



SINTESI DEGLI ATTI DEL CONVEGNO
“MAI PIU’ COMPLICI”

organizzato da
SENONORAQUANDO? – Comitato di Torino

Torino 14 ottobre 2012

a cura di:
dott.ssa Francesca Romana Guarnieri
dott.ssa Giulia Locati
dott.ssa Alice Ravinale

con la prefazione del dott. Fulvio Rossi
Direttore scientifico dell’osservatorio
INTERNATIONAL OBSERVATORY FOR VICTIMS OF VIOLENCE - Torino

PREFAZIONE

La relazione evidenzia con nettezza una delle forme più gravi e meno percepibili di violenza, quella economica - che è anche linfa vitale su cui germogliano numerose altre forme di violenza di genere, discriminando la donna nella famiglia, nel lavoro e nelle relazioni sociali - e mette a fuoco le tematiche che rivelano le criticità del vigente quadro normativo, senza la cui indispensabile rivisitazione non sarà possibile in alcun modo ottenere la diminuzione del numero dei femminicidi, che hanno già superato la soglia di 100 unità all'inizio del settembre 2013.

Gli spunti offerti dal documento di SNOQ potranno essere di prezioso contributo per la introduzione di interventi sulla prevenzione e sulla cultura del rispetto nelle relazioni di intimità, nonché per l'abbattimento dei suoi costi sociali¹, pari, secondo la Comunità europea, a 34 miliardi di euro annui.

Come noto, il femminicidio di intimità provoca più morti e maggiori costi sociali del terrorismo e delle stragi, ma non è neppure monitorato e resta un fenomeno ad oggi ancora largamente oscuro e scarsamente studiato. La violenza domestica rappresenta la forma di violenza più comune e diffusa: tra il 12 ed il 15% delle donne in Europa l'ha subita dopo i sedici anni d'età.

La famiglia è il luogo in cui la violenza di genere è coltivata, appresa, trasmessa ai minori, celata e legittimata dall'inadeguatezza abbandonica del sistema.

A ciò aggiungasi che gli interventi giudiziari, oltretutto inadeguati per la loro lentezza, sopravvivono quando i danni della violenza di genere si sono già verificati, mentre potrebbero essere evitati o contenuti solo adottando i criteri

¹ Comunque si manifesti, la violenza non è mai un problema del singolo individuo che la subisce, ma è un fenomeno che arreca pregiudizio alla qualità della vita di relazione ed al benessere non solo psicofisico ma anche economico del tessuto sociale. La cosiddetta spesa sociale per prevenire e contrastare la violenza dovrà quindi essere considerata come un investimento e non come un costo o un onere, mentre è proprio la mancanza di adeguati investimenti su tale fronte che determina costi enormi ed irreversibili per la collettività. Si viene così a creare, per le distorsioni del sistema che, come ha ammonito la Vicepresidente Viviane Reding, Commissaria UE per la Giustizia, ha il dovere di non trascurare le vittime ma di rispettarle, sostenerle, proteggerle, risarcirle, una sorta di paradossale *criminal welfare*, in cui non solo viene condonato dall'inefficienza del sistema il crimine, ma viene anche di fatto sostenuto sul piano economico il suo autore, in quanto le conseguenze del delitto sono pagate dalla collettività, con evidente aggravio della spesa pubblica.

utilizzati nella medicina preventiva, posto che anche per le patologie dei rapporti umani valgono gli stessi benefici prodotti dalla prevenzione delle patologie psicofisiche. La violenza, anche solo psicologica, se commessa poi sul posto di lavoro è fattore generatore della riduzione della capacità di lavoro della vittima e può essere causa verosimile di malattia professionale indennizzabile, che, ove riconosciuta, paga dunque sempre la collettività².

E' indispensabile che si rispettino i parametri europei non solo nei conti pubblici ma anche nella civilizzazione. Esiste un vero e proprio 'spread sociale' di cui si parla troppo poco. L'Europa non è solo il fiscal compact, è uno standard di civilizzazione, un terreno che ci sfida sotto il profilo dei diritti, della cultura, dei grandi valori. Gli Stati hanno il dovere di abbattere lo spread tra diritti sanciti e realtà quotidiana e di onorare la promessa di legalità.

Se si vuole evitare che i precetti normativi siano degradati a guscio vuoto in quanto contenitori di mere enunciazioni di principio, è assolutamente necessario investire in piani di azione multidisciplinari armonicamente coordinati, mirati alla prevenzione del fenomeno, al sostegno delle vittime, alla repressione effettiva e tempestiva dei crimini ed alla concreta tutela risarcitoria.

Tra i provvedimenti idonei a contrastare la violenza di genere nelle connotazioni emerse dal documento si annoverano i seguenti.

1 E' fondamentale, per conoscere e rimuovere le cause della violenza e per promuovere i cambiamenti necessari, l'istituzione di un Osservatorio che in ciascun paese effettui un monitoraggio permanentemente aggiornato sullo stato delle relazioni tra i generi.

2 Appare indifferibile l'esigenza di introdurre corsi di formazione in termini di educazione civile alla cultura del rispetto nell'ambito della scuola dell'obbligo, dei centri sportivi, culturali e di svago, sensibilizzando sul tema anche le confessioni religiose che chiedono di operare sul territorio nazionale, subordinando il riconoscimento di ogni beneficio all'osservanza del principio di non discriminazione di genere.

3 E' del pari fondamentale investire in formazione omogenea sul territorio nazionale di operatori sanitari, forze dell'ordine, avvocati e magistrati, con la previsione di strumenti di valutazione e di protocolli di organizzazione per la gestione del rischio ad ogni livello.

² La salute, secondo la definizione datane dall'Organizzazione mondiale della sanità, è ricchezza non solo individuale, ma collettiva e va definita non in negativo, come assenza di malattie o di infermità, ma in positivo, come condizione di benessere fisico, mentale e sociale.

Le alterazioni delle parti terminali dei cromosomi - i telomeri procurate alle vittime della violenza sul corpo, sulla mente, sull'emotività, sugli affetti, come causa di riduzione della vita attiva, di alterazione delle funzioni immunitarie di difesa, di patologie cardiache, di senilità precoce e di maggiore vulnerabilità a malattie e sindromi.

4 E' doveroso elaborare criteri guida per una valutazione professionale strutturata del rischio di violenza, in modo da consentire l'utilizzo di metriche di controllo predisposte in base a sperimentati criteri oggettivi e predeterminati che indichino quali informazioni debbano essere raccolte e soppesate e quali pratiche e con quali tempi tecnici debbono essere adottate per la realizzazione di strumenti specifici mirati alla prevenzione ed al sostegno delle vittime.

5 E'- indispensabile attuare la formazione multidisciplinare con uniformità di indirizzi ed istituire la competenza in materia di violenza di genere della **polizia municipale**, in collegamento funzionale con le altre forze dell'ordine ,nonché **con il raccordo con i presidi sanitari zonali di pronto soccorso e con la rete dei medici di base**, ribadendo la legittimazione del il Sindaco , anche in ambito civile, ad ogni intervento direttivo, di coordinamento e di controllo dell'osservanza del dovere di sicurezza nel territorio di sua pertinenza ai fini di prevenzione, sostegno e tutela delle vittime³.

6 Occorre rendere **obbligatori e non discrezionali** - adottando i criteri di *triage* in uso nel pronto soccorso degli ospedali e fissando i tempi massimi inderogabili di loro attuazione- **gli interventi** sanitari, di polizia e giudiziari di **sottrazione delle vittime alle aggressioni prevedibili e quindi prevenibili**⁴, alla luce degli indici di allarme, rilevatori dell'urgenza del procedere, desunti dalla casistica, quali le minacce di morte al partner e/o ai minori da parte degli stalker nelle relazioni di intimità che non accettano la decisione della donna di interrompere il rapporto e la reiterata violazione degli obblighi di assistenza verso i figli minori⁵.

³ cfr. artt.2 della legge quadro sulla polizia municipale l. 7.3.1986, n. 65 l'art. 36 del decreto legislativo 18 .8. 2000, n, 267 ([Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali](#)).

⁴ i femminicidi sono di norma non occasionali, ma frutto di vere e proprie sentenze di condanna domestiche irrogate ed eseguite dal partner padrone (legislatore del rapporto, giudice e boia) per la violazione del preteso obbligo di obbedienza .

⁵ Rientrano tra tali interventi Il divieto di affido condiviso e l'affido esclusivo dei minori al genitore non violento nei casi di violenza domestica agita sul partner e assistita o subita dai figli, nonché il divieto di utilizzo della sindrome di alienazione parentale (PAS) in ambito processuale ed extraprocessuale.

- **Occorre, non da ultimo, assicurare che chi non provvede a prevenire le morti preannunciate sia chiamato a risponderne.**⁶

7 E' necessario ed urgente contrastare i processi di vittimizzazione secondaria sulle donne e sui minori nell'ambito delle relazioni di intimità e rafforzare i progetti di sviluppo della coesione sociale attraverso i servizi multidisciplinari di victim support

7. Bisogna assicurare l'intervento di servizi di supporto, assistenza e tutela delle vittime, prima, durante e dopo il procedimento giudiziario, perché la statuizione del giudice non si risolva in una vittoria di Pirro.

8 Bisogna rendere **effettivi ed immediati gli interventi sanitari di urgenza e le successive operazioni di recupero nei confronti dei soggetti maltrattanti.**

9 E' assolutamente necessario **destinare, con legge nazionale, senza soluzione di continuità, fondi determinati in base al numero di abitanti del territorio a favore dei centri antiviolenza e delle case rifugio, da realizzare in misura non inferiore al livello minimo fissato dal Consiglio d'Europa**, con la assicurazione permanente di servizi di consulenza psicologica e di percorsi di inserimento delle vittime nel mondo del lavoro e di tutela dei minori⁸.

10 Bisogna rendere conoscibili alle vittime i loro diritti e le modalità di esercizio dei stessi.

11 Occorre che i tempi della giustizia siano solleciti ed adeguati a quelli della vita e che sia impedita la prescrizione di reati, che in Italia decorre dall'epoca di commissione del reato, ma che, nei casi di violenze domestiche, le donne denunciano di norma quando sono già passati numerosi anni dal loro inizio.

12 Alcune riforme ordinarie non richiedono alcun costo e neppure alcuna particolare maggioranza parlamentare. Si tratta di norme di modifica delle vigenti leggi ordinarie, che in Italia non hanno dignità costituzionale e che possono essere modificate agevolmente.

⁶ Per rendere effettiva questa responsabilità è necessario e sufficiente definire le procedure obbligatorie di cui al capo in esame.

⁷ Cfr. Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

⁸ Un aumento mirato del bilancio della giustizia, unito a politiche destinate esplicitamente alla prevenzione ed all'incremento del numero di alloggi riservati alle vittime delle violenze e ai loro eventuali figli, porterebbe ad una notevole riduzione dei costi complessivi della violenza nei rapporti di coppia nei bilanci statali. Il Consiglio d'Europa raccomanda un centro antiviolenza ogni 10.000 persone e un centro d'emergenza ogni 50.000 abitanti.

Va rammentato che l'illegalità si nutre anche della inefficacia delle norme che riguardano la tutela delle vittime.

Se ne elencano alcune, molte delle quali attuabili a costo zero e tutte, comunque, comportanti un abbattimento della spesa sociale:

- a) la abolizione della prescrizione dei reati frutto di violenza di genere ovvero commessi nei confronti di minori di anni 18, almeno dopo la sentenza di condanna in primo grado. In difetto, la prescrizione continuerà a premiare il crimine;⁹;
- b) la subordinazione dell'applicazione dei benefici all'imputato al superamento, da parte sua, in tempi brevi e compatibili con una durata ragionevole dei processi, della messa alla prova;
- c) la assicurazione della tempestività ed effettività dei meccanismi riparatori e risarcitori che salvaguardino, già nel processo penale, il diritto della vittima ad un ristoro serio e non simbolico;
- d) la introduzione di danni punitivi¹⁰ proporzionati in relazione alla gravità del comportamento del danneggiante in caso di lesione di diritti fondamentali alla salute ed alla vita e la loro destinazione alla alimentazione di fondi di garanzia sostenuti dalle sentenze di condanna passate in giudicato;
- e) la abolizione del divieto di *reformatio in peius* in secondo grado (in Francia questo divieto non esiste): ora l'imputato gode del beneficio di non rischiare nulla se perde l'appello (a meno che ricorra contro la sentenza anche il PM; ma il rapporto tra PM e difensori è tale da rendere impossibile che le sue impugnazioni siano pari a quelle degli imputati)¹¹;

⁹ Negli Stati Uniti d'America la prescrizione del reato non esiste se il processo viene iniziato, qualunque sia il tempo necessario perché si concluda.

¹⁰ I danni punitivi hanno trovato proficua applicazione negli ordinamenti di common law.

¹¹ In Italia, secondo l'unione camere penali, ci sono 230.000 avvocati. Ci sono più avvocati nella provincia di Roma (21.000) che in tutta la Francia, uno ogni 109 cittadini. I patrocinanti in Cassazione in Italia, secondo dati aggiornati al 2006, sono 37.902 mentre in Francia i patrocinanti in Cassazione non raggiungono il migliaio. In Italia, come in Francia, secondo i dati CEPEJ (la Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia) il numero di magistrati per ogni 100.000 abitanti è 14,8.

f) la subordinazione dell'applicazione dei benefici all'imputato al superamento, da parte sua, della messa alla prova, (come previsto per i minorenni, dato che il cosiddetto mondo adulto non dimostra certo maggiore maturità di quello minorile), nonché all'avvenuto risarcimento del danno causato alla vittima;

g) **il conferimento al giudice del potere di disporre, anche d'ufficio, ogni provvedimento che impedisca al responsabile di sottrarre al creditore le garanzie patrimoniali**; la salvaguardia dei diritti della vittima nel processo penale, e la assicurazione, in suo favore, del **risarcimento, anche d'ufficio, del danno**, nell'ambito dello stesso processo penale¹²;

h) la partecipazione della vittima ai processi in ogni sua fase e grado e l'estensione alla vittima del diritto di impugnazione;

i) la previsione di fondi di garanzia che assicurino comunque alle vittime il pronto risarcimento dei danni subiti, ove non conseguibile diversamente, con surroga dello Stato nei diritti della vittima nei confronti degli autori dei reati¹³ e la loro alimentazione anche tramite le sentenze di condanna passate in giudicato;

l) l'immediata esecutività della decisione di condanna (come previsto dai sistemi di common law).

Torino, 9.9.2013

Fulvio Rossi

Direttore scientifico dell'osservatorio

INTERNATIONAL OBSERVATORY FOR VICTIMS OF VIOLENCE - Torino

¹² va rammentato che ogni reato, che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale, obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui (Art. 185c.p.).

¹³ Come previsto dalla Direttiva 2084/80 CE, per la cui persistente violazione la Commissione europea ha aperto in data 25.11.2011 una nuova procedura di infrazione ai sensi dell'art 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), inviando al Governo italiano un atto di costituzione in mora per il mancato rispetto del diritto dell'UE da parte dell'Italia [rif.:NIF(2011) 4147].

INTRODUZIONE

I DIRITTI FONDAMENTALI DELLA DONNA NEGLI ORDINAMENTI SOVRANAZIONALI

IL SIGNIFICATO DELLA PAROLA FEMMINICIDIO

Il termine femminicidio o femmicidio – pur essendo usato nel vocabolario inglese sin dall’inizio del XIX secolo per indicare l’omicidio di una donna – è stato utilizzato per la prima volta nel senso attualmente attribuitogli nel 1992, nel libro *Femicide: the politics of woman killing* scritto dalla femminista sudafricana Diana Russell.

La Russell, prima ancora che fossero disponibili indagini statistiche sul fenomeno, utilizza in ambito criminologico e metagiuridico il termine femmicidio (*femicide*) per indicare la causa principale degli omicidi nei confronti delle donne, intesa quale violenza estrema da parte dell’uomo contro la donna «perché donna». *“Il concetto di femmicidio si estende aldilà della definizione giuridica di assassinio ed include quelle situazioni in cui la morte della donna rappresenta l’esito/la conseguenza di atteggiamenti o pratiche sociali misogine.”* La teoria di Diana Russell diviene universalmente nota ed utilizzata da numerose scienziate per analizzare le varie forme di femmicidio (delitto d’onore, lesbicidio, ecc.).

L’anno dopo l’antropologa e parlamentare messicana Marcela Lagarde – a cui si deve la costituzione della Commissione Speciale Parlamentare messicana sul femminicidio, la prima nel suo genere – dopo i noti fatti di Ciudad Juarez ha definito così il femminicidio:

«La forma estrema di violenza di genere contro le donne, prodotto della violazione dei loro diritti umani in ambito pubblico e privato, attraverso varie condotte misogine - maltrattamenti, violenza fisica, psicologica, sessuale, educativa, sul lavoro, economica, patrimoniale, familiare, comunitaria, istituzionale - che comportano l’impunità delle condotte poste in essere tanto a livello sociale quanto dallo Stato e che, ponendo la donna in una posizione indifesa e di rischio, possono culminare con l’uccisione o il tentativo di uccisione della donna stessa, o in altre forme di morte violenta di donne e bambine: suicidi, incidenti, morti o sofferenze fisiche e psichiche comunque evitabili, dovute all’insicurezza, al disinteresse delle Istituzioni e alla esclusione dallo sviluppo e dalla democrazia».

La definizione di Marcela Lagarde trascende dunque la semplice dimensione (giuridicamente rilevante, ove ci siano apposite leggi) di violenza, e assume invece la valenza di categoria sociologica prima ancora che criminologica, volta ad identificare le situazioni di dipendenza, sottomissione, violenza in cui le donne si trovano così troppe volte relegate; femminicidio come sinonimo non di omicidio di genere, ma di disuguaglianza tra donne e uomini, con tutte le conseguenze – violente, ma non solo – che questo comporta.

ONU: RICONOSCIMENTO E TUTELA DEI DIRITTI DELLA DONNA

La Carta delle Nazioni Unite, sottoscritta a San Francisco nel 1945, contiene nel suo Preambolo l'intenzione a voler riaffermare la "fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole", e nell'incontro inaugurale dell'Assemblea Generale dell'ONU svoltosi a Londra nel febbraio del 1946, Eleanor Roosevelt diede lettura di una lettera aperta alle "donne del mondo", con cui si invitavano i governi a incoraggiare ovunque il protagonismo femminile e le pari opportunità.

Nel 1946 nacque anche la Commissione sulla condizione della Donna (CSW), con il compito di promuovere – attraverso raccomandazioni e report da sottoporre al Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite – i diritti delle donne in campo politico, economico, civile, sociale e formativo.

Ciononostante, inizialmente prevalse l'approccio secondo il quale il miglior modo di tutelare i diritti umani "universali" era l'introduzione nei trattati internazionali di norme generali di non discriminazione – come quelle contenute nell'articolo 2 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, o nei due Patti del 1966 sui Diritti Civili e Politici e sui Diritti Economici, Sociali e Culturali - e non invece l'approvazione di strumenti destinati specificamente alla tutela di genere

Solo in un secondo momento, a partire dagli anni Sessanta, il dibattito internazionale sui diritti delle donne rese evidente la necessità di strumenti *ad hoc* per implementare proprio quella parità di genere contenuta nei testi fondanti la cosiddetta "era dei diritti umani" e permettere alle donne un godimento effettivo dei loro fondamentali diritti di persone.

Nel 1967 fu dunque elaborata dalla Commissione Diritti Umani dell'ONU, ed in seguito adottata dall'Assemblea Generale, la "Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne". La Dichiarazione affrontava i problemi in modo ampio ed integrato, ma per sua stessa natura non imponeva agli stati precisi vincoli giuridici, limitandosi a richiamare l'attenzione sull'esigenza politica di garantire alle donne una difesa dalle discriminazioni.

Ci vollero ancora sei anni prima che la Commissione sulla condizione delle donne dell'ONU affrontasse, chiedendo agli stati di pronunciarsi in merito, la proposta di elaborare una convenzione giuridicamente vincolante, che vietasse le discriminazioni contro le donne in tutto il mondo. Il dibattito ed il negoziato sui singoli articoli, prima nella CSW e poi nell'Assemblea Generale, richiesero ancora altri sei anni, e subirono un'accelerazione solo alla fine degli anni '70, alla vigilia della Conferenza mondiale sul decennio delle donne, nel luglio del 1980.

L'approvazione da parte dell'Assemblea Generale ONU della Convenzione per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (CEDAW) avvenne il 18 dicembre del 1979, e segnò una svolta storica nel percorso dei diritti umani delle donne.

La Convenzione - ribadendo la norma della Dichiarazione Universale contro le discriminazioni basate sul sesso ed integrano in un unico testo tutti gli standard relativi alle donne contenuti in trattati internazionali già esistenti - riconosce nel suo Preambolo come le donne abbiano continuato ad essere oggetto di gravi discriminazioni e indica una serie di misure mirate ad ottenere una uguaglianza sostanziale tra i sessi, anche attraverso l'invito ai governi di promuovere il cambiamento dei modelli culturali, e ciò sia in ambito pubblico che in ambito privato-familiare.

I diritti e le libertà indicati nella Convenzione comprendono:

- a) Il diritto alla vita;
- b) il diritto a non essere sottoposte a tortura né a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti;
- c) Il diritto ad una pari protezione ai sensi delle norme umanitarie in tempo di conflitto armato interno o internazionale;
- d) il diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona;
- e) il diritto ad una pari protezione da parte della legge;
- f) il diritto alla parità nella famiglia; ù
- g) il diritto al più alto livello possibile di salute fisica e mentale;
- h) il diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli.

La Convenzione – che non ha valore cogente - è stata ad oggi sottoscritta da poco più di due terzi degli stati membri dell'ONU.

Il CEDAW rimane ad oggi il più importante strumento di diritto sovranazionale in tema di diritti delle donne; e dagli anni Ottanta in avanti il tema dell'uguaglianza di genere è stato protagonista del dibattito in seno all'ONU, che ha condotto importanti campagne e periodici incontri – il più noto è stato quello tenutosi a Pechino nel 1995 - volti al perseguimento dell'effettiva tutela dei diritti della donna e al monitoraggio delle perduranti situazioni di discriminazione.

Agli inizi degli anni Novanta, il Comitato del CEDAW ha cominciato ad occuparsi specificamente della questione della violenza contro le donne.

Nel 1993 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha così approvato, con la Risoluzione n. 48/104, la "Dichiarazione sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne".

Anche tale dichiarazione ha a livello giuridico il solo status di strumento di soft-law; sono comunque significativi i primi due articoli che – agli albori della legislazione contro il femminicidio – così definiscono la violenza sulle donne:

Articolo 1 -Ai fini della presente Dichiarazione l'espressione "violenza contro le donne" significa ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata.

Articolo 2 - La violenza contro le donne dovrà comprendere, ma non limitarsi a, quanto segue: a) La violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene in famiglia, incluse le percosse, l'abuso sessuale delle bambine nel luogo domestico, la violenza legata alla dote, lo stupro da parte del marito, le mutilazioni genitali femminili e altre pratiche tradizionali dannose per le donne, la violenza non maritale e la violenza legata allo sfruttamento; b) La violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene all'interno della comunità nel suo complesso, incluso lo stupro, l'abuso sessuale, la molestia sessuale e l'intimidazione sul posto di lavoro, negli istituti educativi e altrove, il traffico delle donne e la prostituzione forzata; c) La violenza fisica, sessuale e psicologica perpetrata o condotta dallo Stato, ovunque essa accada.

I DIRITTI DELLE DONNE IN EUROPA: CONSIGLIO D'EUROPA E UNIONE EUROPEA

Consiglio d'Europa: la Raccomandazione Rec (2002) 5 del Consiglio dei Ministri agli stati Membri sulla protezione delle donne dalla violenza.

Pare opportuno incentrare l'analisi in primo luogo su quelle che sono le elaborazioni, gli studi e le azioni del Consiglio d'Europa, sia per la sua ampia rappresentatività (include ben 47 paesi membri facenti parte del continente europeo), sia per la missione.

Il Consiglio d'Europa - costituito nel 1949, nell'immediato dopoguerra - si pone infatti come obiettivo di favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico comune in Europa, nel rispetto della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e di altri testi di riferimento relativi alla tutela dell'individuo. La tutela dei diritti umani fondamentali delle donne e la parità di genere, attuata mediante l'applicazione della CEDU, rientra pertanto a pieno titolo nelle finalità istituzionali del Consiglio d'Europa.

A fronte di una copiosa attività di studio, elaborazione e produzione di atti, prevalentemente aventi natura di risoluzioni e raccomandazioni, si evidenzia tuttavia una scarsa capacità di incidere in termini di efficacia nel determinare la regressione del fenomeno.

Gli atti di maggior rilievo emanati del Consiglio d'Europa sono la Raccomandazione Rec (2002) 5 del Consiglio dei Ministri agli stati Membri sulla protezione delle donne dalla violenza, adottata il 30 aprile 2002 e la Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica del 2011.

La Raccomandazione Rec (2002) 5 costituisce il primo atto di analisi e definizione giuridica del fenomeno ed introduce un approccio globale e trasversale al problema: tuttavia data la sua natura la stessa si limita ad indicare una priorità politica agli Stati, senza imporre agli stessi specifici vincoli (*soft law*).

La Convenzione - viceversa - è il primo strumento vincolante per gli Stati aderenti, che attribuisce cogenza ai mezzi e alle azioni già contemplate dalla Raccomandazione, rendendo più incisivo l'approccio multidisciplinare ed integrato.

Con la Raccomandazione Rec (2002)5 il Consiglio d'Europa recepisce sia l'elaborazione dei movimenti femministi in ambito internazionale sia i principi

fondamentali contenuti nelle Convenzioni internazionali di lotta e contrasto alla violenza di genere.

I riferimenti, sul piano dogmatico e di pensiero, sono gli studi di Diana Russell sul "Femicidio" e di Marcela Lagarde sul "Femminicidio", elaborati nel corso degli anni Novanta, in cui si individua la stretta correlazione tra la violenza e l'essere donna della vittima e, dunque, la matrice maschilista e patriarcale del crimine.

Dal punto di vista giuridico il punto di partenza è senza dubbio la Convenzione Cedaw per l'"Eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne" del 1979 e la Piattaforma di Azione della Conferenza ONU di Pechino del 1995.

Detta complessa elaborazione dogmatica, e la conseguente produzione giuridica in ambito internazionale, consente di affermare che

i. la violenza di genere – quale atto palesemente *discriminatorio* - è compressione o negazione del godimento da parte delle donne dei diritti umani e delle libertà fondamentali conformemente ai principi generali di diritto internazionale o alle convenzioni sui diritti umani;

ii. la stessa violenza di genere costituisce un importante problema *strutturale* della società fondato su impari rapporti di potere fra le donne e gli uomini. Di qui la necessità di un coinvolgimento anche degli uomini e della previa rimozione degli ostacoli all'uguaglianza di genere - di natura culturale, sociale ed economica.

La Raccomandazione Rec (2002) 5 è stata preceduta da un'ampia fase di studio e di monitoraggio.

Le analisi del fenomeno effettuate nei vari Paesi e raccolte dal Consiglio d'Europa presentano un "*volto nascosto*" della violenza nei confronti delle donne: è certo che, per tutti i tipi di violenza, il numero dei casi denunciati e registrati è sensibilmente inferiore alla realtà. Dunque la stima secondo la quale una donna su sei, in Europa, è stata vittima di violenza almeno una volta nella vita testimonia solo l'aspetto "*visibile*" del fenomeno. Appare allora evidente che qualsiasi approccio o azione politica presupponga la creazione di un clima sociale di fiducia e sostegno psicologico alle donne per convincerle ad uscire dal silenzio e dalla vergogna.

Le caratteristiche generali del fenomeno riscontrate dal Consiglio d'Europa sono l'universalità e il carattere multiforme.

La violenza contro le donne riguarda infatti tutti i paesi, tutte le classi sociali, può colpire persone di qualsiasi età, etnia, religione, quale che sia la loro situazione professionale o personale.

Inoltre la violenza può assumere diverse forme: fisica, verbale, sessuale, psicologica, economica e morale; può essere perpetrata entro le mura domestiche o nella comunità in generale. Alcune situazioni critiche - tanto personali quanto sociali - quali la disoccupazione e la povertà, l'alcoolismo, le crisi politiche, le forti migrazioni e i conflitti armati costituiscono fattori aggravanti nella misura in cui le donne trovandosi in situazione di precarietà divengono un bersaglio privilegiato.

Le violenze – che spesso sono il frutto della combinazione di diversi comportamenti aggressivi – hanno quasi sempre conseguenze durevoli sull'equilibrio fisico e/o psichico delle vittime.

Gli studi effettuati dal Consiglio d'Europa riservano un'attenzione del tutto peculiare alla violenza nei confronti delle bambine, che assume caratteri ancor più drammatici e sommersi.

Sul piano delle definizioni la Raccomandazione opta per un'accezione ampia e comunque non esaustiva.

A tal fine si afferma che il termine violenza contro le donne designa “ *qualsiasi azione di violenza fondata sull'appartenenza sessuale che comporta o potrebbe comportare per le donne che ne sono bersaglio danni o sofferenze di natura fisica, sessuale o psicologica, ivi compresa la minaccia di mettere in atto simili azioni, la costrizione, la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che in quella privata. Questa definizione si applica, ma non è circoscritta, alle azioni seguenti:*

- a. *La violenza perpetrata all'interno della famiglia o delle mura domestiche ed in particolare le aggressioni di natura fisica o psichica, gli abusi di tipo emotivo o psicologico, lo stupro e l'abuso sessuale, l'incesto, lo stupro fra coniugi, partner abituali, partner occasionali o conviventi, i crimini commessi in nome dell'onore, la mutilazione degli organi genitali o sessuali femminili, così come le altre pratiche tradizionali dannose per le donne, quali i matrimoni forzati;*
- b. *La violenza perpetrata nella comunità in generale ed in particolare lo stupro, gli abusi, le molestie sessuali e le intimidazioni sul luogo di lavoro, nelle istituzioni o in altri luoghi, la tratta delle donne a fini di sfruttamento sessuale;*
- c. *La violenza perpetrata o tollerata dallo Stato o dagli agenti della forza pubblica;*
- d. *La violenza sulle donne in situazioni di conflitto armato, in particolare la presa di ostaggi, la deportazione, lo stupro sistematico, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata e la tratta ai fini di sfruttamento sessuale ed economico.”*

La Raccomandazione, come già chiarito, è uno strumento di *soft law* in virtù del quale il Consiglio d'Europa sollecita gli Stati membri alla revisione delle proprie legislazioni e all'adozione di piani di azione nazionali, di carattere trasversale e coordinato, volti alla prevenzione e repressione del fenomeno.

Dunque, tale strumento ha assunto un profondo significato culturale, simbolico, politico e metodologico, che ha influenzato le successive politiche, anche in ambito UE, pur non esplicando effetti diretti negli ordinamenti dei singoli Stati Parti.

La Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica.

Diverso, in termini di efficacia e cogenza, è lo strumento della Convenzione, che assurge a rango di vincolo nei confronti dello Stato, anche in riferimento alla potestà legislativa ordinaria, in quanto derivante da obblighi internazionali ai sensi dell'art. 117/1 Cost.

Il Consiglio d'Europa ha adottato ad Istanbul l'11 maggio 2011 la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica.

In tale Trattato – in linea di continuità con la Raccomandazione Rec (2002) 5 - si riconosce che il raggiungimento dell'uguaglianza di genere *de jure* e *de facto* è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne; che la violenza contro le

donne 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; si riconosce altresì la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere, e in quanto meccanismo sociale cruciale per mezzo del quale le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini.

La Convenzione elenca quindi tra le varie gravi forme di violenza, la violenza domestica, le molestie sessuali, lo stupro, il matrimonio forzato, i delitti commessi in nome del cosiddetto "onore" e le mutilazioni genitali femminili, che costituiscono una grave violazione dei diritti umani delle donne e delle ragazze e il principale ostacolo al raggiungimento della parità tra i sessi; constata altresì le ripetute violazioni dei diritti umani nei conflitti armati che colpiscono le popolazioni civili, e in particolare le donne, sottoposte a stupri diffusi o sistematici e a violenze sessuali, e il potenziale aggravamento della violenza di genere durante e dopo i conflitti. Riconosce che le donne e le ragazze sono maggiormente esposte al rischio di subire violenza di genere rispetto agli uomini e che la violenza domestica colpisce quasi esclusivamente le donne: ricorda infine che i bambini sono vittime di violenza domestica anche in quanto testimoni di violenze all'interno della famiglia.

Dal punto di vista classificatorio la Convenzione – anche qui in linea di continuità con la Raccomandazione Rec (2002) 5 – stabilisce che per "*violenza nei confronti delle donne*" si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare "*danni*" o "*sofferenze*" di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata; che inoltre per "*violenza domestica*" si intendono tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

Le azioni contemplate dalla Convenzione possono essere classificate, rispettivamente, in :

1. Prevenzione (media, stereotipi culturali, educazione, politiche di uguaglianza di genere);
2. Protezione (formazione professionale, rete di sostegno, assistenza sanitaria e legale, pronto intervento, valutazione e gestione dei rischi);
3. Repressione (previsione di fattispecie penali);
4. Monitoraggio (osservatorio, raccolta dei dati, statistiche);
5. Integrazione delle singole politiche (coordinamento tra istituzioni e ONG.).

Le politiche comunitarie e gli strumenti dell'UE.

Il processo di consolidamento dei Trattati UE ha portato verso una progressiva accentuazione delle competenze comunitarie in materia di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei e ad una chiarificazione dei criteri di riparto rispetto alle competenze dei singoli Stati membri.

Il principio della parità di genere e il divieto di discriminazioni sessiste sono stati progressivamente riconosciuti quali valori comuni dell'Unione Europea e dunque affermati sia dal Trattato UE (art. 2) sia dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (artt. 21 e 23). Tuttavia è ormai principio consolidato che la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, a differenza della CEDU, avente valenza di obbligo internazionale convenzionale, trovi applicazione nell'ambito di procedure di interpretazione ed applicazione dei soli atti dell'Unione e/o comunque nell'attuazione delle politiche attive di derivazione comunitaria. Solo nei tempi più recenti l'Unione Europea ha però cominciato ad adottare strumenti volti specificamente alla tutela delle donne.

In tale contesto la Commissione UE, con la Carta delle Donne 2010, ha introdotto nella strategia di attuazione della parità di genere, anche la lotta e il contrasto alla violenza contro le donne.

Parimenti il Consiglio dell'Unione Europea, nel Patto Europeo di Genere 2010 - 2015, ha evidenziato la stretta connessione tra la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, da un lato, e la Carta delle Donne 2010 della Commissione, dall'altro.

Anche in tale atto è ribadita la centralità della lotta alla violenza di genere per un rafforzamento democratico ed economico dell'Unione.

Le azioni per il raggiungimento dei citati obiettivi - e dunque per la realizzazione di uno spazio comune di eguaglianza, sicurezza e giustizia - sono condizionate dalle disposizioni del Trattato UE che regolano l'esercizio delle funzioni comunitarie.

Tale premessa consente di comprendere per quale ragione talune azioni in tema di contrasto alla violenza di genere rientrino nella competenza specifica dell'UE - nell'obiettivo di raggiungere una piena ed effettiva parità fra i sessi - mentre altre azioni sono in via principale rimesse alla discrezionalità e responsabilità degli Stati membri: è il caso dell'organizzazione dei propri servizi socio-sanitari ovvero della legislazione in sede penale.

Tale riparto di competenze spiega anche il perché non esista una direttiva organica e multisetoriale contro la violenza nei confronti delle donne.

Quindi, il quadro positivo, di diritto derivato, è ampiamente variegato.

In applicazione dei principi dei Trattati risulta particolarmente copiosa la produzione di raccomandazioni e risoluzioni (*soft law*) nonché di atti normativi - vincolanti per gli stati membri - costituiti principalmente da Direttive, ma limitatamente a talune materie.

In particolare le Direttive sono volte a contrastare le discriminazioni di genere in ambito lavorativo, retributivo, di sicurezza sociale, di accesso alle forniture di beni e servizi.

Di particolare rilievo è poi l'Ordine di Protezione Europeo (OPE) che riconosce uguale tutela alle vittime dei reati in tutta l'UE. L'OPE è uno strumento che si fonda sul principio del reciproco riconoscimento nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale tra gli stati membri rivolto in particolare a garantire protezione alle donne vittime di violenze, molestie, rapimento, *stalking* e tentato omicidio.

Più recentemente è stata emanata la Direttiva che istituisce Norme minime in materia di diritti assistenza.

L'Unione Europea ha poi avviato un programma specifico, denominato Daphne e articolato in tre distinte fasi temporali, volto a finanziare azioni mirate "per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio, nell'ambito del programma generale Diritti fondamentali e giustizia".

Ciò che colpisce è che a tale copiosa produzione di atti, di varia natura e genere - e conseguenti stanziamenti pubblici - non corrisponda una regressione del fenomeno né un sostanziale superamento delle discriminazione *de facto* ancora esistenti in ogni ambito della vita pubblica e privata.

LE LEGGI CONTRO LA VIOLENZA SULLE DONNE IN ITALIA

A fronte dei numerosi strumenti di diritto sovranazionale volti a tutelare i diritti fondamentali delle donne e in particolare ad eliminare la violenza di genere, l'Italia - a differenza di molti altri paesi, europei e non - ha ad oggi una legislazione frammentaria e disorganica, frutto di agende politiche che finora non hanno considerato la tutela delle donne una priorità.

Tralasciando le ampie - e significativissime - lacune che il nostro paese ha tuttora nel garantire reali pari opportunità in campo economico, sociale e culturale, e concentrandosi sulle sole iniziative legislative volte ad eliminare la violenza sulle donne l'arretratezza italiana è tristemente evidente - come confermato anche dal numero di casi di violenza e di omicidio registrati negli ultimi anni.

Da un lato sono state infatti introdotte o rafforzate nel Codice Penale fattispecie di reato direttamente connesse alla violenza di genere, quali lo stalking o la violenza sessuale - il perseguimento delle quali risente come naturale della nota inefficienza del sistema giustizia italiano.

Dall'altro però nulla è stato fatto a livello statale per una effettiva lotta al fenomeno, attraverso misure specifiche per tutelare le vittime (effettive o potenziali), predisporre pene effettivamente rieducative per i perpetratori, promuovere a livello educativo e culturale la lotta alla violenza di genere.

Queste misure fanno infatti parti di leggi regionali, diverse nella portata, nell'impostazione, nell'efficacia.

Alla sostanziale uniformità degli istituti giuridici presenti nelle varie regioni corrisponde un'eterogeneità degli strumenti con cui essi sono stati adottati: se la maggior parte delle regioni ha, infatti, emanato leggi specifiche a tutela delle donne vittime di violenza, in alcune regioni le misure di contrasto alla violenza di genere sono, invece, state inserite all'interno di normative generali (ad esempio all'interno delle leggi finanziarie regionali).

Questo è il caso dell'Emilia Romagna, del Molise, dell'Umbria e della Valle d'Aosta.

La Valle d'Aosta ha, ad esempio, incluso le misure di contrasto alla violenza di genere nella *legge sulla promozione della legalità e della sicurezza*, equiparando di fatto, dal punto di vista degli strumenti di tutela, le donne vittime di violenza alle vittime di discriminazione razziale, ai disabili ed agli anziani e confondendo, quindi, insieme problematiche diverse che richiederebbero soluzioni diverse.

La mancanza di una priorità riconosciuta a livello nazionale ha quindi demandato la lotta alla violenza sulle donne alla sensibilità politica dei singoli consigli regionali, creando una tutela a macchia di leopardo sul territorio italiano.

In particolare, ciò risulta con evidenza se si guarda ai finanziamenti delle singole leggi, che variano grandemente da una regione all'altra, e che risultano di fatto disgregati in fondi stanziati da una miriade di enti diversi (Stato, regioni, province, comuni, Unione Europea), senza alcuna sinergia economica in grado di realizzare gli obiettivi previsti nelle varie leggi regionali.

Sarebbe pertanto necessaria la creazione di un fondo nazionale dedicato alla lotta contro la violenza di genere, che coordini i molti finanziamenti presenti attualmente e che eviti la sperequazione ad oggi esistente, garantendo con ciò pari tutela a tutte le donne presenti in Italia.

Ancora, una legge nazionale avrebbe certamente la funzione e il merito di rendere la questione un tema riconosciuto e riconoscibile, aumentando nella percezione comune italiana il disvalore sociale della violenza di genere.

Nell'ottica di muoversi verso una legislazione nazionale – e demandando alle parti che seguono l'analisi delle singole misure attualmente in vigore nelle varie parti d'Italia - pare comunque utile sottolineare una serie di criticità comuni alle singole leggi regionali, al fine di evitarne la riproduzione in sede di legge statale.

Il primo problema è rappresentato dall'erogazione dei finanziamenti: quasi tutte le leggi regionali infatti prevedono lo stanziamento degli stessi su base annuale, delegando alle leggi di bilancio la cifra da destinare alle misure contro la violenza sulle donne. Evidentemente, ciò rende assai difficoltosa l'azione degli operatori sociali e degli enti che si occupano materialmente della realizzazione delle attività anti-violenza, che possono programmare il loro lavoro limitatamente all'anno di competenza.

Inoltre, ciò comporta – cosa che si è puntualmente verificata – la possibilità di diminuire o addirittura azzerare i fondi, vanificando l'operato di chi lavora quotidianamente contro la violenza sulle donne.

In secondo luogo, nelle leggi regionali si rileva una generale tendenza a privilegiare le misure dedicate alla fase successiva alla violenza, a scapito di quelle attività volte a prevenire la violenza di genere.

Sarebbe invece opportuno dedicare la giusta attenzione ai percorsi educativi e culturali atti a innalzare la percezione e la condanna sociale nei confronti della violenza sulle donne.

Tali attività rivestono infatti un ruolo di importanza cruciale nella lotta a questo fenomeno.

Da ultimo, anche in quest'ambito si riscontra uno dei problemi usuali del c.d. "terzo settore": è evidente infatti la carenza nella programmazione delle attività di un coinvolgimento degli operatori sociali che si occupano direttamente delle misure anti-violenza, la cui esperienza quotidiana sarebbe senz'altro contributo fondamentale e necessario alla predisposizione di programmi anti-violenza più efficaci.

L'inserimento in alcune delle più recenti leggi contro la violenza di genere di clausole valutative dell'applicazione e dei risultati delle misure ivi previste muove proprio in questa direzione, verso la quale è necessario continuare a indirizzarsi.

LA PREVENZIONE E LA SENSIBILIZZAZIONE

La convenzione di Istanbul definisce al Capitolo III il concetto di prevenzione della violenza in termini di educazione civile e di cooperazione collettiva.

L'obiettivo è di dar luogo a cambiamenti strutturali nei modelli socio-culturali di un popolo per "eliminare pregiudizi, costume, tradizioni o altra pratica basati sull'inferiorità della donna" (Art. 12.1). Se quindi in nessun modo deve esistere un fondamento legislativo o culturale che giustifichi qualsiasi forma di violenza o atto di sottomissione femminile, con eguale enfasi si deve lavorare per aumentare il livello di emancipazione femminile. Punto essenziale è la collaborazione di tutte le parti della società, donne e uomini come singoli, istituzioni pubbliche ed enti privati.

L'elemento che emerge, analizzando la convenzione e la realtà normativa nazionale ed internazionale è la difficoltà nel riconoscere la violenza. La definizione stessa è cangiante secondo i casi ed evidenzia la mancanza d'indicatori specifici e l'utilizzo di un linguaggio comune e corretto. Tra le misure da adottare quindi, ha un'importanza primaria una formazione specifica e collettiva, che comprenda educazione scolastica, formazione di operatori sanitari, forze dell'ordine, avvocati e magistrati e che preveda strumenti di valutazione e gestione del rischio ad ogni livello.

Parallelamente si dimostra essenziale l'istituzione di un osservatorio in grado di fornire questa preparazione e contemporaneamente di garantire dati aggiornati, un costante monitoraggio sulla situazione (sia a livello di norme adottate sul territorio che a livello di statistiche) e un'estesa e continua informazione sui mezzi esistenti per affrontare la violenza (informazioni riguardanti i centri antiviolenza, le soluzioni, i supporti...).

Le *best practices* di diversi stati europei e alcune regioni italiane, come approfondito in seguito, evidenziano la necessità di costruire questo percorso integrando il pubblico con il privato.

E' a nostra vista importante porre l'accento su come il problema non sia di competenza esclusiva del settore pubblico e come il coinvolgimento di associazioni nazionali e locali già operanti nel settore potrebbe apportare al progetto anni di esperienza nel campo e una visione più completa del lavoro da svolgere. Altrettanto, come dimostrato nello specifico dal caso inglese, è fondamentale coinvolgere e incentivare aziende e privati nella prevenzione e nel riconoscimento della violenza sulle dipendenti.

Gli articoli 13, 14 e 17 della Convenzione di Istanbul introducono il tema della sensibilizzazione alla questione della violenza sulle donne che deve essere

affrontata in modo capillare, mirando a raggiungere ogni aspetto della vita individuale e collettiva.

A fianco di campagne di sensibilizzazione, dev'essere prevista la distribuzione d'informazioni al vasto pubblico sulle misure di prevenzione e di riconoscimento della violenza.

E' auspicabile che i temi di rispetto delle differenze di genere e di prevenzione della violenza siano inseriti come materia specifica nei programmi scolastici e che si preveda un coinvolgimento anche dei centri d'istruzione non formale quali centri sportivi, culturali e di svago.

L'art.14.1 insiste sulla distribuzione di materiale didattico in grado di approfondire temi quali la parità dei sessi, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali e il diritto all'integrità personale appropriati al livello cognitivo degli allievi.

Per quanto riguarda i mass media e nello specifico la pubblicità, devono essere previsti un organo di garanzia e delle norme di autoregolamentazione.

In Italia esiste un protocollo d'intesa, l'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria, tuttavia non è prevista esplicitamente la possibilità di denunciare tramite canali istituzionali

La Convenzione di Istanbul dedica gli articoli 15 e 16 all'intervento preventivo di contrasto alla violenza sulle donne ed alla formazione delle figure professionali specificamente preparate, attraverso un approccio multidisciplinare, al riconoscimento della violenza domestica nonché al sostegno e alla protezione delle vittime.

La formazione delle figure professionali, come gli operatori sanitari e i medici di famiglia, le forze dell'ordine deve svilupparsi su due piani.

Come si è già rimarcato precedentemente, la definizione di violenza deve essere chiara e omogenea. Sono necessari indicatori specifici e una costante e aggiornata raccolta di dati, pubblicazioni, progressi e risultati. Contemporaneamente gli operatori devono essere preparati a trattare la violenza una volta riconosciuta. Questi strumenti devono servire a gestire il rischio.

A fianco a questo devono essere previsti percorsi di recupero dei maltrattanti.

Non può non farsi cenno in questa sede all'esperienza spagnola che ha portato nel 2004 all'emanazione di una legge costituzionale (Ley organica 1/2004) che diede mandato per l'elaborazione di un Piano Nazionale di Sensibilizzazione e Prevenzione basato sull'impostazione di nuove scale di valori, tolleranza e libertà, lavoro comunitario ed interculturale volto a mettere in discussione i paradigmi che legittimano disuguaglianza, subordinazione e "violenza culturale".

I punti rilevanti, in tema di prevenzione, sono essenzialmente due:

1. la definizione di prevenzione come "lavoro comunitario volto a mettere in discussione i paradigmi che legittimano disuguaglianza, subordinazione e "violenza culturale" (come "insistenza simbolica delle donne")
2. la suddivisione del lavoro di prevenzione in tre principali canali:
 - la prevenzione primaria, laddove il conflitto non è ancora sorto
 - la prevenzione secondaria, alla presenza del conflitto

- la prevenzione terziaria, in altre parole le procedure di protezione della vittima dichiarata come tale a tutti gli effetti

Passando all'analisi della situazione italiana, manca ad oggi una legge nazionale che coordini le varie applicazioni locali. Alcune regioni hanno tuttavia autonomamente emanato leggi regionali per cercare di colmare questo vuoto normativo.

In Lombardia la legge regionale 11/2012 prevede interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore delle donne vittime di violenza. Viene in oltre istituito un tavolo permanente di associazioni e istituzioni con funzioni consultive, di proposta e di elaborazione degli interventi e una rete regionale antiviolenza. Sul piano dell'intervento è stato elaborato un piano pluriennale che ne individua criteri e modalità e che prevede la formazione degli operatori coinvolti, il monitoraggio della situazione e l'elaborazione dei dati a disposizione sulla situazione della violenza. Per l'attuazione di questo piano è stato stanziato un milione di euro per il 2012.

In Veneto la legge regionale 25/2013 prevede il miglioramento dei centri antiviolenza in collaborazione con le associazioni già presenti sul territorio, un sostegno alle Unità Locali Socio Sanitarie (ULSS), la formazione degli operatori e una costante attività di monitoraggio. Viene anche istituito un fondo regionale di 400 mila euro per il 2013.

Anche le Marche (legge regionale 32/2008) e la Liguria (legge del 6/3/2007) hanno sviluppato sistemi locali di tutela e prevenzione.

LA PROTEZIONE E IL SOSTEGNO A FAVORE DELLE VITTIME DI VIOLENZA

I CENTRI ANTIVIOLENZA

La Convenzione di Istanbul dedica alcuni articoli alla disciplina generale delle misure legislative necessarie a proteggere le vittime di violenza, tra le quali un'importanza fondamentale rivestono quelle relative all'istituzione dei centri antiviolenza e delle case rifugio.

Le norme di riferimento sono le seguenti:

- L'articolo 18 individua gli obblighi generali, consistenti nell'adozione delle necessarie misure legislative o di altro tipo per proteggere tutte le vittime da nuovi atti di violenza.

A tal fine ciascun paese deve adottare le misure legislative o di altro tipo necessarie, conformemente al proprio diritto interno, per garantire che esistano adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi

competenti, al fine di proteggere e sostenere le vittime e i testimoni di ogni forma di violenza.

- L'articolo 19 crea un nesso forte tra le misure adottate e la loro conoscibilità: i Paesi firmatari devono infatti consentire alle vittime di ottenere un'informazione adeguata e tempestiva sui servizi di sostegno e le misure legali disponibili in una lingua che comprendono.
- L'articolo 20 disciplina l'accesso ai servizi, quali le consulenze legali e il sostegno psicologico, un'assistenza finanziaria, l'alloggio, l'istruzione, la formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro, destinati a facilitare il recupero delle vittime.
- L'articolo 22 impone che le Parti adottino le misure legislative o di altro tipo necessarie per fornire o, se del caso, predisporre, secondo una ripartizione geografica appropriata, dei servizi di supporto immediato specializzati, nel breve e lungo periodo, per ogni vittima di un qualsiasi atto di violenza. A tal fine, devono fornire o predisporre servizi di supporto specializzati per tutte le donne vittime di violenza e i loro bambini.
- L'articolo 23 impone la creazione di rifugi adeguati, facilmente accessibili e in numero sufficiente per offrire un alloggio sicuro alle vittime, in particolare le donne e i loro bambini, e per aiutarle in modo proattivo.

Come si evince dalla lettura delle disposizioni appena illustrate, la Convenzione impone la creazione di luoghi sicuri all'interno dei quali le donne possano trovare non solo una sistemazione temporanea in cui risiedere eventualmente anche con i propri figli, ma anche una serie di servizi fondamentali per affrontare la situazione di violenza. Tra di essi possiamo annoverare la consulenza medica, psicologica e giuridica fornita da operatori esperti.

Passiamo ora all'analisi della situazione del nostro paese.

L'aspetto che colpisce maggiormente è la mancanza di una legge nazionale che disciplini organicamente l'istituzione e l'organizzazione dei centri anti-violenza e delle case rifugio, la cui istituzione è rimessa alla volontà delle assemblee regionali, con la conseguenza che vi è una situazione non omogenea, ed invero assolutamente eterogenea, tra regione e regione. Infatti, se è vero che la maggioranza delle regioni ha previsto l'istituzione dei centri anti-violenza e delle case rifugio, è altrettanto vero che in concreto esse svolgono compiti diversi. Solo alcune, ad esempio, prevedono un'assistenza psicologica continuativa e pochissime hanno predisposto percorsi di inserimento lavorativo.

I Centri Antiviolenza sono e debbono essere il punto focale da cui partono le azioni a sostegno delle vittime di violenza. Ma, malgrado un riconoscimento formale e normativo della loro esistenza e della loro competenza e capacità in merito al problema in discussione, nella realtà essi non ricoprono a tutt'oggi il ruolo che loro compete. Questa carenza inficia l'efficacia delle azioni messe in atto.

Proprio per questo motivo sarebbe importante:

1. Adottare una legge nazionale organica che disciplini i centri anti violenza e le case rifugio in modo tale che in essi le donne possano trovare assistenza ad ampio raggio.
2. Rivolgere maggiore attenzione alla formazione degli operatori che lavorano nei centri anti-violenza. A tal proposito è necessario:

- che gli Ordini Professionali si facciano carico della formazione dei medici, con particolare riferimento ai medici di base, nel riconoscimento della violenza;

- che vengano attivati corsi di formazione sulla scorta di quelli che sono stati fatti per il personale ospedaliero addetto al triage e all'assistenza e che in essi si sottolinei la violenza nei suoi aspetti sociali;

- che nel corso della formazione si identifichino gli stereotipi culturali della violenza, gli indici di sospetto, gli indicatori di rischio, il codice di triage corretto nei casi di violenza, con attribuzione della priorità dell'intervento,;

- che si insegni a produrre degli strumenti di documentazione dei casi di violenza con linee guida e procedure che standardizzino come trattare i casi di maltrattamento ed elaborazione di protocolli di gestione dei casi di violenza in Pronto Soccorso;

- che gli operatori siano sottoposti sia a *training* specifici che a formazioni comuni attraverso le quali imparino a creare una rete di sostegno.

3. Permettere ai Centri Anti Violenza di avere una completa autonomia di gestione: se li si vuole identificare come "servizio" per le donne vittime di violenza, a tale servizio va trasferita interamente la competenza sul tema in questione. Ciò significa che il Centro Anti Violenza deve avere stanziamenti adeguati, deve avere la capacità di gestirli, di partecipare alla formulazione di protocolli (non d'intesa, ma di organizzazione) con tutti i servizi necessari a supportare la donna nella prima fase dell'accoglienza e in seguito in quella dell'uscita dalla violenza. Ciò significa anche, da parte degli enti istituzionali superiori (comuni, consorzi, province, regioni), assicurare nell'ambito dell'organizzazione dei servizi che devono entrare in rete con il Centro anti violenza specializzazioni, oltre che conoscenza, delle problematiche collegate alla violenza stessa. Non solo nell'ambito dei servizi socio-sanitari, ma anche negli organismi esterni (forze dell'ordine, uffici giudiziari, avvocati, medici di base, ecc.). Solo in questo modo il Centro anti violenza può mettere in collegamento le risorse presenti sul territorio, attivare connessioni tra operatori, per evitare la sovrapposizione degli interventi e per garantire un progetto che guarda all'insieme della persona e alle sue peculiarità e che affronta i diversi aspetti sociali e psicologici delle donne ospiti e accolte.

E' necessaria quindi l'integrazione dei servizi che da un lato faccia salvo il ruolo del Centro anti violenza come momento di coordinamento e di direzione delle azioni dirette alla realizzazione del progetto predetto e, dall'altro, preveda un'organizzazione flessibile dei diversi servizi chiamati a collaborare, a prescindere dall'istituzione alla quale appartengono.

La valorizzazione dei Centri anti violenza si basa sulla considerazione che sono due i percorsi che le donne, sole o con figli/e, si trovano a fare: uno in emergenza (ossia ricovero ospedaliero) e l'altro che può iniziare in posti diversi (forze dell'ordine, centri di ascolto, servizi sociali, ecc.). In entrambi i casi la costruzione di una rete integrata di servizi implica, da una parte, l'accoglienza delle vittime di violenza con risposte adeguate alle necessità cliniche (incluse quelle psicologiche, di refertazione, di salute sociale) e alla protezione delle stesse e dei

loro bambini/e in case protette; dall'altra, l'avvio del percorso di uscita dalla situazione di disagio con un progetto individuale multidisciplinare.

A tal proposito, il Centro anti violenza deve riuscire ad agire da servizio ponte tra il momento sanitario e l'intervento sociale, assicurando accoglienza, sostegno, supporto alle donne e ai loro bambini, consulenza psicologica, consulenza e assistenza legale, accompagnamento, sostegno psicologico per l'elaborazione del trauma, sostegno educativo dei minori in caso di violenza assistita, sostegno alla genitorialità per il recupero del rapporto madre-bambino, supporto economico, inserimento socio-lavorativo. Un luogo in cui la vittima di violenza possa trovare tutti i servizi di cui ha bisogno, forniti da operatori esperti.

LA TUTELA DELLE VITTIME DI VIOLENZA NEL PROCEDIMENTO CIVILE E PENALE E I DIRITTI DEI BAMBINI TESTIMONI DI EPISODI DI VIOLENZA DOMESTICA

La Convenzione di Istanbul dedica alcuni articoli alla disciplina generale delle misure legislative necessarie affinché siano forniti alle vittime di violenza sessuale adeguati mezzi civili di ristorazione del danno ed affinché sia garantita la punibilità degli autori dei reati di violenza con sanzioni efficaci, proporzionali e dissuasive.

Le norme di riferimento sono le seguenti:

- L'articolo 29 individua gli obblighi generali, consistenti nell'adozione delle necessarie misure legislative o di altro tipo per fornire alle vittime adeguati mezzi di ricorso civili, nei confronti dell'autore del reato nonché delle autorità statali che abbiano mancato al loro dovere di prevenzione o di protezione nell'ambito delle loro competenze.
- L'articolo 30 introduce lo specifico obbligo di garantire alle vittime, in un tempo ragionevole, il diritto al risarcimento del danno dall'autore del reato nonché dallo Stato se la riparazione non è garantita da altre fonti (salva, poi, la possibilità di rivalsa nei confronti dell'autore del reato).
- L'articolo 48 vieta metodi alternativi (come la conciliazione e la mediazione) di risoluzione dei conflitti aventi ad oggetto reati di violenza sessuale nonché misure alternative alle pene obbligatorie.
- L'articolo 45 prevede due particolari sanzioni specificamente concepite per gli autori di reati di violenza contro le donne: il monitoraggio e la sorveglianza della persona condannata nonché la privazione della potestà parentale.
- L'articolo 56 impone l'adozione di specifiche misure di protezione, informazione ed assistenza della vittima durante ogni fase e grado del procedimento penale ed, in particolare, volte a proteggere le vittime dal rischio di intimidazioni, a consentire alle vittime di testimoniare in aula in assenza dell'imputato, ad assicurare che siano evitati contatti tra le vittime e gli autori del reato all'interno del Palazzo di Giustizia e degli Uffici delle forze dell'ordine;

- L'articolo 46 introduce alcune circostanze specifiche che, purché non siano già elementi costitutivi del reato, possano essere considerate come aggravanti nella determinazione della pena per i reati stabiliti dalla Convenzione stessa.

La Convenzione, inoltre, dedica alla tutela dei bambini testimoni di episodi di violenza domestica l'articolo 26, che impone alle Parti di adottare misure legislative dirette a garantire un generale supporto ai bambini vittime di violenza domestica, tra i quali rientrano anche i bambini che siano stati testimoni di violenze all'interno della famiglia; l'articolo 31, in tema di affido, impone che le Parti adottino le misure legislative o di altro tipo necessarie per assicurare che gli episodi di violenza vengano presi in considerazione dal giudice ai fini del diritto di custodia e di visita dei figli, che non può compromettere il diritto alla sicurezza della vittima e dei bambini.

Come si evince dalla lettura delle disposizioni sopra illustrate, la Convenzione intende assicurare una tutela completa delle donne vittime di violenza durante il processo. Oltre l'obbligo di garantire mezzi di ristorazione civile alle donne vittime di violenza, che devono poter vedere condannato in tempi ragionevoli chi ha commesso il fatto al risarcimento del danno subito (con specifico divieto di conciliare cause aventi ad oggetto tali reati), la Convenzione prescrive l'adozione di misure specificamente concepite per proteggere ed assistere la donna, quale persona offesa del reato, nei processi penali.

Le disposizioni riconoscono, inoltre, i diritti dei bambini vittime di violenza, tra i quali rientrano anche coloro che siano stati testimoni di episodi di violenza all'interno della famiglia. La Convenzione impone di garantire che le violenze siano prese in considerazione al momento della determinazione dei diritti di custodia da parte del giudice.

Passando all'analisi della disciplina attualmente in vigore in Italia, l'aspetto che colpisce maggiormente è la mancanza di una legge nazionale dedicata alla fase successiva alla violenza contro le donne, che disciplini organicamente la tutela della vittima attraverso l'eventuale previsione di strumenti giuridici *ad hoc* al fine di garantire la ristorazione civile della vittima in tempi rapidi e di assicurarne la protezione attraverso strumenti adeguati. Manca, inoltre, nel nostro paese, una formazione specifica degli operatori e delle forze dell'ordine, volta ad affrontare unitariamente i peculiari problemi tecnici che il tema della violenza sulle donne pone.

Proprio per questo motivo sarebbe importante:

1. Adottare una legge nazionale organica che disciplini la responsabilità civile dell'autore di violenza contro le donne in modo tale le vittime possano trovare ristorazione in tempi rapidi.
2. Rivolgere maggiore attenzione alla formazione specifica degli operatori giuridici. A tal proposito è necessario:
 - che gli Ordini Professionali si facciano carico della formazione integrata ed interdisciplinare degli avvocati e delle avvocate, con particolare riferimento alla Camera minorile, nell'individuazione degli strumenti più idonei e più veloci di tutela della donna e dei bambini vittime di violenza;

- che vengano attivati corsi di formazione specifici per i magistrati e per le forze dell'ordine affinché possano essere riconosciute le peculiarità dei processi aventi ad oggetto violenza contro le donne;

- che la specializzazione degli operatori giuridici venga valorizzata, eventualmente attraverso l'istituzione di sezioni specializzate nei tribunali.

3. Istituire un fondo di garanzia, che assicuri alle vittime di violenza una pronta ristorazione del danno subito, anche nei casi in cui l'autore del reato non sia solvibile.
4. Prevedere l'applicazione di specifici strumenti, anche attraverso il ricorso a tecnologie di comunicazione adeguate, che consentano la partecipazione della vittima al processo senza che ciò comporti un contatto con l'autore del reato
5. Prevedere strumenti di accelerazione dei tempi processuali per poter garantire alle donne vittime di violenza un risarcimento del danno in tempi rapidi.