

GREVIO

2024

Primo ciclo di valutazione
tematica Italia

**RAPPORTO
DELLE ASSOCIAZIONI
DI DONNE**

Coordinato da D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza

Traduzione dall'inglese all'italiano.

Nella traduzione in italiano dal testo originale inglese si è provveduto a non riportare alcuni passaggi di testo identici che nella versione inglese erroneamente si ripetono.

Editing e Coordinamento

Carlotta Bazzocchi

D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, Centro Veneto Progetti Donna, Padova

Ilaria Bestoso

D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, Centro per non subire violenza Onlus, Genova

Elena Biaggioni

D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, Centro AntiViolenza Trento Coordinamento Donne Onlus

Stefania Loddo

D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, Centro Veneto Progetti Donna, Padova

Marcella Pirrone

D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza

Benedetta Tonetti

D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, CADMI – Casa di Accoglienza delle Donne Maltrattate Milano

Contributi

ActionAid Italia:

Isabella Orfano, Rossella Silvestre

AIDOS:

Clara Caldera, Maria Grazia Panunzi

Associazione Il progetto Alice:

Cristina Gamberi

D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza:

Elena Biaggioni (D.i.Re, Centro AntiViolenza Trento Coordinamento Donne Onlus); *Debora Bottani* (D.i.Re, Il Cerchio delle Relazioni, Genova), *Rebecca Germano*, *Marcella Pirrone*, *Paola Sdao* (D.i.Re); *Carlotta Bazzocchi*, *Irina Lenzi*, *Stefania Loddo*, *Claudia Pividori* (D.i.Re, Centro Veneto Progetti Donna, Padova); *Ilaria Bestoso* (D.i.Re, Centro per non subire violenza Onlus, Genova), *Benedetta Tonetti* (D.i.Re, CADMI – Casa di Accoglienza delle Donne Maltrattate Milano)

Educare alle differenze:

Margherita Accornero, Cristina Gamberi, Sara Marini

Forum Donne Giuriste, Coordinamento italiano della Lobby Europea delle Donne/Lef – Italia:

Siusi Casaccia

GIUDIT – Giuriste d'Italia:

Milli Virgilio

FID – Forum Italiano sulla Disabilità:

Luisella Bosisio Fazzi, Silvia Cutrera

Educare alle differenze:

Margherita Accornero, Cristina Gamberi, Sara Marini

Gruppo di riflessione d'epoca:

Giulia Sudano

Scosse APS:

Sara Marini

Se Non Ora Quando? – Torino:

Gabriella Congiu, Enrica Guglielmotti, Laura Onofri

Marina Della Rocca:

Libera Università di Bolzano

Letizia Lambertini:

ricercatrice indipendente e formatrice sulla violenza di genere e l'empowerment delle donne migranti, Bologna.

Indice



Elenco delle abbreviazioni	P. 4
-----------------------------------	-------------

Introduzione	P. 5
---------------------	-------------

Parte I	P. 8
----------------	-------------

Cambiamenti nelle politiche globali e coordinate, nei finanziamenti e nella gestione delle risorse umane, raccolta dati nell'ambito della violenza alle donne e della violenza domestica.

Art. 7 - Politiche globali e coordinate	P. 9
Art. 8 - Risorse finanziarie	P. 13
Art. 11 - Raccolta dei dati e ricerca	P. 16

Parte II	P. 23
-----------------	--------------

Informazioni sull'attuazione di determinate disposizioni in aree prioritarie nel campo della prevenzione, della protezione e dell'azione penale.

Art. 12 - Obblighi generali	P. 24
Art. 14 - Educazione	P. 27
Art. 15 - Formazione delle figure professionali	P. 33
Art. 18 - Obblighi generali	P. 38
Art. 20 - Servizi di supporto generali	P. 40
Art. 22 - Servizi di supporto specializzati	P. 43
Art. 25 - Supporto alle vittime di violenza sessuale	P. 45
Art. 31 - Custodia dei figli, diritti di visita e sicurezza	P. 46
Art. 48 - Divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti o di misure alternative alle pene obbligatorie	P. 60
Art. 49 - Obblighi generali e Art. 50 - Risposta immediata, prevenzione e protezione	P. 64
Art. 51 - Valutazione e gestione del rischio	P. 68
Art. 52 - Misure urgenti di allontanamento imposte dal giudice	P. 71
Art. 53 - Ordinanze di ingiunzione o di protezione	P. 72

Parte III	P. 74
------------------	--------------

Tendenze emergenti sulla violenza alle donne e sulla violenza domestica



Elenco delle abbreviazioni

CAS: Centri di accoglienza straordinaria

CEDAW: Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne

C.I.: Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica
- Convenzione di Istanbul

CPR: Centri di trattenimento per il rimpatrio

CTU: Consulente Tecnico d'Ufficio

DPO: Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri

DV: Violenza domestica

GBV : Violenza di genere (dall'inglese: Gender based violence)

ISTAT: Istituto Nazionale di Statistica

IVG: Interruzione volontaria della gravidanza

MGF: Mutilazioni genitali femminili

MIM: Ministero dell'istruzione e del merito

RJ: Giustizia riparativa (dall'inglese: Restorative Justice)

SAI: Sistema di accoglienza e integrazione
(Sistema migratorio)

SPRAR: Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati
(Sistema di protezione)

VAWG: Violenza alle donne
(dall'inglese: Violence against women and girls)

WSS: Centri antiviolenza e Case rifugio
(dall'inglese: Women Specialist Services)



Introduzione

Questo Rapporto è stato redatto da un gruppo eterogeneo di organizzazioni di donne ed esperte italiane, comprese quelle che hanno lavorato ai Rapporti Ombra nelle procedure di monitoraggio del GREVIO (Rapporto delle Associazioni di Donne - ottobre 2018, Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023) che si sono conclusi nel 2023 con le Raccomandazioni del Comitato delle Parti. Le stesse organizzazioni hanno contribuito lo scorso inverno anche all' 8° Rapporto periodico CEDAW per l'Italia (CEDAW 2024). Questo Rapporto fa quindi direttamente riferimento alle questioni già evidenziate nelle procedure e nei documenti sopra citati, per evitare ripetizioni.

Rispetto alle domande specifiche poste dall'attuale procedura di monitoraggio del GREVIO, questo Rapporto si concentra in modo specifico su ciò che è nuovo e/o diverso dai precedenti Rapporti, o su questioni che rimangono problematiche in Italia.

Pochi mesi dopo l'ultimo rapporto presentato delle ONG al Comitato delle Parti, un evento orribile ha scosso l'Italia: il femminicidio di Giulia Cecchettin, nel novembre 2023. Un'ondata di indignazione, attivismo e attenzione ha seguito l'iniziale sparizione e le successive indagini sulla sorte della giovane donna, seguite dallo shock e dallo sgomento per il suo femminicidio, commesso dall'ex compagno, suo coetaneo. Entrambi erano bravi studenti universitari provenienti da famiglie "normali".

La sorella, Elena Cecchettin, ha immediatamente utilizzato i social media per addossare la responsabilità della morte della sorella alla società patriarcale ed è stata successivamente esposta a violente reazioni on line.

Al femminicidio di Giulia Cecchettin sono seguiti mesi di attenzione mediatica e da un aumento degli accessi e delle chiamate ai Centri antiviolenza e al numero di pubblica utilità nazionale. La legge in discussione in Parlamento relativa all'aggiornamento del Codice Rosso è stata approvata all'unanimità e sono stati aumentati i fondi destinati ai Centri antiviolenza, alle Case rifugio e ai programmi per gli autori di violenza. Le scuole hanno richiesto corsi di formazione e sono stati organizzati eventi per gli studenti. È emerso un livello di consapevolezza e di attenzione mai visto prima.

Eppure.

Insieme alla risonanza mediatica di Gino (il padre) ed Elena Cecchettin, sono aumentati gli attacchi d'odio nei confronti di entrambi, e ogni loro apparizione è stata seguita da una scia di odio online, quella forma di odio che da anni colpisce in modo sproporzionato le donne. Non è stata introdotta l'educazione alle relazioni e alla sessualità nelle scuole. La legge approvata in questo particolare momento "emotivo" a livello nazionale si basa - come di consueto in Italia - principalmente sull'intervento della polizia e sul diritto penale. Non è stato inoltre introdotto alcun meccanismo di analisi retrospettiva dei casi di femminicidio.

Laddove si registra un aumento dei finanziamenti per combattere la violenza alle donne e le ragazze (VAWG) e la violenza domestica (DV), ciò si accompagna al rafforzamento di un pericoloso approccio che non considera il genere, in termini di comprensione della natura della violenza e nelle disposizioni sui servizi. Il legame tra la VAWG e le sue origini strutturali, il contesto di disuguaglianza strutturale da cui nasce e si alimenta la violenza, non viene riconosciuto, non viene mai menzionato e non viene mai considerato.

Recentemente, a Napoli è apparsa una campagna pubblicitaria per un numero verde antiviolenza chiamato SOS 1523^[1] (che richiama il numero nazionale antiviolenza 1522). La campagna, ripresa da diversi media nazionali, sosteneva che la violenza non sempre proviene dagli uomini e che sarebbe necessario istituire un numero non discriminatorio e accessibile anche alle persone offese di sesso maschile. Le associazioni di donne hanno ovviamente richiesto l'intervento del Dipartimento delle Pari Opportunità (DPO) e della Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio e su tutte e su tutte le forme di violenza di genere, evidenziando come ciò stesse minando gravemente i principi della C.I. Ancora una volta si è scatenata una reazione di odio.

In questo rapporto vogliamo sottolineare proprio l'emergenza culturale esistente in Italia su ogni aspetto della lotta alla violenza maschile contro le donne, oltre al forte divario tra le leggi adottate e la loro effettiva applicazione nel contesto sociale e culturale italiano.

L'approccio che non considera il genere utilizzato in questi contesti cancella le origini della violenza alle donne così come riconosciute anche nel preambolo della Convenzione di Istanbul.

[1] <https://www.1523.it>



Parte I

Cambiamenti nelle politiche globali e coordinate, nei finanziamenti e nella gestione delle risorse umane, raccolta dati nell'ambito della violenza alle donne e della violenza domestica.

Articolo 7: politiche globali e coordinate

Le questioni sollevate dagli artt. 7 e 18 sono state evidenziate nei nostri precedenti rapporti Rapporto delle Associazioni di Donne - ottobre 2018, Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023 e Rapporto delle "Organizzazioni della società civile italiana per la CEDAW" - gennaio 2024 a cui rimandiamo in quanto purtroppo la situazione generale non è cambiata. Le carenze segnalate sono ancora molto preoccupanti e non sono state affrontate dalle autorità competenti.

Il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 – risorse finanziarie e umane

Il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 è stato adottato in totale assenza di confronto e partecipazione della società civile; **non è seguito alcun piano esecutivo**. Ad oggi, il Piano Nazionale non è stato aggiornato e non è in previsione un piano per il 2024-2027. Non sono disponibili, né sono stati forniti ai membri dell'Osservatorio, documenti utili per la necessaria valutazione e il monitoraggio dell'attuazione del Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne.

Pertanto, al momento non è disponibile un piano per il prossimo triennio e, ad oggi, nulla è cambiato e le criticità individuate non sono state superate. L'istituzione di forme di collaborazione e coinvolgimento sia nella definizione di priorità che nel sistema di governance, il ruolo dei servizi di supporto specialistici, delle associazioni di donne e della società civile è di fatto indebolito sia nella fase di attuazione che in quella di valutazione. L'art. 1, comma 149, della Legge di Bilancio 2022 (n. 234/2021) ha **eliminato l'obbligo** per il Ministero delegato alle Pari Opportunità di trasmettere al Parlamento una relazione annuale sull'attuazione del Piano Nazionale, impedendo qualsiasi controllo parlamentare e/o sociale sulla sua efficacia. Le ONG che gestiscono i Centri antiviolenza e le Case rifugio sono raramente coinvolte nella valutazione dei bisogni e dei costi o nell'analisi dell'impatto.

Come per i precedenti Piani strategici nazionali sulla violenza maschile contro le donne, il Piano Nazionale 2021-2023 prevede l'adozione di un Piano esecutivo, che dovrebbe definire l'elenco delle azioni da implementare, collegandole a priorità, responsabilità e risorse. Ad oggi, tale Piano esecutivo non è stato adottato. A parte l'indicazione del periodo di validità (2021-2023), non ci sono indicazioni sui tempi di realizzazione delle attività previste, né sui soggetti responsabili dell'attuazione di una determinata azione e sulle procedure amministrative da attivare. Gli obiettivi sono dichiarati in modo generico e, in alcuni casi, le attività specifiche non sono chiaramente collegate ad essi. Non ci sono indicazioni chiare sull'allocazione delle risorse rispetto a ciascuna delle priorità di intervento e non c'è un collegamento tra le linee di azione e la ripartizione delle risorse finanziarie disponibili.

Lo afferma anche il progetto ViVaProject, che nasce dall'Accordo di collaborazione siglato il 19 giugno 2017 tra il DPO e l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IRPPS-CNR), sul tema Analisi e valutazione degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne.

Il progetto ViVa mira a fornire un quadro conoscitivo ampio e analiticamente fondato, utile a definire e accompagnare l'attuazione di politiche antiviolenza.

Nell'ambito di questo progetto, nel gennaio 2024 è stato pubblicato un rapporto che afferma:

"Un primo punto vulnerabile riguarda il quadro logico degli interventi, che non risulta essere sempre definito con chiarezza. Limitandosi a trattare gli aspetti compatibili con la natura di indirizzo del documento strategico, il Piano presenta una limitata definizione sia delle criticità che ciascuna priorità/proposta di intervento intende superare per conseguire la finalità generale di ridurre o eliminare la violenza maschile contro le donne, sia degli obiettivi specifici delle priorità e delle proposte di intervento".

"La mancata declinazione operativa degli interventi strategici determina l'assenza ad ogni riferimento alle risorse finanziarie stanziare e alla loro ripartizione nei singoli assi strategici e interventi. Si tratta di un problema particolarmente rilevante in quanto non essendo esplicitati criteri che stabiliscano quali siano le finalità da conseguire nel breve, medio o lungo termine, l'elevata numerosità delle proposte di intervento rende la strategia nazionale difficilmente fattibile nel tempo di un triennio, anche ammettendo che diverse azioni di sistema possono essere realizzate senza ulteriori oneri finanziari per le Amministrazioni e anche presupponendo l'intervento di diversi soggetti nella loro attuazione. Analoghi limiti sono da rinvenire nella mancanza di specificazione, nel Piano, dei risultati attesi degli interventi e di un sistema di indicatori idoneo a misurare l'avanzamento di tali azioni e i loro risultati."

Coinvolgimento della società civile

A fronte della definizione di forme di collaborazione e coinvolgimento sia nelle priorità che nel sistema di governance, il ruolo dei Centri antiviolenza e delle Case Rifugio, delle associazioni di donne e della società civile risulta di fatto **indebolito** sia nella fase di implementazione che in quella di valutazione dei suddetti Piani. Per quanto riguarda il "modello di governance", queste organizzazioni sono incluse solo nell'Assemblea dell'Osservatorio, composta da 30 rappresentanti, di cui solo 10 designati dalle ONG e solo 3 in rappresentanza dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio.

Per quanto riguarda le ulteriori criticità legate al Piano Nazionale e alla mancanza di politiche efficienti e stabili per affrontare tutte le forme di violenza come richiesto dalla C.I. rimandiamo al nostro Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023 .

Risorse finanziarie e umane

I fondi nazionali antiviolenza sono aumentati in modo significativo tra il 2013 e il 2023 e, dal 2022, è stato istituito uno stanziamento annuale per il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne. Tuttavia, i fondi non sono regolarmente programmati o collegati alle assi del Piano. La conseguenza è che i Centri antiviolenza e le Case rifugio gestiti dalle organizzazioni di donne rimangono gravemente **sotto-finanziati**, poiché le risorse non sono basate su una valutazione regolare e approfondita dei bisogni e dei costi nazionali e locali. La loro sostenibilità è messa a dura prova dai ritardi nel trasferimento dei fondi. Non sono previste risorse specifiche per le sopravvissute con disabilità. I fondi per i programmi contro gli autori di violenza, tuttavia, sono aumentati in modo sproporzionato nel 2022 (+9 milioni di euro).

Valutazione sull'utilizzo delle risorse

Nonostante il trasferimento alle Regioni delle risorse destinate al rafforzamento dei sistemi di intervento sia stato attuato (seppur con ritardo e senza considerare l'armonizzazione con i tempi di predisposizione dei bilanci regionali), non sono attualmente disponibili informazioni sulla programmazione regionale. Inoltre, si registra una situazione disomogenea rispetto all'utilizzo delle risorse, come rilevato anche dalla Relazione del 30 giugno 2022 del Ministero al Parlamento, che analizza l'utilizzo delle risorse sull'assegnazione dei fondi alle Regioni ai sensi degli artt. 5 e 5-bis per gli anni 2017-2021.

Nonostante il costante aumento nel corso degli anni, le risorse stanziare sono ancora largamente inadeguate. Si stima che il budget per il 2022 preveda per ogni centro antiviolenza circa 39.000 euro e per ogni casa rifugio circa 36.000 euro.^[2] Per quanto riguarda i finanziamenti, si vedano anche le informazioni riportate al seguente art. 8.

Intesa Stato/Regioni

Nel settembre 2022 sono stati adottati i nuovi "Requisiti minimi per i Centri antiviolenza e le Case rifugio". Tali standard costituiscono dei requisiti per le ONG per ricevere fondi statali e/o regionali. L'art. 1 dei requisiti prevede che le ONG debbano "*perseguire statutariamente, in modo esclusivo o prevalente, le attività di prevenzione e contrasto alla violenza maschile*". Questo viene valutato anche analizzando "la consistenza percentuale delle risorse destinate in bilancio" a tali finalità. Tali criteri impediscono di dirottare i fondi verso organizzazioni generaliste (ad esempio, cooperative multiservizi, Caritas o Croce Rossa) invece che verso associazioni di donne con competenze specialistiche. Alcune Regioni hanno contestato tali criteri, suggerendo di eliminarli. L'eliminazione **comprometterebbe un approccio sensibile al genere** e sarebbe devastante per le ONG di donne che si occupano prevalentemente di VAWG e DV.

In una recente riunione dell'Osservatorio nel 2024, l'attuale Ministra ha rappresentato le criticità emerse nei territori regionali in relazione all'applicazione dell'Intesa Stato-Regioni sui requisiti minimi dei centri antiviolenza, informando che la Conferenza Stato-Regioni ha inviato al DPO una bozza di modifica del testo. Il testo non è stato condiviso con le associazioni presenti e non se ne conoscono i contenuti e le modifiche proposte. Ad oggi, il lavoro di revisione dell'Intesa sui requisiti minimi dei Centri antiviolenza è fermo, non ci sono modifiche sostanziali a quanto già riportato nei precedenti rapporti della società civile (2018 e 2023) nell'ambito delle procedure di monitoraggio del GREVIO. Per quanto riguarda l'attenzione delle autorità a mettere al centro delle loro politiche in materia di VAWG e DV i diritti delle donne e il loro empowerment e a rafforzare l'intersezionalità di tali politiche, non si può che sottolineare quanto descritto in modo approfondito oltre (in relazione all'art. 18), evidenziando come la mancanza di un approccio integrato tra servizi di supporto e di protezione aumenti il rischio di vittimizzazione secondaria. Al di là delle misure previste, uno dei problemi principali in Italia continua a essere **l'atteggiamento culturale e gli stereotipi sulle donne** da parte di professionisti e professioniste del diritto, dei servizi sociali, della medicina e delle forze dell'ordine, che mettono costantemente in dubbio la credibilità delle donne. Anche quando presentano una denuncia, si tende a considerare questo strumento come un tentativo di manipolazione degli uomini o delle istituzioni da parte delle donne per altri scopi (come ottenere vantaggi in una separazione). Le **donne con disabilità** sono considerate meno credibili, in quanto spesso ritenute "non sane di mente" e non affidabili. Inoltre, le donne con disabilità psichica e/o intellettiva, che hanno maggiori necessità di sostegno, possono non avere in realtà capacità giuridica in quanto soggette a tutela o a curatela, che in Italia non sono mai state abolite.

[2] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 2 settembre 2022, Ripartizione delle risorse del "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" - Annualità 2022.

Articolo 8: risorse finanziarie

Allocazione delle risorse (Art. 8 domanda 4)

Dall'adozione del decreto-legge n. 93/2013, i fondi nazionali antiviolenza sono aumentati in modo significativo. Dal 2013 al 2023, il budget per i Centri antiviolenza è cresciuto del 334% e i fondi per le attività previste dai piani nazionali antiviolenza sono cresciuti del 152%^[3]. Tale incremento è dovuto principalmente all'istituzione per legge, nel 2022, di uno stanziamento annuale per il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne (+15 milioni di euro all'anno). A fronte di tale aumento di risorse, il numero di donne uccise da uomini in ambito familiare o affettivo non è però diminuito in maniera rilevante: 106 le donne uccise nel 2021 e nel 2022 e 96 nel 2023^[4]. Ciò sottolinea l'urgenza di rivedere le attuali politiche antiviolenza, nonché la ripartizione e lo stanziamento dei fondi. Fondamentale è contrastare efficacemente le norme sociali e culturali patriarcali che perpetuano quotidianamente le varie forme di violenza maschile contro le donne e le ragazze in Italia.

Allo stato attuale, l'allocazione dei fondi non è né regolarmente programmata né coerentemente allineata ai quattro assi del Piano Nazionale (Prevenzione, Protezione e Sostegno, Perseguire e Punire, Assistenza e Promozione)^[5], e manca di un'analisi regolare e completa dei bisogni, così come una valutazione dei costi specifica del contesto italiano. La maggior parte delle risorse stanziata è stata costantemente destinata all'asse Protezione, mentre l'investimento dello Stato nelle misure di prevenzione è stato inadeguato. Ad esempio, tra il 2020 e il 2022, sono stati stanziati solo 27,9 milioni di euro per la prevenzione (pari all'11,8% dei fondi antiviolenza complessivi), con appena 10,8 milioni di euro specificamente programmati per la prevenzione primaria (pari al 4,6% dei fondi antiviolenza totali). Il limitato investimento nella prevenzione primaria è stato ulteriormente confermato dalla legge di bilancio 2024. Quest'ultima ha assegnato 3 milioni di euro all'anno a partire dal 2024 al finanziamento di misure di prevenzione secondaria, in particolare la formazione delle operatrici e degli operatori che possono entrare in contatto con le donne che hanno subito violenza. Sono stati compiuti progressi significativi nella promozione dell'empowerment socioeconomico delle donne.

Nel 2024, il Reddito di Libertà per le donne che hanno subito violenza, inizialmente introdotto in via sperimentale nel 2020 per sostenere economicamente le donne nel periodo pandemico, è diventato una misura permanente.

[3] ActionAid, Prevenzione sottocosto, 2023.

[4] www.interno.gov.it/it/stampa-e-comunicazione/dati-e-statistiche/omicidi-volontari-e-violenzagenere

[5] www.pariopportunita.gov.it/media/2314/national-strategic-plan-on-male-violence-against-women2021-2023.pdf

La legge di bilancio 2024 ha stanziato 10 milioni di euro annui per il 2024, 2025 e 2026, ridotti a 6 milioni all'anno a decorrere dal 2027. Tuttavia, a causa dell'inadeguatezza dei fondi allocati, solo 2.000 delle 30.000 potenziali beneficiarie potranno usufruirne. Inoltre, il contributo mensile di 400 euro è insufficiente e non tiene conto delle differenze di potere d'acquisto tra le diverse aree del Paese. Per quanto riguarda il congedo indennizzato per vittime di violenza, non sono state stanziato risorse aggiuntive nonostante l'aumento delle domande: da 50 nel 2016 a 1.630 nel 2022^[6]. Solo un numero limitato è stato accolto, ovvero circa il 35% tra il 2019 e il 2022. Le istituzioni italiane non si occupano di tutte le forme di violenza maschile contro le donne, così come previsto dalla C.I.. Rispetto ai finanziamenti, le leggi di bilancio hanno stanziato per attività riguardanti le mutilazioni genitali femminili (art. 38) 917.129 euro sia nel 2021 che nel 2022, e 1.239.845 euro nel 2023, specificatamente per campagne di sensibilizzazione, un numero verde nazionale e la formazione di operatori e di operatrici. Questi fondi sono gestiti annualmente dal Ministero dell'Interno, dal Ministero della Salute e dal DPO, ma non sono disponibili **informazioni complete e facilmente accessibili sul loro utilizzo**. Per la prevenzione e il contrasto ai matrimoni forzati (art. 37), nel 2018, sono stati destinati fondi una tantum per la emanazione di linee guida per l'identificazione di casi potenziali o reali. Non sono stati invece allocati fondi per prevenire e combattere i crimini commessi in nome del cosiddetto "onore" (art. 42 C.I.).

Erogazione di risorse ad organizzazioni di donne per fornire servizi di supporto specializzati (art. 8, domanda 5)

Nonostante l'aumento di finanziamenti registrato nell'ultimo decennio, per il 2023 sono stati allocati solamente 50 mila euro circa per Centro antiviolenza e 43 mila euro per Casa rifugio, a fronte delle quasi 60.000 donne assistite ogni anno^[7]. Inoltre, gli importi assegnati possono variare annualmente: la legge prevede uno stanziamento base di soli 16 milioni all'anno per i Centri antiviolenza e le Case rifugio, lasciando alla discrezionalità della politica la decisione di assegnare ulteriori finanziamenti, in particolare alle Regioni. Non è mai stata effettuata una valutazione complessiva delle risorse economiche necessarie per finanziare adeguatamente il sistema antiviolenza italiano. Di conseguenza, le Case rifugio e i Centri antiviolenza sono spesso gravemente sotto-finanziati e la loro sostenibilità è ulteriormente messa a rischio dai ritardi nel trasferimento dei fondi. Da rilevare poi che non sono previste risorse specifiche per azioni rivolte alle donne con disabilità o donne migranti. Infine, i fondi per i programmi per gli autori di violenza sono stati eccezionalmente aumentati nel 2022 (+9 milioni), ma solo un milione di euro all'anno è previsto da legge. La legge di bilancio 2024 ha stanziato ulteriori 4 milioni di euro all'anno per il triennio 2024-2026. Per informazioni sulle risorse finanziarie e umane adeguate per le organizzazioni per i diritti delle donne che offrono servizi di supporto specializzato, incluse quelle che assistono donne e le ragazze migranti, si rimanda a quanto specificato nella Parte III relativamente agli artt. 59, 60 e 61 della C.I..

[6] INPS, Report domande vittime di violenza, June 2023

[7] ISTAT, Audizione dell'istituto nazionale di statistica presso la commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, gennaio 2024.

Raccomandazioni

Articoli 7 e 8

- 01** Incaricare il DPO di programmare l'uso dei fondi nazionali anti violenza con tutte le parti interessate, compresi i servizi specialistici per le donne, sulla base di una regolare valutazione dei bisogni e dei costi.
- 02** Ripristinare la supervisione del Parlamento sull'attuazione del Piano Nazionale e della relativa assegnazione dei fondi.
- 03** Mantenere l'art. 1 dei requisiti minimi per le Case rifugio e i Centri anti violenza e gli attuali criteri di assegnazione dei fondi per le ONG che gestiscono le strutture di accoglienza per le donne.
- 04** Consultare obbligatoriamente i servizi specializzati indipendenti per le donne durante la progettazione, il monitoraggio, la valutazione e l'attuazione dei requisiti minimi.

Articolo 11: raccolta dei dati e ricerca

Raccolta di dati amministrativi (art. 11, domanda 6)

Le risposte dello Stato sulla raccolta dei dati amministrativi ancora una volta non si basano su una prospettiva di continuità e di pianificazione a lungo termine. La necessità di creare un sistema completo e integrato è stata ribadita e sottolineata in diversi documenti e leggi. Tuttavia, l'avvio sistematico della raccolta dei dati da parte delle fonti istituzionali - in ambito sanitario, giudiziario e sociale - è ancora lontano.

Nonostante le dimensioni del problema, l'Italia non possiede un sistema di raccolta dati disaggregato e coordinato. Inoltre, tutti i dati accessibili, compresi quelli delle istituzioni preposte all'applicazione della legge e della magistratura, mancano di completezza, come rilevato dal primo Rapporto di Valutazione di Base del GREVIO sull'Italia. In particolare, la limitata analisi delle dinamiche degli omicidi ostacola lo scopo di comprendere i fattori di rischio e di colmare le lacune nelle risposte istituzionali, tenendo presente che alti tassi di femminicidi possono indicare gravi difetti nel sistema di protezione, una mancanza di coordinamento nell'attuazione delle misure relative alle "4 P" della Convenzione di Istanbul, nonché accordi impropri in materia di affidamento e diritto di visita, e una diffusa cultura sessista e misogina.

Non è stata effettuata la valutazione critica richiesta dal GREVIO, che aiuterebbe a capire perché esiste un tale divario tra denunce e condanne (cfr. infra, artt. 49-50). La Commissione Femminicidio ha pubblicato diversi rapporti analizzando il sistema giudiziario e la situazione dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio esistenti in Italia.

Il testo ha ribadito l'importanza di "valorizzare un approccio di genere, non neutrale e integrato, che affronti le disparità economiche, sociali e politiche tra le culture, riconoscendo anche il contesto culturale in cui si genera la violenza contro le donne".

Tutto questo avviene nonostante i vari Piani strategici nazionali sulla violenza maschile contro le donne che si sono succeduti nel tempo. A partire dal Piano straordinario del 2017-2020, che affidava all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il compito di creare tale sistema attraverso un accordo con il DPO, fino a quello Strategico del 2021-2023 che sottolineava ancora una volta la necessità di creare un sistema integrato di dati sulla violenza. Il periodo successivo non ha visto l'attuazione di un piano esecutivo e, soprattutto, non esiste un piano per il periodo 2024-2027.

Dati ISTAT su stereotipi e pregiudizi; l'ultimo e unico rapporto, 2019

Persiste il pregiudizio che ritiene le donne responsabili della violenza sessuale. Ben il 39,3% della popolazione ritiene che una donna possa sottrarsi a un rapporto sessuale se davvero non lo vuole. Anche la percentuale di coloro che pensano che le donne possano provocare violenza sessuale con il loro modo di vestire è alta (23,9%). Inoltre, il 15,1% ritiene che una donna che subisce violenza sessuale in stato di ubriachezza o sotto l'effetto di droghe ne sia almeno in parte responsabile. Il 10,3% ritiene che le accuse di violenza sessuale siano spesso false (più gli uomini, 12,7%, che le donne, 7,9%); il 7,2% pensa che "di fronte a una proposta sessuale, le donne spesso dicono no ma in realtà intendono sì"; il 6,2% afferma che le donne serie non vengono violentate. L'1,9% ritiene che non ci sia violenza quando un uomo costringe la moglie/compagna ad avere un rapporto sessuale contro la sua volontà.^[8]

Procedimenti penali – dati sulle archiviazioni da parte delle forze dell'ordine e della magistratura

I dati sui procedimenti sono pochi, disomogenei e di difficile lettura in quanto non sono raccolti su base sistematica e mancano di analisi disaggregate per genere. Esistono due rapporti oltre al già citato rapporto ISTAT del 2018^[9]. Un'indagine riferita al 2018 e la relazione tecnica di accompagnamento ad un recente disegno di legge (DDL 2530)^[10]. Quest'ultimo documento include i dati del Ministro della Giustizia per gli anni 2019/2021. Entrambi i documenti mostrano che, per quanto riguarda i reati di stupro e violenza sessuale, il modello di definizione principale è l'archiviazione (allo stesso modo nei casi di maltrattamento e stalking). I dati disponibili (fino al 2021) rivelano che in circa il 50% dei casi di stupro e violenza sessuale i procedimenti vengono archiviati prima dell'avvio dell'azione penale. I tassi di condanna sono altrettanto bassi, aggirandosi intorno alle 1.000 condanne all'anno – a fronte di iscrizioni nel registro delle notizie di reato di oltre 7.000 casi all'anno (2019, 2020 e 2021).

[8] Di Nicola, giudice della Corte di Cassazione, che ha scritto libri e pubblicato diversi articoli su pregiudizi e stereotipi <https://www.sistemapenale.it/it/opinioni/tribunale-roma-2021-pregiudizi-giudiziari-violenza-di-genere>

[9] <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/violenza-dentro-e-fuori-la-famiglia/numero-delle-vittime-e-forme-di-violenza>

[10] <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01334668.pdf>

La questione dell'elevato numero di procedimenti che non si concludono con una condanna è stata sollevata anche dal primo rapporto di valutazione (di base) del GREVIO sull'attuazione della C.I. in Italia: "[...] Il GREVIO è preoccupato dalla mancanza di decisione nel tentativo di stabilire perché la stragrande maggioranza dei casi di violenza contro le donne denunciati "fuoriescono" dal sistema giudiziario e non si concludono con una condanna. (...) A tal fine, è necessaria un'analisi complessiva di tutti i modi possibili per elaborare un approccio più incentrato, guidato e orientato al risultato alla responsabilità dei autori di violenza." [11]

Una valutazione critica richiesta dal GREVIO, che aiuterebbe a capire perché c'è un tale divario tra denunce e condanne, non è stata effettuata.

Relazioni della Commissione Femminicidio [12]

La Commissione Femminicidio ha pubblicato diverse relazioni, analizzando il sistema giudiziario e la situazione dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio esistenti in Italia. Ha ribadito l'importanza di valorizzare un approccio integrato di genere, non neutrale, che affronti trasversalmente le disuguaglianze economiche, sociali e politiche di genere, contesto culturale in cui si genera la violenza contro le donne. [13]

La Commissione Femminicidio, il 18 novembre 2021, ha approvato una relazione sulla risposta giudiziaria al femminicidio in Italia. I dati sono preoccupanti:

- Nel biennio 2017-18 si sono verificati 211 femminicidi: 96 nel 2017 e 115 nel 2018.
- Non emergono differenze né a livello territoriale né per quanto riguarda le caratteristiche di autori e persone offese. Il femminicidio, così come la violenza psicologica, fisica e sessuale, presenta caratteristiche trasversali.
- Il 78% delle persone offese e il 78,1% degli autori ha cittadinanza italiana, mentre il 21% delle persone offese e il 18,8% degli autori ha cittadinanza straniera.
- Nella maggior parte dei casi (57,4%), le donne vittime di femminicidio sono state uccise dal loro partner (marito, compagno, fidanzato, amante), che nel 77,9% dei casi conviveva con la donna. Il 12,7% è stato ucciso dall'ex partner.
- Il 63% delle donne ha scelto di non rivelare precedenti casi di violenza maschile a nessuna persona o autorità; solo il 15% delle donne ha denunciato il fatto alle forze dell'ordine.

[11] <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e>

[12] <https://www.senato.it/20301>

[13] Cfr. <https://senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/353297.pdf>, pp. 33 e 34.

Nuova legge sulle statistiche (legge n. 53 del 2022) e indagini nazionali sulla violenza alle donne

La promulgazione della **Legge n. 53 del 2022** è stata un'azione governativa cruciale che ha svolto un ruolo decisivo nella creazione di un sistema di gestione e utilizzo efficace dei dati. L'art. 2 di questa legge definisce gli "obblighi generali di rilevazione", che stabiliscono le linee guida e i requisiti per la raccolta e la gestione dei dati. La legge è stata promulgata nel marzo 2023, ma ad oggi non sono stati adottati tutti i decreti attuativi per il sistema integrato di raccolta dati.

I principali elementi richiesti dalla legge sono:

- L'ISTAT e il Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) devono realizzare con cadenza triennale un'indagine campionaria interamente dedicata alla violenza alle donne che produca stime anche sulla parte sommersa dei diversi tipi di violenza, ossia violenza fisica, sessuale, psicologica, economica, anche alla presenza sul luogo del fatto dei figli e delle figlie degli autori o delle persone offese, e atti persecutori in riferimento a comportamenti che costituiscono o contribuiscono a costituire reato, fino al livello regionale;
- Le domande dell'indagine sulla violenza psicologica ed economica dedicate alle donne nelle relazioni di intimità devono essere integrate con domande relative alla presenza di figli e delle figlie e di eventuali conviventi. Per quanto riguarda la relazione autore-persona offesa, viene fornito un elenco dell'insieme minimo di metodi che devono essere inclusi nelle indagini ISTAT.
- Tutte le strutture sanitarie pubbliche e in particolare le unità operative di Pronto Soccorso hanno l'obbligo di fornire dati e informazioni sulla violenza contro le donne.
- Devono essere prodotte informazioni statistiche che garantiscano l'identificazione della relazione tra l'autore e la persona offesa e la rilevazione:
 - a)** il tipo di violenza, fisica, sessuale, psicologica o economica, esercitata sulla persona offesa;
 - b)** se la violenza è commessa in presenza sul luogo del fatto dei figli e delle figlie degli autori o delle persone offese e se la violenza è commessa unitamente ad atti persecutori;
 - c)** gli indicatori di rischio di rivittimizzazione, fatta salva la garanzia di anonimato delle donne che si trovano in situazioni di violenza.
- Il Ministero dell'Interno deve fornire ogni ulteriore informazione utile a definire la relazione autore-persona offesa, e anche, se possibile:
 - a)** l'età e il sesso degli autori di violenza e delle donne che la subiscono;
 - b)** informazioni sul luogo in cui si è verificato l'evento;
 - c)** il tipo di armi eventualmente utilizzate;
 - d)** se la violenza è commessa in presenza dei figli e delle figlie dell'autore o della persona offesa.

Il sistema di raccolta dati mira a raccogliere per ogni donna in situazione di violenza, in ogni fase del procedimento giudiziario, informazioni su denunce, misure preventive applicate dal questore o dall'autorità giudiziaria, misure cautelari, ordini di protezione e misure di sicurezza, provvedimenti di archiviazione e sentenze.

Il Ministero della Giustizia è tenuto a fornire i dati relativi alla relazione tra l'autore e la persona offesa e quelli relativi all'età e al genere degli autori e delle donne che subiscono la violenza, nonché alla presenza dei figli e delle figlie dell'autore o della donna sul luogo del fatto, ai luoghi in cui si è verificato il fatto e all'eventuale tipo di arma utilizzata.

Criticità della Legge n. 53/2022

Questa legge non identifica chiaramente le fonti dei dati. Non definisce "come" i diversi soggetti debbano raccogliere i dati, non garantendo né la standardizzazione né l'armonizzazione dei dati raccolti. Nonostante l'impegno previsto dalla legge, l'ISTAT, i Ministeri dell'Interno, della Giustizia e della Salute, devono elaborare e diffondere dati disaggregati per genere, ma mancano dati disaggregati rispetto all'abilità o disabilità della persona, all'orientamento sessuale e all'identità di genere per cogliere il fenomeno della VAWG nel suo complesso e le sue complessità. Mancano anche dati sull'accessibilità delle Case rifugio.

La legge non prevede alcun tipo di sostegno finanziario ai soggetti responsabili dell'implementazione dei vari sistemi di raccolta dati, che dovrebbero confluire in un unico sistema integrato; ciò comporta la mancanza di investimenti economici adeguati per potenziare la raccolta e l'analisi dei dati ai vari livelli istituzionali e realizzati dai Centri antiviolenza e dalle Case rifugio. La raccolta di dati statistici sulla violenza di genere è potenziata solo nella giustizia penale. Nonostante la Commissione Femminicidio abbia più volte sottolineato la totale mancanza di dati sulle cause civili, **non è prevista alcuna indagine sulla violenza nei procedimenti civili**. Ad oggi, il sistema integrato di raccolta dei dati è ancora insufficientemente implementato. Inoltre, l'indagine triennale sarà disponibile solo fino al livello regionale e non comunale, non consentendo così un'analisi territoriale più specifica necessaria per interventi più mirati.

L'ISTAT e la Legge n. 53/2022

Attualmente, in continuità con l'accordo tra il DPO e l'ISTAT, lo Stato fa riferimento al portale ISTAT per tutti i dati aggiornati sulla violenza di genere, anche per una prospettiva europea e internazionale, come dimostrano le dichiarazioni contenute nella pagina dedicata alla violenza contro le donne sul sito della Camera dei Deputati - Documentazione parlamentare.

Apprezziamo lo sforzo dell'ISTAT, che ha riunito i dati disponibili presso i vari Ministeri e li ha resi accessibili attraverso la pubblicazione sul portale di tabelle sul percorso giudiziario e sull'accesso delle donne alle strutture ospedaliere.

Le tabelle pubblicate, tuttavia, non rappresentano in alcun modo una raccolta sistematica di dati disaggregati come richiesto dalla C.I. e come previsto dalla Legge n. 53/2022. I dati non sono aggiornati al 2023; inoltre, per alcune voci, gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2022, mentre per altre sono aggiornati al 2018.

In particolare, per quanto riguarda i percorsi giudiziari, vengono pubblicate tabelle specifiche per aspetti rilevanti quali denunce, procedimenti definiti in Procura, condanne e detenuti. Per le "Denunce alle Forze di Polizia", sono riportati i dati del Ministero dell'Interno per gli anni 2014-2022 relativi a "Denunce e segnalazioni" e "Ammonizioni e allontanamenti per regione". Solo la prima tabella riporta dati disaggregati per sesso, età e cittadinanza, mentre la seconda mostra esclusivamente dati aggregati (cioè totali). Pertanto, non si riscontra alcuna armonia tra i set di dati presentati, impedendo un confronto o un'analisi.

Per quanto riguarda i "Procedimenti definiti in Procura", vengono pubblicati i dati aggregati relativi agli "Autori indagati dalla Procura Ordinaria per tipologia di reato", per gli anni 2012-2018. Anche in questo caso i dati non sono disaggregati e, a differenza della voce precedente, l'ultimo dato disponibile si riferisce al 2018.

La pagina "Condanne" contiene le tabelle relative alle persone condannate per alcune tipologie di reati, suddivise per età al momento della commissione del reato più grave, maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale, atti persecutori. Il periodo di riferimento è 2010-2018. I dati sono sempre aggregati e, anche in questo caso, gli ultimi dati disponibili si riferiscono al 2018.

La pagina "Detenuti" mostra i dati sui detenuti che hanno commesso reati di maltrattamenti in famiglia, stalking, violenza sessuale, tratta e riduzione in schiavitù, per gli anni 2010-2022. Sebbene si osservi una parziale attenzione ai dati disaggregati per cittadinanza e sesso, essi sono ancora insufficienti rispetto a quanto richiesto dalla C.I.

Sul portale dell'ISTAT si fa riferimento all' "Accordo per la prosecuzione dell'alimentazione della banca dati sulla violenza di genere" (maggio 2023) di durata triennale, tra ISTAT e Ministero della Salute. I dati sono presentati secondo due temi: gli accessi delle donne al Pronto Soccorso e i ricoveri ospedalieri. Sul primo tema sono pubblicate le tabelle di dati in forma aggregata che riportano gli accessi globali delle donne e gli accessi con indicazione di violenza sulle donne in Pronto Soccorso, per gli anni 2017-2022. Sul secondo tema sono riportate le tabelle con i dati relativi ai ricoveri ospedalieri per gli anni 2017-2022, con dati disaggregati per età e provenienza esclusivamente per gli anni 2020-2022. Anche per la Sanità pubblica, come già detto per la Giustizia, non sono rispettate le indicazioni della C.I. e del GREVIO sulla raccolta di dati in forma disaggregata per tipo di violenza, sesso, età della donna che ha subito violenza e dell'autore della violenza, relazione tra i due e luogo di accadimento.

Raccomandazioni

Articolo 11

- 01** Migliorare la raccolta dei dati in linea con i requisiti dell'articolo 11 della C.I. (dati disaggregati per genere); renderli obbligatori anche per i procedimenti civili di diritto di famiglia e, con riferimento ai dati giudiziari, renderli disponibili alla società civile.
- 02** Dare mandato ai ministeri competenti di emanare i decreti attuativi della Legge 53/2022.
- 03** Richiedere una raccolta di dati circa l'impatto delle riforme introdotte all'art. 582 del Codice penale.
- 04** Raccogliere in maniera completa dati o analisi sul gratuito patrocinio nei casi di diritto di famiglia e in ambito penale per i reati relativi alla violenza alle donne.
- 05** Sostenere e finanziare adeguatamente la raccolta dati dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio.



Parte II

Informazioni sull'attuazione
di determinate disposizioni in aree
prioritarie nel campo della prevenzione,
della protezione e dell'azione penale

Articolo 12: obblighi generali

La condizione socio-culturale delle donne in Italia non è migliorata rispetto alla scorsa valutazione del GREVIO, e tutto quanto riportato nell'ultimo rapporto del 2018, negli articoli 12 e 13, è ancora valido nonostante l'elezione della prima donna Presidente del Consiglio dei Ministri nel 2019.

Ruolo dei media: la molestia mediatica delle donne in situazione di violenza

La rappresentazione mediatica della violenza sessuale e dello stupro è spesso drammaticamente stereotipata e ne trasmette pregiudizi e miti. Un'ampia diffusione di odio online nei confronti delle donne si aggiunge alla rappresentazione mediatica della violenza sessuale, già prevenuta e ricca di pregiudizi. Le donne in Italia sono costantemente il principale bersaglio dell'odio online, come individuato anche da una mappatura annuale di VOX.

Sviluppo del lavoro dell'Osservatorio Nazionale per l'integrazione delle politiche di genere

La Camera dei Deputati ha pubblicato un documento l'8 marzo 2024 affermando: *“Per rafforzare la governance della Strategia 2021-2026, la legge di bilancio 2022 (articolo 1, commi 139-148, L. n. 234/2021), oltre a prevedere l'adozione di un Piano strategico nazionale per la parità di genere, ha disposto l'istituzione presso il Dipartimento per le pari opportunità di una Cabina di regia interistituzionale e di un Osservatorio nazionale per l'integrazione delle politiche per la parità di genere. Ai sensi delle richiamate norme il Piano strategico nazionale per la parità di genere con i seguenti obiettivi: individuare buone pratiche per combattere gli stereotipi di genere; colmare il divario di genere nel mercato del lavoro; raggiungere la parità nella partecipazione ai diversi settori economici; affrontare il problema del divario retributivo e pensionistico; conseguire l'equilibrio di genere nel processo decisionale.”*

Il finanziamento del Piano prevede anche, a partire dall'anno 2022, un aumento di 5 milioni di euro del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità. La Cabina di regia è stata istituita con successivo decreto 27 gennaio 2022 ha funzioni di raccordo tra le diverse amministrazioni coinvolte e tra i diversi livelli di governo al fine di coordinare le azioni a livello centrale e territoriale. Tra i compiti, spetta alla Cabina di regia effettuare la ricognizione periodica sullo stato di attuazione delle misure, degli interventi previsti nel Piano strategico nazionale per la parità di genere, nonché garantire la programmazione delle risorse destinate al finanziamento del Piano. La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dall'Autorità politica delegata alle Pari Opportunità ed è composta da 20 Ministri e 3 designati dalla Conferenza unificata. L'Osservatorio Nazionale per l'integrazione delle politiche di genere, istituito con decreto 22 febbraio 2022 è organismo tecnico di supporto alla Cabina di regia, con funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta dei possibili strumenti per la definizione e l'attuazione del Piano strategico nazionale, valutandone l'impatto al fine di migliorarne l'efficacia e integrarne gli strumenti.

La prima riunione dell'Osservatorio per l'integrazione delle politiche di parità di genere si è tenuta, con grande ritardo, martedì 23 aprile 2024, con la nuova composizione stabilita dal Decreto Ministeriale del 6 dicembre 2023, presieduta dalla Ministra per la Famiglia, la Natalità e le Pari Opportunità, Eugenia Roccella. L'Osservatorio è stato integrato con sei nuovi componenti: il Consigliere Nazionale di Parità, un rappresentante del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), un rappresentante del Consiglio Nazionale dei Giovani (CNG) e tre Presidenti delle Commissioni Regionali per le pari opportunità rappresentanti il Nord, il Centro e il Sud-Isole d'Italia. Dopo l'incontro, il comunicato ufficiale riportava che: *"La riunione è stata l'occasione per fare il punto sull'attuazione della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 e per avviare il monitoraggio delle misure intraprese con le diverse componenti istituzionali, associative e con le parti sociali impegnate per la parità di genere e l'empowerment femminile."*

Questi sviluppi evidenziano molteplici questioni critiche:

- tempistiche lunghe per avviare il monitoraggio e la discussione sulle misure della Strategia Nazionale per la parità di genere, nonostante gli interventi debbano essere completati entro il 2026;
- le rappresentanti delle organizzazioni femminili e femministe sono escluse da una discussione strutturata e formale con il Ministero per la Famiglia, la Natalità e le Pari Opportunità;
- opacità del processo di governance in generale e su come i fondi governativi sono investiti per la prevenzione della violenza di genere;
- mancanza di dati disaggregati per genere e della loro analisi con un approccio intersezionale, che non consente alle istituzioni di analizzare e intervenire efficacemente sulle molteplici discriminazioni subite dalle donne.

Raccomandazioni

Articolo 12

01

Introdurre una formazione potenziata e specializzata per i giornalisti e le giornaliste sulla reportistica di genere nei casi di violenza alle donne e sugli stereotipi di genere.

02

Rafforzare il ruolo della società civile nel contrasto ai discorsi d'odio contro le giornaliste e difensore dei diritti umani, e prevedere meccanismi affinché queste ultime possano cercare una riparazione efficace.

03

Adottare misure per combattere i pregiudizi culturali e patriarcali e incoraggiare un significativo cambiamento culturale per eliminare gli stereotipi di genere e la discriminazione esistenti.

Articolo 14: educazione

Mancanza di finanziamenti e di un approccio sistematico alla prevenzione

Nell'ottavo rapporto periodico presentato dall'Italia ai sensi dell'art. 18 della CEDAW (2022), lo Stato sottolinea la priorità di garantire pari opportunità nello sviluppo delle competenze in tutti i campi del sapere. Questo obiettivo viene perseguito rimuovendo barriere culturali e stereotipi di genere, nonché assicurando una giusta rappresentanza di genere nel campo accademico. Tuttavia, negli ultimi 10 anni, solo il 13% dei fondi stanziati dalla "Legge sul femminicidio" (119/2013) è stato utilizzato per azioni di prevenzione. Soltanto il 5,6% è stato destinato agli sforzi di prevenzione primaria, volti a smantellare le norme sociali e i comportamenti che generano e perpetuano la violenza. Sotto l'attuale governo, questi fondi hanno anche subito una riduzione del 70% (da oltre 17 milioni nel 2022 agli attuali 5 milioni stanziati per il 2023).^[14]

Fino ad ora i tentativi di adottare iniziative di formazione in merito a parità di genere e differenze di genere sono il risultato di iniziative sporadiche da parte di singoli e singole insegnanti e amministrazioni locali lungimiranti che sono consapevoli dell'importanza di questi temi^[15]. Non derivano da una politica educativa applicata uniformemente in tutto il Paese dalla prima infanzia in poi e a tutti i livelli scolastici. Le iniziative appaiono quindi di orientamenti diversi, frammentate e disomogenee sul territorio^[16]. Infatti, mentre gli stereotipi di genere rimangono saldamente radicati a tutti i livelli della società^[17] e tra i giovani e le giovani manca una cultura del consenso e della consapevolezza delle forme di violenza^[18], lo Stato italiano non prevede interventi strutturali per introdurre un'educazione sistematica contro gli stereotipi di genere, ma si limita a organizzare iniziative ad hoc come i concorsi scolastici menzionati nel suddetto rapporto statale.

[14] "Black Friday – Prevenzione Sottocosto", ActionAid, Novembre 2023, https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2023/11/Prevenzione-Sottocosto_donne_2023.pdf.

[15] https://www.repubblica.it/cronaca/2024/02/04/news/corso_violenza_sulle_donne_a_scuola-422040144/.

[16] <https://laicamente.org/educazione-sessuale-a-scuola/> e https://scuolalab.edu.ti.ch/temieprogetti/educazione_sessuale_nella_scuola/Documents/Documents_riferimento/STANDARD-OMS.pdf.

[17] ISTAT, Novembre 2023 <https://www.istat.it/it/archivio/291163>.

[18] Fondazione Libellula, "La violenza di genere in adolescenza", <https://www.fondazioneilbellula.com/it/ebook.html>.

La Direttiva Ministeriale “Educare alle Relazioni” pubblicata dal Ministero dell’Istruzione e del Merito (MIM) nel novembre 2023, e il successivo Protocollo d’Intesa firmato dal Ministro per la Famiglia, la Natalità e le Pari Opportunità, dal MIM e dal Ministro della Cultura, “Prevenzione e contrasto della violenza maschile nei confronti delle donne e della violenza domestica – Iniziative rivolte al mondo della scuola”, propongono un intervento molto limitato nel tempo, solo per gli Istituti di istruzione secondaria superiore, quasi esclusivamente nelle ore extrascolastiche, basato sull’adesione volontaria di docenti e classi, e senza fornire formazione agli e alle insegnanti, se non per sessioni individuali incentrate esclusivamente su attività di animazione. La Direttiva stabilisce che le istituzioni scolastiche possono attivare tali progetti, previo consenso di genitori e studenti e studentesse coinvolte. In ogni caso, tali progetti sono da intendersi come attività extracurricolari. Il Protocollo prevede l’attuazione di un concorso per la creazione di prodotti audiovisivi, la realizzazione di una o più campagne di sensibilizzazione, la produzione e la diffusione nelle scuole di materiali informativi sul fenomeno: misure insufficienti e inadeguate per affrontare la questione su tutti i livelli.

Sia la Direttiva del 24 novembre 2023, sia il Protocollo, mancano completamente di riferimenti alla dimensione strutturale delle ragioni culturali che sono alla base della violenza, e sono prive di una strategia complessiva con misure proattive e sostenute per eliminare e modificare atteggiamenti patriarcali e stereotipi di genere. Inoltre, mancano indicatori che permettano di misurare le competenze degli studenti e delle studentesse sui temi menzionati nell’art. 14 della C.I. e in relazione a tutte le forme di violenza di genere contro le donne.

Alla luce dei diffusi tentativi di disinformazione su queste questioni, il GREVIO ha ritenuto che le autorità dovrebbero proseguire i loro sforzi per smantellare le supposizioni fuorvianti sul contenuto dell’educazione di genere, come richiesto dalla C.I. e, in linea con le circolari precedenti, utilizzare un linguaggio più forte e inequivocabile per ricordare come tale educazione faccia parte dei curricula educativi obbligatori che tutte le scuole, senza eccezione, sono tenute ad applicare.

Educazione al consenso e alle relazioni interpersonali

La Direttiva sopra menzionata lascia molto spazio alle interpretazioni e a gruppi conservatori e gruppi cattolici fondamentalisti. Da un lato, questi gruppi hanno agito contro l'educazione sessuale e relazionale, travisata come "teorie gender"^[19], dall'altro si sono proposti come esperti accreditati in materia, proponendo programmi di educazione sessuale con una forte influenza cattolica nelle scuole, diffondendo informazioni fuorvianti sui contraccettivi ormonali e sui preservativi^[20]. Queste iniziative non sono incastonate in un quadro legislativo unificato che promuova in modo esaustivo la salute sessuale delle giovani, fornendo indicazioni precise sugli obiettivi, i metodi o i contenuti dei programmi, come suggerito dalle Linee guida internazionali. L'Italia è uno degli ultimi Stati membri dell'Unione Europea in cui l'educazione sessuale non è obbligatoria nelle scuole^[21]. I programmi opzionali si concentrano esclusivamente sugli aspetti sanitari dell'educazione sessuale e sull'aspetto biologico della sessualità, non prevedendo un'educazione alla sessualità per gli studenti e le studentesse a partire dalla scuola dell'infanzia, condotta con un approccio transfemminista. Chiaramente non esiste un'educazione alla sessualità focalizzata sul consenso e sulle relazioni, così come mancano le informazioni sulla pianificazione familiare.

Stereotipi di genere nei materiali didattici e nei programmi ministeriali

Manca ancora una revisione dei programmi ministeriali mirata a superare gli stereotipi legati all'identità di genere, all'orientamento sessuale, all'etnia e ad altre cause di emarginazione e sotto-rappresentazione delle donne. Attualmente, tutti i programmi propongono un universalismo maschile nel linguaggio, nei testi, nelle figure rappresentate e negli autori selezionati.

[19] Si veda:

https://milano.repubblica.it/cronaca/2024/01/02/news/cartelloni_pro_vita_brescia_educazione_sessuale_scuola-421797085/?ref=RHLF-BG-P6-S3-T1; Si veda

https://roma.repubblica.it/cronaca/2023/11/24/news/carriera_alias_pro_vita-421138868/; Si veda

<https://www.provitaefamiglia.it/media/userfiles/files/dossier-gender-gennaio-2022.pdf>.

[20] Si veda:

<https://www.scienzainrete.it/articolo/%E2%80%9Cpro-life%E2%80%9D-entrano-nelle-scuole-pubbliche-insegnare-che-contraccettivi-sono-pericolosi>; Si veda

[https://torino.corriere.it/notizie/scuola/24_febbraio_17/torino-lezioni-di-educuzione-sessuale-di-matrice-cattolica-ora-e-teen-star-a-ritirarsi-dai-corsi-della-scuola-nigra-f25a021b-1b7b-4432-a6f3-8041d645bxlk.shtml#:~:text=Come%20raccontato%20dal%20Corriere%20Torino,interrompere%20i%20corsi%20in%20svolgimento.](https://torino.corriere.it/notizie/scuola/24_febbraio_17/torino-lezioni-di-educuzione-sessuale-di-matrice-cattolica-ora-e-teen-star-a-ritirarsi-dai-corsi-della-scuola-nigra-f25a021b-1b7b-4432-a6f3-8041d645bxlk.shtml#:~:text=Come%20raccontato%20dal%20Corriere%20Torino,interrompere%20i%20corsi%20in%20svolgimento.;); Si veda <https://www.open.online/2024/02/15/torino-scuola-nigra-educuzione-sessuale-teen-star/>.

[21] <https://www.onuitalia.com/2023/02/21/educazione-sessuale/>.

Inoltre, le misure per prevenire la discriminazione legata all'identità di genere e all'orientamento sessuale, come la discriminazione contro le persone LGBTQI+, non sono affatto incluse nei programmi scolastici, non a sorpresa considerando che l'Italia non ha aderito all'appello della Commissione Europea contro la legge ungherese che discrimina le persone LGBTQI+ e vieta la "raffigurazione o promozione" dell'omosessualità e del cambiamento di sesso tra i minori^[22], e che il Governo Meloni non ha firmato la Dichiarazione per la promozione delle politiche europee a favore delle comunità LGBTQI+, proposta dalla presidenza belga del Consiglio dell'UE e firmata da 18 dei 27 paesi membri nel maggio 2024.^[23]

La discriminazione di genere si interseca con i ruoli di genere, gli orientamenti sessuali, i modelli di mascolinità e femminilità, eppure nel sistema scolastico italiano c'è ancora poca incentivazione verso percorsi di carriera non binari e un linguaggio inclusivo. Non ci sono percorsi o strategie per contrastare la VAWG, e nei pochi casi in cui vengono organizzate iniziative, vengono neutralizzate nella lotta contro il bullismo^[24] e spesso affidate a figure senza una preparazione adeguata.

Il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023, secondo l'art. 5, comma 2(c) del Decreto-Legge n. 93 del 2013, persegue tra gli altri scopi la promozione di "un'adeguata formazione del personale della scuola alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere". Finora, non c'è stata alcuna formazione obbligatoria per insegnanti sui temi trattati dall'art. 14 della C.I..

La Direttiva "Educare alle Relazioni" *"garantisce l'erogazione di specifici percorsi di formazione a favore dei docenti coinvolti nelle attività di cui alla presente direttiva, l'accompagnamento ed il supporto delle istituzioni scolastiche nella realizzazione delle attività progettuali."*^[25] La formazione è quindi destinata solo agli e alle insegnanti che già vogliono partecipare alle attività, mentre la formazione iniziale obbligatoria e durante le ore di servizio per tutti gli e le insegnanti e il personale educativo su questi temi è fondamentale. Manca una formazione sistematica per le figure educative, con il risultato che molti continuano a trasmettere stereotipi e agire in modo inadeguato nella gestione dei casi di violenza che coinvolgono i loro studenti e le loro studentesse.

[22] https://www.repubblica.it/esteri/2023/04/07/news/quindici_paesi_ue_ricorrono_contro_la_legge_ungherese_anti_lgbtq_litalia_si_schiera_con_orban-395324246/?ref=RHLF-BG-I395324881-P1-S1-T1.

[23] https://www.repubblica.it/cronaca/2024/05/17/news/lgbt_dichiarazione_ue_italia_non_firma-423005520/?ref=RHLF-BG-P6-S1-T1.

[24] Ipsos-ActionAid, https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2023/09/Indagine_Ipsos_giovani_e_violenza.pdf.

[25] Direttiva MIM n. 83, 24/11/2023, art. 4
<https://miur.gov.it/documents/20182/7414469/Direttiva+n.+83+del+24+novembre+2023.pdf/069fdaaa-8206-9d7f-37d5-3caa14dd7bfc?version=1.0&t=1700842704740>.

Pratiche promettenti della società civile

Da tredici anni, il progetto “Leggere Senza Stereotipi”^[26] si concentra sulla rappresentazione di genere e delle relazioni nei libri illustrati per la fascia d'età 0-6 anni. La ricerca di Irene Biemmi sugli stereotipi sessisti nei libri di testo per le scuole primarie risale al 2010^[27], quando le chiare indicazioni del progetto Polite per contrastarli erano già vecchie di dieci anni e non ancora attuate.

Ogni anno, a settembre, da undici anni, la rete Educare alle Differenze riunisce centinaia di associazioni, professionisti e professioniste e persone rilevanti coinvolte nell'educazione di genere e nella lotta alla violenza di genere in un evento formativo gratuito di due giorni. Un'opportunità per confrontare pratiche, politiche e strategie esistenti per combattere la violenza di genere dalla prima infanzia e in tutti i contesti educativi.

Nel settembre 2023, la rete nazionale Educare alle Differenze ha redatto una proposta di strategie di intervento negli ambienti scolastici a tutti i livelli, mirata a contrastare la violenza di genere nelle sue molteplici forme e conseguenze. La pubblicazione, intitolata “Che fare? Tutto quello che avreste voluto sapere per contrastare le violenze di/del genere a scuola”, è il risultato di due anni di lavoro e ha coinvolto la partecipazione di insegnanti, personale scolastico, associazioni, attivisti e attiviste e studenti e studentesse. Parte dall'identificazione della matrice comune all'interno del sistema patriarcale, della misoginia e della cis-eteronormatività, responsabile della violenza maschile contro le donne, della violenza omolebbitransfobica e della normatività di genere, per comprendere l'intersezionalità e le molteplici oppressioni che le donne affrontano. Ribadisce la necessità di implementare un approccio sistematico che amplifichi il ruolo strategico delle scuole nella prevenzione primaria. Per rendere operative queste strategie, sono stati identificati una serie di indicatori per riconoscere la violenza, le competenze relazionali per l'ascolto, il consenso e l'accettazione, e linee guida su come gestire gli episodi di violenza che si verificano a scuola. È importante sottolineare che queste iniziative sono condotte dalla società civile e non in collaborazione con lo Stato.

Studi di genere e molestie sessuali nelle università

Considerando il campo accademico, nonostante il crescente interesse a livello europeo, le misure per prevenire e affrontare la VAWG e le molestie sessuali nelle università italiane rimangono scarse. Ci sono gravi carenze nella prevenzione e nel contrasto alla violenza di genere e gli studi di genere sono marginalizzati.

[26] Si veda Fierli E., Franchi G., Lancia G., Marini S. (2015). Leggere senza stereotipi. Percorsi educativi 0-6 anni per figurarsi il futuro. Cagliari: Settenove.

[27] Biemmi, I. (2020). Educazione sessista: stereotipi di genere nei libri delle elementari. Rosenberg & Sellier.

Nonostante l'ampiezza, il significato politico e il crescente interesse accademico, la VAWG nelle Istituzioni che fanno ricerca italiane rimane largamente sotto-rappresentata e poco studiata. Mentre gli ultimi risultati a livello europeo mostrano che il 62% di chi ha risposto al sondaggio ha sperimentato almeno una forma di VAWG da quando ha iniziato a lavorare o studiare nella propria istituzione, nel contesto italiano, negli ultimi anni, non sono state effettuate indagini né quantitative né qualitative nel campo della VAWG e delle molestie sessuali. Senza sufficienti conoscenze, infrastrutture, misure e attività in atto nel mondo accademico, è difficile prevenire la violenza, proteggere chi la subisce o persino perseguire legalmente gli autori.

Inoltre, i programmi degli studi di genere sono ancora scarsamente supportati a livello nazionale, con pochissimi programmi esistenti. Le attività di ricerca e formazione svolte sono state promosse da singole università o da una rete di istituzioni come UNIRE, che sono particolarmente dedicate alla ricerca e alla formazione. Per quanto riguarda gli effetti della violenza, ci sono solo 12 sportelli antiviolenza universitari creati in collaborazione con i Centri antiviolenza locali e stanno gradualmente rivelando la presenza di violenza e molestie sessuali all'interno dell'ambiente accademico, evidenziando quanto la sfera accademica sia pervasa da violenza sistematica, esacerbata anche dalle spesso precarie condizioni di studio e lavoro e dalle disuguaglianze di potere tra la comunità studentesca e il corpo docente.

Raccomandazioni

Articolo 14

- 01** Introdurre un'educazione completa e sistematica contro gli stereotipi di genere.
- 02** Istituire l'educazione sessuale obbligatoria con un approccio femminista e transfemminista e un focus sul consenso.
- 03** Incoraggiare e supportare le iniziative universitarie per combattere la VAWG.
- 04** Adottare le strategie, gli indicatori e le linee guida di "Educare alle Differenze".

Articolo 15: formazione delle figure professionali

La formazione su tutte le diverse forme di violenza alle donne e di violenza domestica

Nel sistema giudiziario esistono ancora un numero eccessivo di pregiudizi e stereotipi sessisti, i quali impediscono il riconoscimento della VAWG così come della violenza sessuale, con una conseguente sottovalutazione del problema. La Commissione Femminicidio ha pubblicato un rapporto sulla violenza di genere e domestica nel sistema giudiziario, affermando che: *“La Legge 69/2019 prevedeva la formazione continua delle forze dell’ordine. Purtroppo, tre anni dopo l’approvazione dell’Articolo 5 della Legge 69/2019, non è stato emesso alcun decreto per definire i contenuti della Legge.”* [28]

La Commissione Femminicidio evidenzia anche la scarsa e disomogenea specializzazione dei e delle giudici e procuratori e procuratrici sulla violenza alle donne, l’inadeguata formazione dei magistrati e delle magistrate, la scarsa formazione degli avvocati e delle avvocate e degli psicologi e delle psicologhe.

I dati confermano una generale sottovalutazione della necessità di una formazione forense specializzata e di competenze adeguate per psicologi e psicologhe, quando si lavora nel campo della VAWG e DV e della violenza domestica, nel quale però svolgono consulenze e lavori di perizia nei processi, sia civili che penali. Sia gli avvocati e le avvocate che gli psicologi e le psicologhe hanno solo recentemente iniziato a prendere coscienza delle questioni sopra menzionate e sono estremamente in ritardo nella loro formazione.

[28] Vedere <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/366054.pdf> ,
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/372013.pdf>

Per quanto riguarda la formazione dei professionisti e delle professioniste (in particolare giudici, procuratori e procuratrici, avvocati e avvocate), il documento identifica una serie di questioni critiche che riguardano soprattutto:

- una comprensione inadeguata delle specifiche dinamiche della violenza di genere e dei mezzi legali specifici disponibili per combatterla e proteggere le donne che la subiscono;
- un'insufficiente valutazione del rischio delle situazioni, mettendo in pericolo la salute e la sicurezza delle donne, e dei loro figli e delle loro figlie;
- la sottovalutazione della violenza psicologica ed economica subita e denunciata;
- il mancato riconoscimento del femminicidio come ultimo passo di una situazione progressivamente crescente di violenza precedente, grave e ripetuta (compresa la violenza psicologica);
- la tendenza diffusa a etichettare (e quindi trattare) la violenza domestica come un conflitto familiare, che porta a "oscurare" la violenza. Ciò compromette la possibilità di riconoscerla, con l'ulteriore grave effetto di confermare nel maltrattante un senso di impunità e causando effetti di vittimizzazione secondaria sulla donna che subisce violenza.

La formazione iniziale e durante il servizio sulle diverse forme di violenza alle donne e violenza domestica dei e delle giudici, esperti ed esperte nominate dal tribunale e altri professionisti e professioniste legali

C'è ancora una preoccupante mancanza di formazione adeguata per i magistrati e le magistrato e le forze dell'ordine sui fondamenti della violenza di genere contro le donne e della violenza domestica. In particolare, manca una formazione continua e obbligatoria dei magistrati e delle magistrato sul tema della discriminazione di genere e degli stereotipi in tali contesti.

In Italia non esiste una formazione specializzata sui pregiudizi giudiziari riguardanti la violenza alle donne (compresa la violenza sessuale). I corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura si concentrano solo sugli aspetti legali e tecnici senza alcun riferimento ai pregiudizi sessisti, al contesto culturale, o alla C.I. e alla CEDAW, nonostante il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea li considerino essenziali, e nonostante il forte incoraggiamento del Comitato dei Ministri alle autorità affinché intensifichino i loro sforzi per sradicare gli stereotipi sessisti.

In particolare, le linee guida e le raccomandazioni incluse nei seguenti documenti non vengono applicate:

- a)** Documenti del Consiglio d'Europa sulle Scuole Superiori della Magistratura
- Sez. 56 e 57 Raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri
 - agli Stati membri sui giudici: indipendenza, efficienza e responsabilità
 - Sez. 17, n. 4 Parere n.10 (2007) del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei (CCJE) all'attenzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa
 - sul Consiglio della Magistratura al servizio della società (CCJE: 2003, Op. n. 4)
 - Sez. 65-67 del Parere n.10 del Consiglio Consultivo dei Giudici Europei
 - sul Consiglio della Magistratura al servizio della società (CCJE 2007)
- b)** Documenti dell'Unione Europea sulla formazione della Magistratura
- Artt. 82.1 (c) e 81.2 (h) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, all'esito del Trattato di Lisbona
 - Risoluzione del Consiglio e dei Rappresentanti dei Governi degli Stati Membri, riuniti in sede di Consiglio, relativa alla formazione di giudici, dei procuratori e degli operatori giudiziari nell'Unione Europea (2008/C 299/01)
 - Sez. 12.6 del Programma di Stoccolma
 - Comunicazione della Commissione, "Costruire fiducia nella giustizia dell'UE: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea" (COM: 2011, 551 finale)

La formazione dei magistrati e delle magistrate non è obbligatoria. A loro discrezione, ogni anno possono chiedere di partecipare a quattro corsi tenuti dalla Scuola Superiore della Magistratura su qualsiasi argomento.

I corsi di formazione sulla violenza alle donne o sulla violenza domestica (sia in ambito civile che del penale, che del minorile e del lavoro) offerti dalla Scuola Superiore sono un numero trascurabile rispetto al numero totale di corsi.

Ogni anno si tengono circa 100 corsi. Al massimo quattro si concentrano sulla violenza di genere e sono offerti il 25 novembre, Giornata Internazionale per l'eliminazione della violenza alle donne (come dichiarato dal governo italiano nel rapporto d'azione). Così, solo circa 400 su 9000 magistrati e magistrate ricevono una formazione sulla violenza ogni anno, e nessuno di loro sui pregiudizi giudiziari contro le donne.

Tenere tale formazione esclusivamente nella Giornata Internazionale per l'eliminazione della violenza alle donne è un chiaro indicatore che l'argomento non viene considerato e affrontato in modo sistematico e strutturale.

Nessuna formazione o corso per magistrati e magistrate o funzionari esecutivi (diversi e separati da quelli per la formazione della Magistratura generale) coprono il tema dei reati della violenza di genere o dei pregiudizi giudiziari. Al massimo, sono previste singole lezioni sull'argomento per i magistrati e le magistrate tirocinanti.

Per ciò che riguarda la formazione degli delle agenti e delle agenti di polizia, tre anni dopo l'approvazione dell'art. 5 della Legge 69/2019 (la cosiddetta Legge Codice Rosso)^[29] non è stato ancora emesso alcun decreto per definire i suoi contenuti. I corsi offerti dall'Accademia della Crusca^[30] si sono rivelati inutili per le finalità culturali e interpretative che interessano questo argomento. In conclusione, i risultati della limitata formazione fornita ai magistrati e alle magistrature non sono monitorati.

I Servizi Sociali Pubblici e la formazione sulla violenza alle donne e sulla violenza domestica

I Servizi Sociali Pubblici sono spesso un passaggio necessario per molte donne, specialmente per quelle con meno risorse e meno punti di riferimento (in particolare donne di origine straniera, con una conoscenza limitata della lingua italiana e del sistema dei servizi di assistenza disponibili) e per quelle coinvolte in processi dell'Autorità Giudiziaria. L'emissione della Legge n. 69/2019 (la cosiddetta Legge Codice Rosso) ha aumentato il coinvolgimento dei Servizi Sociali, che ora sono tenuti a intervenire d'ufficio in tutti i casi di violenza identificata, indipendentemente dalla volontà della donna di denunciarla. Per un intervento efficace, i Servizi Sociali coinvolti devono essere competenti sul tema della violenza, devono riconoscerla e nominarla, avere esperienza nel supportare le donne considerando i loro bisogni specifici e la loro volontà; altrimenti, c'è un alto rischio di **rivittimizzazione delle donne e dei loro figli e delle loro figlie**.

Nell'edizione 2020 del Codice Deontologico dell'assistente sociale si afferma esplicitamente "l'impegno della professione a prevenire e combattere tutte le forme di violenza e di discriminazione." Tuttavia, il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali emanato nel 2021 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali non sviluppa adeguatamente il tema della violenza alle donne, il quale è menzionato solo tre volte, due delle quali esclusivamente in relazione alla protezione dei minori e delle minori coinvolte e alla valutazione della genitorialità.

I dati sull'accesso delle donne ai Servizi Sociali (quante donne vi si rivolgono e se spontaneamente o tramite l'Autorità Giudiziaria) non sono disponibili, rendendo impossibile misurare l'impatto dell'impegno dell'intervento sociale. La suddetta mancanza di competenza e di consapevolezza sulla violenza di genere da parte dei Servizi Sociali Pubblici è un problema strutturale.

L'approccio assistenziale, lo storico sospetto storico delle istituzioni verso le esperienze femministe, con un **conseguente allontanamento dalla metodologia dei Centri antiviolenza, sono l'origine della diffusa resistenza, o difficoltà, nel sostenere percorsi di autonomia, autodeterminazione e empowerment delle donne, rendendo difficile la collaborazione con essi**.

[29] Ai sensi dell'art. 5 l. 69/2019, sono previsti corsi di formazione specifici per il personale della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Polizia Penitenziaria.

[30] Società di studiosi di linguistica e filologia italiana. È una delle più importanti istituzioni di ricerca della lingua italiana.

Nei casi di violenza domestica, i Servizi Sociali si concentrano principalmente sui minori. L'attenzione positiva all'interesse del minore è un risultato importante (ad es. il progetto Airone della Fondazione Nazionale Assistenti Sociali sugli orfani di femminicidio). Tuttavia, c'è spesso il rischio di uno squilibrio rispetto all'interesse verso la donna, con la conseguenza della sua iperresponsabilizzazione, mettendo in discussione la sua responsabilità genitoriale più spesso di quanto non si faccia con i padri. La formazione universitaria dei professionisti e delle professioniste che lavorano nei Servizi Sociali (assistenti sociali, educatori ed educatrici, assistenti socio-sanitari, mediatori e mediatrici culturali e linguistici) è ancora carente e principalmente teorica. Nel 2022, la rete accademica UN.I.RE. è stata istituita da un sistema di università, centri di ricerca e ricercatori che condividono l'obiettivo di applicare la C.I. partendo dal sistema accademico.

Le attività di UN.I.RE. riguardano principalmente la formazione, la ricerca, la raccolta dati e la sensibilizzazione della società civile nell'ottica di affermare una cultura del rispetto delle identità di genere e della nonviolenza; è riconosciuta dal Consiglio d'Europa come parte del progetto OCEAN. Ad esempio, per l'anno accademico 2023-2024, l'Università di Milano Bicocca, la quale ne fa parte, ha proposto un corso di 56 ore intitolato "Formazione degli assistenti sociali per combattere la violenza di genere". Corsi simili fanno parte dell'offerta di altre università italiane all'interno dei corsi di laurea in Servizio Sociale, Sociologia, Psicologia, Scienze dell'Educazione e Antropologia, ovvero tutti i corsi per le varie professioni di cura nei Servizi Sociali Pubblici.

Questi corsi offerti dalle università rischiano di minare il riconoscimento della competenza delle esperte dei Centri antiviolenza nella formazione, introducendo una conoscenza puramente teorica in un ambito dove l'esperienza lavorativa in prima linea è molto rilevante, la quale viene arricchita dalla riflessione, dalla metodologia femminista e da una conoscenza approfondita delle radici sociali e culturali della violenza, che rappresentano una pratica permanente dell'approccio nell'ottica di genere.

Raccomandazioni

Articolo 15

01

Assicurare un'adeguata formazione delle funzionarie e dei funzionari pubblici e di tutti i professionisti e di tutte le professioniste, inclusa la comprensione delle dinamiche della violenza di genere per superare le convinzioni e gli stereotipi diffusi.

02

Garantire che la formazione non sia limitata a conoscenze tecniche, legali o psicologiche, ma includa anche i meccanismi della violenza maschile contro le donne e gli stereotipi e pregiudizi che minano le decisioni giudiziarie e l'accesso alla giustizia per le donne.

Articolo 18: formazione delle figure professionali

Le questioni sollevate dagli artt. 7 e 18 sono stati evidenziati dai nostri precedenti rapporti Rapporto delle Associazioni di Donne - ottobre 2018 , Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023 e Rapporto delle "Organizzazioni della società civile italiana per la CEDAW" gennaio 2024 a cui facciamo riferimento in quanto purtroppo la situazione generale **non è cambiata**, le carenze segnalate sono ancora molto preoccupanti e non affrontate dalle autorità competenti.

Meccanismi di cooperazione multi-agenzia

Il GREVIO ha sottolineato nel suo Rapporto intermedio la mancanza di un'efficace cooperazione e di un approccio multi-agenzia alla protezione e al sostegno delle donne nell'ambito della VAWG e della DV, in particolare per l'Italia. Infatti, in Italia non esistono meccanismi formalizzati e standardizzati che garantiscano una cooperazione efficace tra le seguenti agenzie: magistratura, procure, forze dell'ordine, autorità locali e regionali, ONG e altri enti e organizzazioni rilevanti. Non c'è ancora una collaborazione tra i vari attori che dovrebbero formare una "cultura comune" nella lotta alla violenza alle donne, o che effettivamente adottano i principi della C.I. in generale, in particolare quelli indicati negli artt. 7 e 18. La creazione di questa cultura comune è ostacolata dall'assenza di una reale ed efficace cooperazione tra le parti, e dalla mancanza di formazione operativa. In Italia non sono garantite risposte efficaci secondo un approccio di genere ai bisogni specifici delle donne e dei loro figli e delle loro figlie, che mirino alla tutela dei diritti umani e alla tutela delle donne coinvolte. Non esiste nemmeno un approccio integrato tra servizi di supporto generale e di supporto specializzato.

Già nel 2012, nel suo Rapporto sull'Italia, la Relatrice speciale sulla violenza contro le donne aveva raccomandato al governo italiano di:

- a) Continuare a prendere le misure necessarie, anche dal punto di vista finanziario, per mantenere i Centri antiviolenza esistenti e/o crearne di nuovi per il supporto e la protezione delle donne che subiscono di violenza;
- b) Garantire che le Case rifugio operino secondo gli standard internazionali e nazionali in materia di diritti umani e che vengano istituiti meccanismi di controllo per monitorare il sostegno fornito alle donne che subiscono violenza.

Se a livello locale questo è possibile, è solo grazie a decenni di impegno volontario da parte delle ONG di donne e dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio che hanno sempre svolto un ruolo importante nel garantire la salvaguardia dei diritti delle donne in situazioni di GBV contro donne e ragazze in tutte le sue forme. È così che hanno iniziato a riunire tutti gli attori locali pubblici e privati - spesso in modo informale e senza nemmeno i fondi necessari -, creando i cosiddetti "tavoli regionali antiviolenza" e le reti, riconoscendo la necessità di una cooperazione multi-agenzia. Ispirandosi a questa buona pratica, ancora in corso su base volontaria e non finanziata, solo di recente il DPO ha stanziato pochissimi fondi per la creazione di meccanismi di coordinamento uniformi e sostenibili attraverso il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne e altri progetti collegati. L'obiettivo è quello di convincere le autorità locali e le forze dell'ordine ad attivarsi, mentre la magistratura e i pubblici ministeri sono purtroppo per lo più assenti. Nonostante questi sforzi sparsi, il territorio italiano non segue una politica uniforme e manca ancora un documento vincolante che sostenga e prescriva tali protocolli (si veda sopra, all'art. 7, sul Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne). Solo quando i Centri antiviolenza e le Case Rifugio gestiti da organizzazioni per i diritti delle donne sono attivamente coinvolti, le donne che subiscono violenza sono sostenute attraverso un approccio sensibile al genere e incentrato sulla donna in situazione di violenza, con particolare attenzione alla priorità della sicurezza, dell'empowerment e dell'autodeterminazione. In effetti, i Centri antiviolenza femministi hanno seguito il cosiddetto approccio e la metodologia c.d. "one-stop" fin dalle loro origini. Questo approccio presuppone che la donna che chiede aiuto a un Centro antiviolenza sia - come descritto sopra - il "motore e il gestore" dell'approccio multi-agenzia. Nel Centro le verrà fornito un supporto competente a tutto tondo, con l'attivazione di tutte le misure e gli strumenti necessari, a sua volontà e nel suo tempo, con particolare attenzione alla sua sicurezza e autonomia. Purtroppo, questo prezioso lavoro delle organizzazioni di donne nella maggior parte dei territori italiani non solo non è sufficientemente sostenuto e finanziato dalle autorità pubbliche responsabili e dalle loro politiche. Anzi, a livello nazionale il loro lavoro è gravemente svalutato da uno Stato che, dalla ratifica della C.I. e dalla sua entrata in vigore per l'Italia nell'agosto 2014, non ha mai garantito un Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne efficiente e finanziato in modo stabile, che è la base per un impegno serio per un'attuazione efficiente e sostenibile della C.I. .

Solo su base territoriale esistono alcuni documenti politici locali che promuovono meccanismi di cooperazione e/o approcci strutturati multi-agenzia, a volte (molto raramente!) assumendo anche la responsabilità finanziaria per il loro funzionamento stabile. Ciò si traduce in una risposta molto diseguale e **discriminatoria per le donne in situazione di violenza, a seconda del luogo in cui vivono e/o in cui cercano aiuto**. Questa mancanza di uniformità nelle metodologie e negli approcci nella risposta alla violenza che siano in linea con la C.I. spiega anche gli alti tassi di violenza continua e crescente (e i femminicidi) e rappresenta una grave violazione dell'adempimento italiano dei principi della C.I. e dell'attuazione delle raccomandazioni del GREVIO e del Comitato delle Parti.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie e umane investite per l'attuazione degli obblighi generali di cui all'art. 18 della C.I., si veda sopra, all'art. 7.

Articolo 20: servizi di supporto generale

Dall'ultimo Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023 l'organizzazione, a livello nazionale e locale, dei servizi di supporto generale (servizi pubblici) non è cambiata. Pertanto, tutte le carenze evidenziate nei nostri precedenti rapporti e attentamente considerate dai Rapporti del GREVIO e dal Comitato delle Parti sono purtroppo confermate:

- disuguaglianze strutturali nell'accesso delle donne in situazione di violenza ai servizi generali che sono distribuiti in modo disomogeneo sul territorio (tra Nord, Centro e Sud/Isole, con forte penalizzazione di questi ultimi);
- mancanza strutturale di servizi e strutture in tutti gli ambiti elencati nel presente questionario;
- la mancanza nella maggior parte dei servizi di un approccio sensibile al genere e di una lettura della violenza in base al genere, con gravi danni per le donne che la subiscono e per i loro figli e le loro figlie che hanno bisogno di sicurezza, protezione ed empowerment;
- mancanza di una formazione approfondita e regolare sulla violenza alle donne da parte del personale dei servizi generali che non ha alcun approccio di genere.

Come descritto sopra negli artt. 7 e 8, l'attuale Piano Nazionale non è rassicurante per quanto riguarda lo stanziamento di fondi sufficienti per migliorare queste carenze strutturali.

Inoltre, la **mancanza di un'adeguata valutazione e di dati di follow-up** sull'attuazione del Piano Nazionale non ci permettono di valutare se e quante donne abbiano beneficiato delle misure adottate per affrontare il problema. **Anche l'attuale situazione economica e sociale dell'Italia non aiuta.** Come descritto sopra all'art. 8 il finanziamento del "Reddito di libertà" per sostenere economicamente le donne sopravvissute non è stato davvero adeguato e utile.

In Italia, lo Stato non ha alcun piano o alcuna intenzione di sviluppare una strategia per l'occupazione femminile e non ci sono misure efficaci per sostenere le donne nella conciliazione tra lavoro e vita privata. Finché non saranno stanziati risorse finanziarie adeguate per la redistribuzione del lavoro di cura all'interno della famiglia e della società, l'occupazione femminile nel settore formale non aumenterà. La situazione è rimasta invariata, a dimostrazione di come le cattive condizioni dell'occupazione femminile abbiano un carattere strutturale e sistemico che richiede interventi organici e a lungo termine.

Il tasso di occupazione delle donne tra i 15 e i 64 anni nel 2022 è del 52,6%, con differenze regionali (al Nord è del 58,2%, al Sud del 31,7%), e il mercato del lavoro è caratterizzato da un'elevata segregazione orizzontale di genere.

Lo "svantaggio figli" è maggiore sia nel tasso di occupazione che nei salari rispetto al resto d'Europa. Il tasso di occupazione delle donne tra i 25 e i 49 anni che vivono da sole è dell'81,3% rispetto al 60,2% delle madri e il 20% delle madri occupate lascia il lavoro per la maternità. I bonus implementati dal governo sono misure temporanee, insufficienti a modificare le disuguaglianze strutturali. Inoltre, questi interventi riguardano solo le donne con figli e figlie (a partire dal secondo figlio o figlia). Nonostante la legge del 1971 che istituisce gli asili nido pubblici, la percentuale di minori iscritti ai nidi pubblici è solo del 14%, con enormi differenze regionali.

Infine, le differenze di genere riguardano i contratti di lavoro: il 27,2% delle donne lavora a tempo determinato e non riesce a trovare un lavoro a tempo pieno (*part-time involontario*). L'aumento del part-time involontario è dovuto anche all'esenzione fiscale per le aziende che hanno aumentato l'occupazione femminile quasi esclusivamente con contratti part-time o a tempo determinato.^[31]

La situazione attuale sopra descritta mostra come le donne in Italia stiano lottando per garantirsi un'indipendenza economica e stabile. Questo quadro rappresenta con chiarezza l'ostacolo principale all'uscita delle donne da una situazione di violenza domestica.

Sanità pubblica

Per quanto riguarda la particolare situazione di accesso al settore della sanità pubblica, esistono alcune buone pratiche sparse sul territorio in cui i Centri antiviolenza sono stati promotori di reti territoriali basate su un approccio multi-agenzia contro la violenza che ha visto un coinvolgimento attivo e positivo del personale della sanità pubblica. La maggior parte dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, membri della rete nazionale di D.i.Re, può fare riferimento a esperienze di questo tipo, a volte sviluppate per anni.

Attraverso la formazione erogata dai Centri antiviolenza è stato possibile sviluppare una positiva collaborazione con il settore della sanità pubblica che si è tradotta in un buon supporto alle donne, sensibile al genere e competente. Nella maggior parte dei casi sono stati formalizzati protocolli di intervento per consolidare tali pratiche indipendentemente dalla presenza di singoli operatori e operatrici motivati, in modo da creare una procedura stabile e consolidata che garantisca a tutte le donne e ai minori risposte adeguate ai loro bisogni di sicurezza e di salute quando chiedono aiuto.

[31] Vedere https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2024/01/CEDAW_ENG-1.pdf

Per quanto riguarda la raccolta di prove e la documentazione forense, si veda quanto descritto in modo specifico all'art. 25 in relazione al sostegno alle vittime di violenza sessuale.

Si veda anche la Parte III sui problemi delle donne con disabilità e la parte sull'accesso all'aborto.

Donne richiedenti asilo, rifugiate e migranti: accesso ai servizi

Non si registra un miglioramento sostanziale nell'accesso paritario ai servizi sanitari o specialistici esistenti per le donne richiedenti asilo, le rifugiate e le migranti. Fin dal loro arrivo in Italia, molte problematiche strutturali esacerbano la loro vulnerabilità.

Nell'aprile 2022, la *Commissione Nazionale per il diritto di asilo* ha pubblicato le POS- Procedure operative standard sull'individuazione e il rinvio delle persone sopravvissute - o a rischio di violenza di genere - nel contesto della procedura per il riconoscimento della protezione internazionale". Se attuate correttamente, tali procedure potrebbero offrire alle donne richiedenti asilo l'opportunità di ottenere informazioni sui Centri antiviolenza e Case rifugio e quindi ricevere un sostegno specialistico. Tuttavia, la situazione non è omogenea tra le diverse Commissioni e le Sezioni Territoriali per il riconoscimento della protezione internazionale.

Inoltre, non sono disponibili dati sull'attuazione delle POS (ad esempio, sui casi rilevati di VAWG, sul passaggio di informazioni sulle VAWG o sul rinvio ai Centri antiviolenza e alle Case rifugio). La mancanza di dati rende critica la valutazione dell'impatto di queste politiche e della loro attuazione.

Inoltre, il 23 giugno 2023 il Ministero dell'Interno ha pubblicato il "*Manuale per l'identificazione, il referral e la presa in carico delle persone vulnerabili che entrano in Italia e fanno parte del sistema di protezione e accoglienza*" che definisce la risposta di supporto per le persone migranti vulnerabili, con un focus specifico sulle sopravvissute alla violenza, durante l'intero processo di salvataggio e accoglienza. Tuttavia, il documento rimane ancora lettera morta a causa di molte difficoltà, come ad esempio la presenza disomogenea sul territorio dei servizi dedicati ai bisogni specifici delle donne e delle ragazze migranti sopravvissute alla violenza (come i servizi sociali, i progetti anti-tratta, i servizi sanitari e sociali) e il frequente finanziamento inadeguato da parte del Governo italiano. Di fatto, le donne richiedenti asilo e le rifugiate incontrano ancora diverse barriere nell'accesso ai servizi di sostegno contro le VAWG: mancanza di conoscenze dei servizi specializzati, Centri antiviolenza e Case rifugio, mancanza di mediatori e mediatrici culturali formati e formate, mancanza di personale adeguatamente formato all'interno di tutte le istituzioni competenti. Questa situazione si traduce nella mancanza di un meccanismo di riferimento per l'individuazione, l'identificazione e il sostegno delle donne che subiscono o hanno subito violenza tra chi opera in questo campo e nel conseguente basso numero di donne richiedenti asilo e rifugiate che accedono ai diversi servizi specializzati, compresi i servizi sociali.

Articolo 22: servizi di supporto specializzati

Dal 2017 l'ISTAT ha iniziato a raccogliere dati relativi al Sistema di protezione delle donne vittime di violenza. Nel 2018 sono state avviate le indagini sulle prestazioni e l'erogazione dei servizi offerti dai Centri antiviolenza e dalle Case rifugio e un'analoga indagine sulle Case rifugio, mentre nel 2020 è prevista la rilevazione statistica relativa alle utenti dei Centri antiviolenza e la diffusione dei dati sul numero di pubblica utilità (1522) contro la violenza e lo stalking. Queste indagini sono realizzate in collaborazione con il DPO presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con le Regioni. Le ultime indagini presentate hanno riguardato i servizi e le caratteristiche organizzative dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio e hanno analizzato i dati relativi alle donne che hanno iniziato il percorso di uscita dalla violenza grazie al supporto dei Centri.

La legge n. 53 del 2022 *"Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere"* prevede specificamente che l'ISTAT conduca queste indagini sulle caratteristiche delle utenti dei Centri antiviolenza, tra cui la relazione autore-persona offesa, il tipo di violenza subita, la presenza di minori e le tipologie di assistenza fornite.

L'obiettivo dichiarato dall'ISTAT e dal DPO è quello di fornire informazioni di qualità e indicatori statistici che offrano una visione d'insieme di questa problematica attraverso l'integrazione di dati provenienti da diverse fonti (ISTAT, DPO, Ministeri, Regioni, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Centri Antiviolenza, Case rifugio e altri servizi come il numero di pubblica utilità Antiviolenza e Stalking 1522).

Questa decisione (attesa da tempo!) da parte dell'ISTAT e del DPO di raccogliere dati coerenti a livello nazionale e - finalmente! - di creare un quadro integrato e tempestivamente aggiornato di informazioni ufficiali sulla violenza alle donne in Italia risponde alle osservazioni formulate dal GREVIO nel 2020 nel suo Rapporto di Valutazione di Base Italia (*"le cifre e le fonti di dati divergenti hanno reso difficile verificare sia la copertura che la qualità dei servizi specializzati offerti"*).

Per molti anni (decenni!) le organizzazioni femminili, impegnate in prima linea nella gestione dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio sono state le uniche a raccogliere dati a livello nazionale ed europeo. Si trattava, e si tratta tuttora, di un compito difficile per le ONG, poiché non viene mai sostenuto con fondi pubblici dedicati. La rete europea WAVE - Women against violence Europe - pubblica ogni due anni un Country Report che fornisce dati importanti sui Paesi membri di WAVE (46) in Europa. Gli ultimi dati del 2023 relativi all'Italia, forniti dalla rete italiana D.i.Re, possono essere letti qui e confrontati con i dati ISTAT.

Anche in questo caso, non è facile avere un quadro reale dei servizi di supporto specializzato in Italia. Questo si spiega in quanto in concomitanza con la crescita dell'attenzione e dei fondi (soprattutto sovranazionali) dedicati alla lotta alla violenza alle donne si è assistito a un notevole aumento di attori del settore privato (ma anche della pubblica amministrazione) che si sono definiti molto rapidamente come esperti in materia e sul campo. Questi nuovi attori si trovano ora a competere - spesso con un potere finanziario sbilanciato - con i Centri antiviolenza e le Case rifugio che per decenni hanno lavorato senza o con finanziamenti minimi e che hanno sempre avuto un forte focus su un approccio centrato sulle donne e basato sui bisogni della stessa, con una lettura politica e di genere delle cause culturali e sociali della violenza di genere in tutti i suoi aspetti. Come già citato sopra all'art. 20, la tendenza a dare risposte neutre che non considerano il genere, non solo nei servizi di supporto generale, ma anche in quelli specializzati, rischia di snaturare i principi fondamentali stabiliti dalla C.I. per un'efficace organizzazione di un generale sistema antiviolenza, con grave pericolo per le donne e i loro figli e le loro figlie.

Oggi il risultato è che i Centri antiviolenza e le Case rifugio si trovano ad affrontare in molte aree, ora ancor più che in passato, una minaccia ad una stabile continuità del loro lavoro a sostegno delle donne in situazioni di violenza, dovendo tenere conto della precarietà e della crescente instabilità dei fondi garantiti. I problemi principali sono: diffusione disomogenea dei Centri antiviolenza su tutto il territorio nazionale, limitata capacità delle strutture esistenti di rispondere ai bisogni di tutte le donne in situazioni di violenza e a tutte le forme di violenza e ai bisogni delle donne soggette a discriminazioni multiple. Questo sistema rischia di penalizzare la qualità dei servizi di supporto specializzato (sia Centri antiviolenza che Case rifugio).

Per una panoramica delle tipologie di servizi di supporto specialistico in Italia dedicati alle donne in situazione di violenza coperti dalla C.I. si rimanda al già citato WAVE Country Report 2023. L'ultimo rapporto annuale di D.i.Re sulle proprie socie e sui Centri antiviolenza e sulle Case rifugio fornisce una panoramica dello scenario attuale.

Esigenze specifiche per le donne e le ragazze migranti

Per quanto riguarda l'esistenza di servizi di sostegno specializzati che rispondano alle esigenze specifiche delle donne e delle ragazze migranti in situazioni di violenza, comprese le donne e le ragazze richiedenti asilo e quelle a cui è stato riconosciuto lo status di rifugiate o di protezione internazionale, si veda quanto descritto nella Parte III, con riferimento agli artt. 59, 60 e 61 della C.I.

Articolo 25: supporto alle vittime di violenza sessuale

L'Italia ha una situazione chiara per quanto riguarda la legge penale sulla violenza sessuale che stabilisce l'obbligo per tutte le istituzioni sanitarie pubbliche di raccogliere e conservare ogni prova di violenza per l'eventuale utilizzo forense nei tribunali, indipendentemente dalla circostanza se la donna che ha subito violenza sessuale decida di presentare la denuncia necessaria per avviare un procedimento penale (per la maggior parte dei casi di violenza sessuale procedibili a querela di parte c'è un anno di tempo per decidere).

Ciò significa che tutti i servizi di emergenza dei principali ospedali italiani devono essere – e di fatto la maggior parte lo è – preparati e attrezzati per adempiere a questo obbligo. Tuttavia, ciò che spesso non viene garantito, è un personale formato e specializzato che assicuri un'adeguata assistenza medica e un'appropriata assistenza psicologica e un supporto sensibile al trauma. Come evidenziato nel GREVIO Rapporto di Valutazione di Base Italia solo alcuni ospedali pubblici delle grandi città (come Milano, Roma, Torino e altre) *"riescono a operare all'interno di un sistema di riferimento efficace che collega i settori rilevanti, come l'assistenza sanitaria, le forze dell'ordine, la consulenza sociale e legale, rispettando gli standard di valutazione del rischio e il rispetto del consenso informato e della riservatezza della vittima"*.^[32]

Nella maggior parte dei casi gli altri ospedali, soprattutto quelli più piccoli, non dispongono di personale specializzato e, nella migliore delle ipotesi, indirizzano le donne che subiscono violenza ai Centri antiviolenza locali (con i quali è stata avviata una collaborazione).

È importante considerare che, fin dall'inizio, i Centri antiviolenza gestiti da organizzazioni di donne hanno dedicato attenzione alla violenza sessuale. Hanno offerto un sostegno adeguato e specialistico alle donne che hanno subito violenza sessuale e le hanno accompagnate, quando necessario, durante le procedure mediche e giudiziarie. 87 Centri antiviolenza membri della rete D.i.Re forniscono un supporto specialistico e competente alle sopravvissute alla violenza sessuale. Essi offrono una valutazione dei bisogni, servizi di consulenza specialistica sulla violenza sessuale e servizi di sensibilizzazione ed educazione alla prevenzione. L'assistenza medico-legale specialistica è fornita dai reparti di ginecologia e di emergenza degli ospedali, che attivano la suddetta procedura di raccolta prove forensi nei casi di violenza sessuale.

Non esiste nemmeno una linea di assistenza specializzata per i casi di violenza sessuale; la linea di assistenza nazionale 1522 fornisce supporto anche per questi casi.

[32] Vedere https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2024/01/CEDAW_ENG-1.pdf

Articolo 31: custodia dei figli, diritto di visita e sicurezza

Le disposizioni dell'art. 31 della C.I. hanno una rilevanza cruciale e pratica per tutte le donne che, insieme ai loro figli e le loro figlie cercano protezione e strumenti efficaci per uscire da situazioni di DV e/o VAWG. Purtroppo, in Italia, i principi e le disposizioni ivi sanciti non solo non hanno mai trovato un'attenta e puntuale applicazione (come ben evidenziato dal GREVIO Rapporto di Valutazione di Base Italia 2020 e nella Raccomandazione del Comitato delle Parti 2020, nonché nelle Conclusioni sull'implementazione delle Raccomandazioni del Comitato delle Parti, nel Rapporto delle Associazioni di Donne - ottobre 2018, a cui rimandiamo), ma hanno anche visto un peggioramento di quelle problematiche che erano state considerate critiche e preoccupanti nella determinazione dell'affidamento e dei diritti di visita dei e delle minori.

Già nel 2012 Rashida Manjoo, " Relatrice speciale sulla violenza contro le donne le sue cause e le sue conseguenze" delle NU (Nazioni Unite), nel suo Rapporto riguardante la missione di monitoraggio condotta in Italia dichiarava durante la sua visita in Italia:

"71. La pratica del concedere sistematicamente l'affidamento condiviso dei genitori, anche nei casi di violenza intrafamiliare a cui assistono i minori, consente il perpetuarsi della violenza domestica contro le donne divorziate e separate." Nello stesso senso il GREVIO Rapporto di Valutazione di Base Italia riportava: " l'introduzione di una riforma legislativa sull'affidamento condiviso non ha valutato attentamente le perduranti disuguaglianze tra donne e uomini e gli alti tassi di esposizione delle donne e dei minori testimoni di violenza, così come i rischi di violenza post-separazione". Nel Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023 si è dovuto sottolineare ancora una volta che l'attuazione dell'art. 31, e di quanto rilevato dal GREVIO e dal Comitato delle Parti non è ancora compiuta e che si osservano evoluzioni sempre più preoccupanti relative ai procedimenti di affidamento minori.

La situazione attuale non è cambiata. Nonostante l'ordinamento italiano preveda la decadenza^[33] e la sospensione/limitazione^[34] della responsabilità genitoriale, sono pochissimi i casi in cui il genitore violento viene dichiarato decaduto dalla responsabilità genitoriale.

[33] Art. 330 del Codice civile italiano

[34] Art. 333 del Codice civile italiano

Di nuovo, il sistema non considera che, finché la violenza viene ignorata, qualsiasi richiesta di limitazione e/o decadenza della responsabilità genitoriale o di affidamento esclusivo sarà considerata infondata e illegittima. La prospettiva della famiglia tradizionale prevale sempre. La magistratura non riconosce la violenza di genere e/o la violenza assistita.

Nel suo rapporto del giugno 2021, la Commissione Femminicidio ha evidenziato l'invisibilità della violenza alle donne nei tribunali civili. Nel suo rapporto del maggio 2022, la Commissione ha rilevato che nel 96% delle separazioni che coinvolgevano la violenza alle donne, i tribunali non consideravano la violenza rilevante per l'affidamento dei figli e delle figlie.

Nel suo Rapporto di Valutazione di Base Italia, il GREVIO ha sottolineato che l'utilizzo del concetto di alienazione parentale e di nozioni simili può ostacolare l'individuazione della violenza alle donne e i loro figli e figlie, ignorando la natura di genere della violenza. Nonostante la Corte di Cassazione abbia stabilito la mancanza di basi scientifiche dei pareri dei e delle consulenti d'ufficio (CTU) quando ipotizzano la diagnosi di sindrome di alienazione parentale, i giudici e le giudici continuano ad avvalorare le CTU che citano l'alienazione parentale e i suoi derivati, punendo le madri anche con multe, oltre che con l'allontanamento del o della minore e la sospensione/decadenza della responsabilità genitoriale. Inoltre, i e le CTU spesso non hanno una formazione o una specializzazione specifica in materia di violenza alle donne e violenza domestica.

I servizi sociali ignorano queste forme di violenze quando valutano la genitorialità e il principio dell'affidamento condiviso viene anteposto ai diritti dei minori, considerando spesso la donna come genitore inadeguato. La magistratura non riconosce la violenza alle donne e la violenza domestica e/o la violenza assistita. Nel rapporto della Commissione Femminicidio, leggiamo *"la violenza è invisibile agli occhi degli operatori [...] che [...] non sono in grado di progettare interventi che includano la lotta ad essa come componente fondamentale"*. Nei tribunali civili, la violenza è raramente menzionata. In quasi tutti i casi esaminati, l'affidamento condiviso viene disposto anche in presenza di prove di violenza, e non è raro che le donne siano indirettamente "costrette" a partecipare a una mediazione che porta a vittimizzazione secondaria. E' inoltre prassi nella giurisprudenza italiana considerare una madre in una situazione di violenza come inadeguata. Ad esempio, la Corte di Cassazione ha recentemente dichiarato adottabile un minore con un padre alcolizzato e violento che aveva abusato della moglie (Cassazione civile, Sezione I, Sentenza n. 3546 - 4 febbraio 2022).^[35]

Ciò nonostante la Corte di Cassazione a Sezioni Unite abbia precedentemente affermato il contrario (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 25110 del 17 novembre 2021).

Inoltre, l'interesse superiore del minore deve prevalere sul diritto alla genitorialità condivisa e i traumi derivanti dall'allontanamento del minore dalla madre, ritenuta non collaborativa, non possono essere ignorati, senza violare l'art. 8 della CEDU.^[36]

[35] <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-215179%22%5D%7D>

[36] Corte Europea dei Diritti Umani, causa I.M. e altri c. Italia, n. 25426/20, 10 novembre 2022.

I tribunali civili e i tribunali per i minorenni non utilizzano strumenti di valutazione del rischio.

Le donne che subiscono violenza incontrano anche molti ostacoli economici. Le CTU sono costose e molte donne non possono permettersi un proprio consulente compromettendo il loro diritto alla equa difesa legale. Le cause civili in materia di diritto di famiglia, fortemente caratterizzate da disparità di potere economico, portano alla mancata tutela dei diritti fondamentali (protezione dalla violenza, riconoscimento della responsabilità genitoriale, mantenimento, assegnazione della casa familiare) e all'accettazione "forzata" di soluzioni consensuali dovute all'impossibilità economica di affrontare i costi di un processo. Molte donne separate sono costrette alla povertà estrema da un sistema che non garantisce accesso paritario alla giustizia e ignora gli effetti della violenza alle donne. Di conseguenza sono spesso costrette a rinunciare "consensualmente" a tutti i diritti di proprietà e di affidamento di figli e figlie.

Relazioni della Commissione Femminicidio

La Commissione Femminicidio ha pubblicato diverse relazioni, analizzando il sistema giudiziario e la situazione dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio esistenti in Italia. Uno di questi rapporti ha ribadito l'importanza di valorizzare un approccio integrato di genere, non neutrale, che affronti trasversalmente le disuguaglianze economiche, sociali e politiche di genere, un contesto culturale in cui si genera la violenza contro le donne.^[37] Per quanto riguarda la formazione delle figure professionali (giudici, pubblici ministeri, avvocati e avvocate), il documento individua delle criticità che sono state qui illustrate nel paragrafo relativo all'art. 15.

Vittimizzazione secondaria delle donne nei tribunali

L'ultimo lavoro della Commissione Femminicidio dedica grande attenzione alla vittimizzazione secondaria delle donne nei tribunali. L'indagine prende in esame 1.411 procedimenti giudiziari nel periodo 2020-2021, registrati nel 2017 sia in ambito civile che minorile. Pertanto, l'esame include le separazioni e le decisioni relative alla responsabilità genitoriale.

"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. È necessario garantire l'adozione di provvedimenti coordinati".^[38]

[37] Cfr. Relazione Sulla Governance Dei Servizi Antiviolenza E Sul Finanziamento Dei Centri antiviolenza E Delle Case Rifugio Della Commissione Senato Sul Femminicidio, pp. 33-34
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/353297.pdf>

[38] Si veda la "Relazione Sulla Vittimizzazione Secondaria Delle Donne Che Subiscono Violenza E Dei Loro Figli Nei Procedimenti Che Disciplinano L'Affidamento E La Responsabilità Genitoriale" Della Commissione Senato Sul Femminicidio Pag. 6.
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/372013.pdf>

Molte delle sentenze analizzate (separazioni, divorzi, casi di responsabilità genitoriale) includono situazioni in cui le donne/madri sono vittimizzate per la seconda volta - non dal maltrattante ma dal sistema, e quindi dallo Stato: *"La violenza nei contesti familiari ed affettivi non è certo un fenomeno isolato o sporadico. Si pensi che ben il 34,7% dei procedimenti contiene allegazioni di violenza, mentre il 5,8% associa sia allegazioni di violenza che di disfunzionalità (cfr. Figura 1). Pertanto, dei 2.089 procedimenti di separazione giudiziale con figli minori, relativi al trimestre in analisi, un totale di 724 casi risulta rilevante per l'indagine in quanto vi è la presenza di allegazioni di violenza e/o di disfunzionalità genitoriale".*^[39] *"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".*^[40]

Tutto ciò rientra nel contesto delle CTU. Infine, il rapporto dà conto di un limite significativo del sistema: *"Spesso i consulenti non sono scelti da albi e non hanno una formazione specifica sui temi della violenza di genere."* Non c'è una preparazione adeguata, né una conoscenza del fenomeno. Pertanto, il danno è incommensurabile. Questa pratica permette anche il perpetuarsi di stereotipi e violenze di generazione in generazione. Le criticità rilevate dalla Commissione Femminicidio in merito alla mancanza di formazione dei e delle consulenti giudiziari sono confermate da un recente studio dell'Università di Trieste e da un'indagine condotta dalle avvocate dell'Associazione D.i.Re sulla vittimizzazione secondaria delle donne nei tribunali e sul mancato riconoscimento della violenza domestica nei tribunali civili e minorili.^[41]

È, infatti, prassi nella giurisprudenza italiana considerare una madre che ha subito violenza come non idonea (e, soprattutto, senza alcuna speranza di recuperare la propria capacità genitoriale), vedasi già citata sentenza della Corte di Cassazione (Cassazione Civile, Sezione I, Sentenza n. 3546 del 4 febbraio 2022).

L'indagine mostra che la legislazione italiana non è applicata secondo i parametri della C.I. e che, in tutti i casi considerati, la stessa Convenzione non è mai menzionata nelle ordinanze o nelle decisioni dei tribunali. Si evince inoltre che, nei tribunali civili, la violenza è difficilmente menzionata, mentre si continua a fare riferimento al conflitto. In quasi tutti i casi esaminati, è disposto l'affidamento condiviso anche quando sono riportate accuse di violenza e prove della stessa. I e le CTU spesso non considerano la violenza e coinvolgono le parti nella mediazione, che, quando imposta, è esplicitamente proibita dalla C.I. nei casi della violenza alle donne e di violenza domestica che risulta in una vittimizzazione secondaria. Il linguaggio e l'argomentazione giudiziaria non si discostano dai diffusi stereotipi ancora presenti nella società italiana.

[39] Relazione Sulla Vittimizzazione Secondaria Delle Donne Che Subiscono Violenza E Dei Loro Figli Nei Procedimenti Che Disciplinano L'Affidamento E La Responsabilità Genitoriale Della Commissione Senato Sul Femminicidio, pag. 22.<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/372013.pdf>

[40] Relazione Sulla Vittimizzazione Secondaria Delle Donne Che Subiscono Violenza E Dei Loro Figli Nei Procedimenti Che Disciplinano L'Affidamento E La Responsabilità Genitoriale Della Commissione Senato Sul Femminicidio, pag. 80.<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/372013.pdf>

[41] https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2021/07/D.i.Re_Il-non-riconoscimento-della-violenza-domestica_compressa.pdf

La "Riforma Cartabia" (dicembre 2022 – marzo 2024) nei procedimenti familiari

La possibilità di migliorare la situazione italiana sopra descritta sembra essere rappresentata dalla nuova legge di riforma del sistema processuale giudiziario italiano avviata nel dicembre 2022 e tuttora in corso nel 2024 (Decreto Legislativo n. 31 del 19 marzo 2024 recante "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, recante attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134", "**Riforma Cartabia**").

Parte di questa riforma coinvolge anche i procedimenti civili e quanto disposto dall'art. 31 della C.I. Una sezione è interamente dedicata alla violenza alle donne e la violenza domestica. Questa attenzione ai procedimenti civili (Tribunali civili e per i minorenni) è sicuramente apprezzabile in quanto, finora, il tema è stato oggetto di riforme solo nel diritto e nella procedura penale.

Tuttavia, la possibilità di reali sviluppi positivi in materia di affidamento dei figli sembra, purtroppo, già persa per i motivi illustrati di seguito.

Prima di tutto è da considerare che poiché molte delle disposizioni sono entrate in vigore nel febbraio 2023, è troppo presto per valutarne l'efficacia, sarà necessaria un'analisi. Purtroppo nel 2022 il Parlamento italiano non ha incluso la raccolta dei dati o le indagini sulla violenza relativi ai procedimenti civili nella legge n. 53 sulla raccolta dei dati e sulle statistiche in materia di violenza alle donne e violenza domestica, per cui l'analisi sarà molto difficile.

a) Mancanza di dati sulla violenza nei tribunali civili – nessuno screening sulle decisioni di affidamento nei casi di violenza alle donne, violenza domestica e di violenza assistita (art. 31, domanda 32, d.)

La maggior parte delle disposizioni della Riforma Cartabia è entrata in vigore nel giugno 2023, quindi non è ancora possibile verificarne efficacia e attuazione. **Ma si può già sottolineare che la mancata raccolta di dati con un focus specifico sui procedimenti che coinvolgono episodi di violenza rientranti nell'ambito di applicazione della C.I. è una grande occasione persa per avere finalmente la possibilità di monitorare concretamente come questo tema viene affrontato nelle varie giurisdizioni, sia durante che alla fine dei procedimenti e nelle decisioni. Non sarà (ancora una volta!) possibile verificare l'efficacia e l'applicazione concreta della riforma.**

Anche con la legge n. 53 del 5 maggio 2022 (Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere) ciò non sarà possibile. Purtroppo questa legge ha potenziato la raccolta di dati statistici sulla violenza di genere contro le donne solo in ambito penale e manca totalmente il riferimento ai dati sui procedimenti civili. Inoltre, questa legge non è ancora applicata perché i decreti attuativi non sono ancora stati emanati.

b) Approccio che non considera il genere (art. 31, domanda 32, a.)

La Riforma Cartabia ha un approccio che non considera il genere e che non ha alcun riferimento specifico alla necessaria conoscenza delle dinamiche della violenza alle donne e della violenza domestica e quindi alla lettura sensibile al genere della Convenzione come richiesto espressamente dalla C.I. e dalla CEDAW. Per quanto riguarda gli aspetti problematici di cui all'art. 31 della C.I., questo rappresenta uno degli ostacoli problematici all'efficace attuazione dei principi di cui all'art. 31 C.I.

Infatti, già dal 2015, la Raccomandazione generale n. 33 del Comitato CEDAW sull'accesso delle donne alla giustizia richiede agli Stati parte di garantire che gli operatori del sistema giudiziario trattino i casi con approccio sensibile al genere. **In Italia ciò trova un ostacolo insormontabile nel principio erroneamente interpretato dell' "imparzialità del giudice".**

c) Mancata considerazione degli episodi di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione nella determinazione di affidamento e diritti di visita (art. 31, domanda 32, a., domanda 33, a., b, c.)

La riforma Cartabia fa riferimento alla sicurezza delle donne e dei minori in situazioni di violenza e cita l'art. 31 della C.I. L'intenzione del legislatore è quella di dotare il giudice della famiglia di poteri più ampi e di strumenti specifici per garantire adeguata protezione alle donne in situazioni di violenza domestica ed evitare la vittimizzazione secondaria. Ai sensi dell'art. 473 bis.42 comma 2 del Codice di procedura civile, al giudice e ai suoi ausiliari (p.e. servizi sociali) è affidato il compito di tutelare la sfera personale, la dignità e la personalità della donna in situazione di violenza, nonché di garantirne la sicurezza.

Tuttavia, la legge non specifica le modalità e gli strumenti con cui la sfera personale della donna in situazione di violenza può essere protetta.

La riforma stabilisce una sorta di "corsia preferenziale" obbligatoria nei procedimenti familiari in caso di accuse di violenza domestica. Tutte le possibili misure descritte e applicabili dal/dalla giudice - che formalmente sembrano ampliare il potere del /della giudice di acquisire documenti e testimonianze sulla presunta violenza e di intervenire tempestivamente, evitando la vittimizzazione secondaria - sono obbligatorie.

Nonostante l'introduzione di tali misure obbligatorie, in Italia sono ancora molto persistenti sia la mancanza di corretta comprensione e valutazione da parte di giudici, esperti giudiziari, servizi sociali, della dinamica della violenza alle donne e la violenza domestica, sia la visione molto distorta e stereotipata delle donne e delle madri nel diritto di famiglia e nei procedimenti di separazione e divorzio.

Si tratta di un problema culturale e di lungo periodo in Italia (sollevato anche nel precedente GREVIO Rapporto di Valutazione di Base ITALIA e dalla Special Rapporteur sulla VAWG 2012 delle Nazioni Unite) che porta a interpretare la violenza alle donne e la violenza domestica come un semplice conflitto familiare. Se si considera erroneamente e discrezionalmente l'accusa di queste forme di violenza come un semplice conflitto familiare, i giudici rimangono esonerati dall'applicazione della nuova misura obbligatoria sopra menzionata. Di conseguenza questo atteggiamento si traduce spesso nell'imporre e nel favorire l'affidamento condiviso a ogni costo con decisioni in cui le donne e i loro figli e le loro figlie subiscono una vittimizzazione secondaria, nonostante abbiano assistito a violenza.

Decisioni della CEDU sull'Italia in materia di affidamento e responsabilità genitoriale

Si veda in tal senso la decisione della CEDU nella causa De Giorgi contro Italia (16 giugno 2022), in cui il tribunale italiano ha definito le violenze subite dalla donna e dai suoi figli come "comportamenti tipici delle separazioni conflittuali", quando una donna ha denunciato sette volte il marito per violenza domestica contro di lei e i suoi figli: la denuncia è stata qualificata dalla magistratura come conflitto familiare.

I.M. e altri c. Italia (10 novembre 2022): il caso riguardava l'accusa da parte dei ricorrenti (una madre e i suoi due figli) che lo Stato italiano era venuto meno al suo dovere di proteggerli e assisterli durante le sessioni di incontro con il padre dei minori, tossicodipendente ed alcolizzato, accusato di maltrattamenti e comportamenti minacciosi durante le sessioni. Inoltre, i tribunali nazionali hanno sospeso la responsabilità genitoriale della madre, considerata un genitore "ostile ai contatti con il padre", in quanto si era rifiutata di partecipare alle sedute, a causa dei precedenti del padre e delle preoccupazioni relative alla sicurezza.

d) La Riforma Cartabia sulla violenza assistita e l'occultamento della violenza nei procedimenti familiari (art. 31, domanda 32, a., b.)

Considerato che l'applicazione di questa riforma, pur introducendo misure formalmente obbligatorie, nella pratica (attraverso la necessità che il/la giudice riconosca la violenza) deve affidarsi alla discrezionalità del singolo e della singola giudice, nell'attuale contesto culturale e giudiziario italiano, c'è il serio rischio che tutte queste misure positive elencate nella riforma possano svanire, oltre a non esserci statistiche affidabili sull'applicazione di queste misure.

Inoltre, la Riforma Cartabia, facendo riferimento a prove documentali quali la denuncia, i referti del Pronto Soccorso, ecc. - che devono essere esaminate dal/dalla giudice per verificarne l'attendibilità - comporterà la conseguenza che la violenza potrà emergere solo - se mai - nelle sue forme più gravi, con conseguente occultamento e non considerazione della violenza psicologica ed economica.

Un'ultima - ma non meno importante - questione è rappresentata dal fatto che la Riforma incoraggia l'iniziativa del/della giudice di promuovere la mediazione o il tentativo di conciliazione nel corso del procedimento, quando all'esito di un'indagine meramente preliminare constatata l'insussistenza delle accuse di violenza. E come già detto, la magistratura difficilmente riconosce la violenza alle donne e/o la violenza assistita.

La riforma Cartabia non prevede un articolo specifico per i minori testimoni di violenza, ma prevede l'ascolto del minore^[42] in presenza di accuse di violenza. L'ascolto deve essere gestito personalmente dal/dalla giudice e senza ritardi.

e) Mettere in discussione la responsabilità genitoriale delle madri in situazioni di violenza e di violenza domestica (art. 31, domanda 32, c., domanda 33, c.)

La riforma prevede anche la **nomina obbligatoria di un curatore speciale del minore "se non c'è nessuno che lo rappresenti o lo assista, o se ci sono ragioni di urgenza" o "c'è un conflitto di interessi" tra i genitori e il minore"**^[43]

Questa regola generale viene ora introdotta nei procedimenti sulla responsabilità genitoriale in cui vi sono accuse di violenza. Si tratta di un approccio molto preoccupante, poiché rischia di equiparare il genitore violento al genitore abusato e potrebbe aumentare la tendenza dei servizi a considerare la madre che ha subito violenza come incapace di proteggere e rappresentare adeguatamente i propri figli. Un approccio che spesso può portare - come già affermato nel caso CEDU I.M. e altri c. Italia - alla sospensione o decadenza della responsabilità genitoriale della madre a favore dell'affidamento ai servizi sociali o dell'affidamento a terzi.

Lo stesso atteggiamento ha portato la riforma Cartabia a introdurre - sempre a discrezione del Tribunale - un altro possibile attore nei procedimenti di affidamento: il "curatore" che può essere nominato per dirimere i procedimenti nei casi di alta conflittualità.

[42] Art. 473 bis-45 del Codice di procedura civile italiano

[43] Art. 473 bis.7 e art. 473 bis.8 del Codice di procedura civile italiano.

Anche in questo caso, la madre che ha subito di violenza è soggetta alla valutazione discrezionale di giudici che nella maggior parte dei casi non hanno le competenze necessarie in materia di violenza alle donne e di violenza domestica. Inoltre, la legge parla ancora una volta di "alto conflitto" invece di nominare la violenza e definire una chiara distinzione tra autore e donna che è nella situazione di violenza. Come si può interpretare questa nuova figura di curatore e il suo mandato a "risolvere il conflitto", se non come una sorta di **"mediazione imposta" in contrasto con l'art. 48** della C.I. (vedi infra art. 48)? Infine, la riforma prevede un'altra (la terza!) possibile figura in questi procedimenti: l'esperto nominato su richiesta delle parti,^[44] che rientra nella categoria degli ausiliari del giudice nominati ai sensi dell'art. 68 del Codice di procedura civile. I costi di questo esperto dovranno essere sostenuti dalle parti.

In un Paese come l'Italia, dove - come evidenzia il GREVIO Rapporto di Valutazione di Base ITALIA - i periti dei tribunali, i servizi sociali e i giudici utilizzano ancora il cosiddetto principio della "sindrome di alienazione parentale", è di fondamentale importanza che gli ordini professionali, gli enti primari di formazione e tutte le figure professionali interessate siano informati dell'assenza di basi scientifiche della "sindrome di alienazione parentale" e che sia vietato farvi riferimento.

La riforma Cartabia ha perso l'occasione di provvedere in questo senso.

f) Disparità economica nell'accesso alla giustizia e al diritto di difesa delle donne in situazioni di violenza alle donne e di violenza domestica
(art. 31, domanda 33, a.)

È facile prevedere come "l'ingresso di questi nuovi attori" nel procedimento possa essere sfruttato dalla parte economicamente più forte (per lo più l'autore di violenza) . Di contro, le donne spesso non hanno la capacità economica di pagare tutto ciò, così come solitamente non possono pagare altri esperti giudiziari che sono molto costosi e non sono coperti dal gratuito patrocinio, o meglio, siccome attraverso il gratuito patrocinio gli avvocati e le avvocate e i periti giudiziari vengono rimborsati troppo poco rispetto alla tariffa abituale, non sono disponibili per la parte economicamente più debole.

[44] Ai sensi dell'art. 473-bis.26 del Codice di Procedura Civile.

La riforma Cartabia non considera affatto queste barriere economiche che notoriamente colpiscono le donne in situazioni di violenza, rafforzando la disparità e gli ostacoli al pari diritto di difesa nei procedimenti familiari/di affidamento, con la frequente accettazione "forzata" di soluzioni consensuali da parte delle donne a causa dell'impossibilità economica di affrontare i costi di un processo. Molte donne separate/divorziate sono costrette all'estrema povertà da un sistema che non garantisce un accesso paritario alla giustizia e ignora gli effetti della violenza alle donne.

È da notare come le suddette disposizioni della Riforma Cartabia parlino ancora di "alta conflittualità" invece che di violenza! L'assurdità di tutto questo sistema è evidente. C'è il rischio che una donna in una situazione di violenza venga totalmente delegittimata nel suo ruolo genitoriale, essendo vista come troppo debole per rappresentare l'interesse dei figli e delle figlie, trovandosi con altri soggetti che prendono le decisioni di maggiore interesse per i loro figli e figlie.

g) Valutazione del rischio (art. 31, domanda 32, e.)

L'importante richiesta fatta dalla C.I e dagli esperti del GREVIO a tutti i professionisti e tutte le professioniste responsabili della protezione e della sicurezza delle donne e dei loro figli e delle loro figlie in situazioni di violenza di prestare molta attenzione a una appropriata valutazione del rischio - effettuata nel proprio ambito e tenendo conto delle valutazioni redatte dalle forze dell'ordine o da altri soggetti competenti - prendendo in considerazione le donne in situazioni di violenza e determinando l'interesse superiore dei minori nel contesto delle decisioni sull'affidamento e sulle visite, è fondamentale.

Né nella legislazione precedente né nella riforma Cartabia è previsto l'uso dello strumento di valutazione del rischio da parte dei giudici e il coordinamento con altri soggetti competenti. Il risultato - come descritto in precedenti rapporti della società civile e dal GREVIO - è che solo le donne (una minoranza) che si rivolgono ai Centri antiviolenza e alle Case rifugio trovano professioniste esperte nel valutare ogni rischio e percorsi di uscita dalla violenza in sicurezza, con un approccio attento al coordinamento multi-agenzia, mentre molte altre purtroppo rischiano ogni possibile pericolo intrinseco a queste situazioni. Inoltre, la mancanza di competenza su questo tema da parte dei giudici può addirittura portare a una pericolosissima sottovalutazione delle valutazioni dei Centri antiviolenza e dalle Case rifugio che vengono viste come "sospette" di parzialità a favore della donna, nonostante il grande sforzo fatto dalle avvocate per sottolineare la rilevanza di queste valutazioni del rischio per l'individuazione di risposte adeguate da parte del sistema giudiziario.

La polizia ha fatto un passo avanti cercando di applicare il sistema di valutazione del rischio SARA come regola. Quando l'approccio multi-agenzia e la sinergia tra forze dell'ordine e i Centri anti violenza e Case rifugio funzionano, le donne sono più sicure. Purtroppo, non c'è uniformità nell'applicazione del protocollo SARA nelle varie regioni italiane e ci sono ancora meno obblighi legislativamente vincolanti per l'adeguata formazione necessaria (si veda sopra l'art. 15: *Formazione degli operatori*).

h) Rilevanza nei tribunali delle dichiarazioni delle vittime nei casi di violenza domestica e della testimonianza dei minori vittime/testimoni nella determinazione dell'affidamento e dei diritti di visita (art. 31, domanda 33, b.)

La riforma Cartabia disciplina l'attività istruttoria preliminare del/della giudice in presenza di denunce di violenza alle donne e di violenza domestica.^[45] Il/la giudice procede, senza indugio e anche d'ufficio, a interrogare liberamente le parti sui fatti contestati. Se necessario, il/la giudice può anche ricorrere al supporto di esperti per tutelare la presunta persona offesa e può scegliere di adottare le modalità più opportune per tenere l'udienza a garanzia della stessa. Il/la giudice può farlo anche su richiesta della persona offesa.

Non c'è dubbio che il libero interrogatorio delle parti può essere di grande aiuto al/alla giudice perché consente di confrontare le diverse narrazioni in relazione agli stessi fatti. Tale confronto può fornire elementi a sostegno o a contrasto delle opposte ricostruzioni degli eventi. Inoltre, consente di acquisire ulteriori elementi per procedere con le indagini preliminari (ad esempio, per accertare, oltre a quanto indicato negli scritti introduttivi, se qualcuno tra parenti, amici o vicini di casa, sia in grado di riferire sulle condotte di violenza o abuso, persona che potrà poi essere esaminata direttamente dal/dalla giudice con l'attivazione dei poteri d'ufficio a lui/lei conferiti).

Ad oggi non è possibile verificare l'efficacia e l'applicazione di questa disposizione legislativa. La reale disponibilità all'ascolto e, soprattutto, a una valutazione corretta e priva di pregiudizi e stereotipi da parte dei giudici dipenderà ancora una volta - come più volte sottolineato - dalla loro conoscenza delle dinamiche della violenza alle donne e della violenza domestica e dalla loro competenza e attitudine culturale verso questo problema.

[45] Art. 473-bis.44 del Codice di procedura civile.

La realtà nei tribunali italiani è sempre stata, e lo è tuttora – come si legge nel GREVIO Rapporto di Valutazione di Base Italia – che "il sistema in vigore, anziché offrire protezione alle vittime e ai loro figli, si "ritorce" contro le madri che cercano di proteggere i loro figli denunciando la violenza e le espone a una vittimizzazione secondaria", come conseguenza dell'assenza di un'adeguata formazione dei giudici e della mancanza di una lettura di genere della violenza alle donne e della violenza domestica.

i) **Procedure in atto per garantire la cooperazione del tribunale competente per le questioni relative alla famiglia con altri organismi/professionisti pertinenti (art. 31, domanda 34)**

La riforma Cartabia,^[46] prevede che sia il giudice a richiedere, anche d'ufficio e senza ritardo, al pubblico ministero o alle altre autorità competenti (giudice penale, giudice minorile, autorità amministrativa), informazioni sui diversi procedimenti pendenti, sollecitando anche la trasmissione degli atti (ove ostensibili, perché non coperti da segreto istruttorio) entro un termine di quindici giorni, al fine di garantire il massimo coordinamento tra le autorità che possono essere chiamate ad accertare i medesimi fatti di violenza o abuso nei loro diversi ambiti di competenza.

Già il Codice Rosso (Legge n. 69/2019) aveva previsto modifiche alla procedura penale per garantire di tenere conto dell'eventuale contemporanea presenza di procedimenti in materia di affidamento dei e delle minori, con l'art. 64 del Codice di Procedura Penale che prescrive al giudice penale l'obbligo di trasmissione "senza ritardo" degli atti al giudice civile (p.e. copia dei provvedimenti adottati nel procedimento penale per i reati nell'ambito della violenza domestica e della violenza alle donne, tra cui ordinanze di misure cautelari personali, avvisi di conclusione delle indagini preliminari, provvedimenti di archiviazione e sentenze di condanna).

Ad oggi, non esistono dati sull'applicazione di questa norma né possibilità di valutazione. Sicuramente la lunga esperienza delle avvocate dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio riporta una generale inadempienza da parte dei Tribunali, dovendo assumersi esse questo onere.

[46] Art. 473-bis.42, co. 5 del Codice di Procedura Civile.

l) Sicurezza e protezione nelle procedure di esercizio dell'affidamento e diritti di visita (art. 31, domanda 35)

Nei loro precedenti rapporti "ombra", le esperte della società civile femminile hanno descritto una situazione - successivamente evidenziata anche dal GREVIO Rapporto di Valutazione di Base Italia - di grave mancanza di risorse e infrastrutture necessarie per garantire visite supervisionate sicure, oltre a personale non sufficientemente formato, nonché prove di pregiudizi da parte di tale personale nei confronti delle donne in situazione di violenza.

Purtroppo tale situazione non è migliorata e, al contrario, si può considerare aggravata. Ciò è dovuto principalmente alla mancanza di risorse economiche che le autorità locali e nazionali possono (o decidono) di investire, nonché alla sottovalutazione del rischio e delle accuse della donna, che spesso non viene creduta e/o che viene giudicata come un "genitore alienante" o non collaborativo. Ciò espone le donne, con i loro figli e le loro figlie, a un rischio molto elevato di re-traumatizzazione, di vittimizzazione secondaria fino, in casi sempre più frequenti, al rischio di morte.

m) Decadenza della potestà genitoriale nelle sentenze penali (art. 31, domanda 36)

L'art. 34 del Codice Penale italiano prescrive che:

"La legge determina i casi nei quali la condanna importa la decadenza dalla responsabilità genitoriale. La condanna per delitti commessi con abuso della responsabilità genitoriale importa la sospensione dell'esercizio di essa per un periodo di tempo pari al doppio della pena inflitta. La decadenza dalla responsabilità genitoriale importa anche la privazione di ogni diritto che al genitore spetti sui beni del figlio in forza della responsabilità genitoriale di cui al titolo IX del libro I del codice civile. La sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale importa anche l'incapacità di esercitare, durante la sospensione, qualsiasi diritto che al genitore spetti sui beni del figlio in base alle norme del titolo IX del libro I del codice civile. Nelle ipotesi previste dai commi precedenti, quando sia concessa la sospensione condizionale della pena, gli atti del procedimento vengono trasmessi al tribunale dei minorenni, che assumei provvedimenti più opportuni nell'interesse dei minori."

Il provvedimento sulla responsabilità genitoriale viene pronunciato insieme alla sentenza di condanna dal tribunale penale e viene trasmesso alle autorità minorili competenti per le misure necessarie alla tutela dei minori. Anche in questo caso, dipenderà dalla competenza delle autorità minorili su questi temi, e l'attenzione con cui verrà eseguita questa decisione nell'interesse del e della minore.

Raccomandazioni

Articolo 31

- 01** Introdurre un sistema di monitoraggio e valutazione dell'impatto della nuova legislazione (riforma Cartabia) e del funzionamento dei due osservatori.
- 02** Monitorare la riforma Cartabia sul diritto di famiglia con la partecipazione della società civile e dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio.
- 03** Prescrivere per i procedimenti di separazione civile/divorzio e di affidamento dei figli e delle figlie un esame approfondito della rilevanza della violenza alle donne, della violenza domestica e della violenza assistita per le decisioni nell'interesse del e della minore, con conseguenti misure di protezione dei minori e della madre.
- 04** Tutte le figure professionali (dell' ambito sociale, psicologico, giudiziale) coinvolte nei procedimenti familiari devono essere sottoposte a regolare e costante formazione su tutte le forme di violenza alle donne e di violenza domestica .
- 05** Tutti gli organi giudiziari e i servizi che si occupano di casi violenza alle donne e di violenza domestica devono applicare efficaci procedure di valutazione del rischio.
- 06** Divieto di imposizione diretta o indiretta di mediazione obbligatoria o di mediazione occulta nei procedimenti caratterizzati da violenza alle donne e da violenza domestica
- 07** I procedimenti di diritto di famiglia devono prevedere meccanismi di sostegno economico per controbilanciare la disparità di potere economico che discrimina fortemente il pari diritto a difendere i propri diritti personali e patrimoniali.
- 08** Raccogliere dati pubblici e procedere all' analisi degli stessi rispetto all' equo accesso al gratuito patrocinio e all' efficacia dello stesso nei procedimenti di diritto di famiglia e penali contraddistinti da violenza alle donne e violenza domestica.

Articolo 48: divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti o di misure alternative alle pene obbligatorie

Estinzione del reato per condotte riparatorie^[47] e giustizia riparativa (RJ) sono meccanismi di estinzione del reato ampiamente disponibili prima e dopo la condanna.

La RJ è stata recentemente introdotta dalla cosiddetta Riforma Cartabia^[48] per qualsiasi tipo di reato, senza eccezioni. La legge introduce una definizione di RJ come *"ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore"*.

La RJ può avere varie forme: mediazione tra l'autore del reato e la persona offesa (ed eventualmente i familiari); mediazione tra l'autore del reato e la persona offesa da un reato diverso da quello oggetto di RJ; dialogo riparativo; qualsiasi altro programma finalizzato al dialogo, guidato da mediatori, e svolto nell'interesse della persona offesa e del suo autore. Benché l'accesso alla RJ sia tecnicamente su base volontaria e la partecipazione della persona offesa sia volontaria, la RJ può essere condotta senza il consenso della persona offesa e in sua assenza.

[47] Art. 162-ter c.p.

[48] Decreto legislativo 150/2022.

L'“esito positivo” di un programma di RJ prima della sentenza definitiva può portare a diversi scenari. L'esito positivo può costituire una circostanza attenuante che consente al tribunale di ridurre la pena finale fino a 1/3. In relazione ad alcune tipologie di reati, il/la giudice può prendere in considerazione l'esito positivo della RJ come elemento significativo per applicare la cosiddetta “speciale tenuità” della condotta criminale, che prevede la non punibilità. Tuttavia, l'art. 131-bis c.p. esclude esplicitamente la speciale tenuità del fatto in caso di alcune tipologie di reati come le lesioni commesse in ambito domestico, la violenza sessuale, lo stalking e la diffusione non consensuale di immagini sessualmente esplicite, indipendentemente dal fatto che siano commessi in un contesto di VAWG. Infine, l'esito positivo della RJ può portare la persona offesa a ritirare la querela che ha originato l'indagine e il procedimento penale, con conseguente interruzione dell'indagine e dell'azione penale.^[49]

Come detto, la Riforma Cartabia consente la RJ per qualsiasi tipo di reato e non ha introdotto una formazione specifica per gli operatori giudiziari e i mediatori per comprendere le dinamiche della DV. La mancanza di comprensione delle dinamiche della DV e della VAWG porta, tra l'altro, a una tendenza generale a vedere la RJ come soluzione “migliore” per risolvere le questioni familiari. È esattamente la forma di ri-privatizzazione della DV e della VAWG che viene menzionata e prevista nella relazione esplicativa alla C.I.. Ad esempio, i primi dati resi disponibili da un centro di mediazione di Milano, e gli unici finora disponibili, mostrano che più della metà dei casi inviati dai Tribunali alla RJ riguarda reati di DV e VAWG.^[50]

Inoltre, la Riforma Cartabia ha modificato la perseguibilità di alcuni reati come le molestie, la violenza privata e il sequestro di persona, che ora sono punibili a querela e non più d'ufficio come in passato. Il reato di lesioni fino a 40 giorni^[51] commesso in ambito domestico è ora punibile solo su querela, mentre prima era punibile d'ufficio (si vedano anche i commenti agli artt. 49 e 50). Questa modifica del regime di procedibilità rende la RJ particolarmente interessante per l'autore del reato. Infatti, in caso di conclusione positiva della mediazione, la persona offesa può ritirare la querela, con conseguente cessazione dell'azione penale. A questo proposito, nelle “Osservazioni conclusive sull'ottavo rapporto periodico dell'Italia”, il Comitato CEDAW ha raccomandato all'Italia di “valutare l'impatto delle nuove misure sui casi di VAW e di assicurare che i meccanismi di RJ non siano prioritari rispetto all'effettivo esercizio dell'azione penale”. I dati saranno indispensabili per verificare quale sarà l'impatto. È significativo che uno dei primi casi riportati dai media in cui la RJ è stata autorizzata senza l'approvazione della famiglia della persona offesa sia stato un terribile caso di femminicidio. Una donna, Carol Maltesi, è stata uccisa dal suo ex compagno. L'uomo le ha colpito la testa con un martello e le ha tagliato la gola con un coltello.

[49] A Ollino, M Pertile, 'Restorative Justice as a Tool to Address Violence Against Women? An Assessment of the Italian Case in Light of the Practice of International Monitoring Bodies', in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. 33, 2024 (in press).

[50] <https://www.camerapenalemilano.it/it/2095/news/schema-operativo-sulla-giustizia-riparativa---aggiornamento.html>

[51] “Lesioni” art. 582 del Codice penale riferito alla violenza fisica.

Ha poi cercato di sbarazzarsi del cadavere tagliandolo a pezzi, rimuovendo parti di pelle per togliere i tatuaggi, bruciandolo e infine impacchettandolo in quattro sacchetti di plastica e gettandoli in un fosso. Dopo che il Tribunale di primo grado (Corte di Assise) ha condannato l'uomo, in attesa dell'appello, l'imputato ha chiesto di poter accedere alla RJ. Nonostante la famiglia della persona offesa si sia opposta e abbia rifiutato di partecipare, la Corte ha concesso l'accesso alla RJ attraverso una vittima surrogata.

La Riforma Cartabia non ha incorporato salvaguardie per garantire il consenso libero e informato della persona offesa di DV e VAWG alla RJ e non sono attualmente in vigore misure per evitare pressioni dirette o indirette sulla persona offesa. Manca un'adeguata formazione dell'autorità giudiziaria e di coloro che sono coinvolti nelle pratiche di RJ sulle dinamiche della DV e della VAWG (si veda il capitolo sull'art. 15 - Formazione). Dovrebbe essere espressamente vietato il ricorso alla mediazione nei casi di violenza da partner nelle relazioni di intimità.

Procedure alternative di risoluzione delle controversie obbligatorie nei procedimenti civili

Dopo la pubblicazione del rapporto GREVIO nel 2020, sono state condotte due importanti indagini: una dalla Commissione Femminicidio nel 2022 e un'altra da un gruppo di avvocate dell'associazione D.i.Re. Entrambe le indagini dimostrano che nei tribunali civili la violenza è menzionata raramente e si continua a fare riferimento al conflitto, anche quando vengono fornite accuse e prove di DV.

I giudici e le giudici, i consulenti e le consulenti nominati dal tribunale e i servizi sociali spesso mascherano la DV e ricorrono alla mediazione, senza riconoscere lo squilibrio di potere nei casi di DV. Come ha sottolineato GREVIO nel 2020, "una donna vittima di violenza domestica avrà solitamente bisogno di un sostegno specifico per negoziare accordi con l'altro genitore violento. Gli incontri congiunti tra il genitore violento e quello non violento per raggiungere un accordo sulle decisioni in materia di affidamento possono essere considerati una mediazione obbligatoria, poiché la vittima non ha altra scelta se non quella di partecipare per raggiungere un accordo, in contrasto con i requisiti dell'articolo 48 della convenzione".

Nel processo civile, la riforma Cartabia ha introdotto alcune raccomandazioni del GREVIO del 2020 in una nuova e specifica sezione sulla "violenza domestica e di genere". Il nuovo art. 473 bis 42 e 43 del Codice di procedura civile specificano che la donna che subisce violenza non deve essere sottoposta a mediazione o conciliazione (si veda il commento all'art. 31).

Poiché molte delle disposizioni sono entrate in vigore nel febbraio 2023, è troppo presto per valutarne l'efficacia e saranno necessarie delle analisi. Purtroppo, nel 2022 il Parlamento italiano ha emanato la legge n. 53 sulla raccolta dei dati e sulle statistiche in materia di DV, che non comprende la raccolta dei dati o le indagini sulla violenza nei procedimenti civili, pertanto l'analisi sarà molto difficile.

Raccomandazioni

Articolo 48

01

Urgentemente vietare in modo esplicito la giustizia riparativa prima della sentenza nei casi di violenza alle donne e raccogliere e rendere pubblici i dati rilevanti sul suo utilizzo.

02

Vietare esplicitamente forme (dirette o indirette) di mediazione obbligatoria o di mediazione occulta nei procedimenti caratterizzati da violenza alle donne e violenza domestica.

03

Garantire una formazione specializzata per i professionisti e le professioniste e sviluppare metodi di screening per l'individuazione sistematica della violenza domestica.

Articolo 49: obblighi generali

Articolo 50: risposta immediata, prevenzione e protezione

Indagini di polizia

Questo capitolo deve essere letto in connessione e coordinamento con i successivi (artt. 52 e 53). Come già osservato nel nostro precedente rapporto l'analisi relativa alla risposta immediata, alla prevenzione e alla protezione è parziale a causa della frammentazione e della segmentazione dei dati e delle informazioni.

I dati del Ministero dell'Interno sono in parte disponibili, mentre quelli delle Procure della Repubblica/Ministero della Giustizia non sono accessibili. Anche quando sono disponibili, i dati non possono essere confrontati perché sono disomogenei. La mancanza di dati si unisce alla cronica assenza a qualsiasi livello di autorità statale di revisione dei casi di fallimento nella protezione.

Per quanto riguarda l'intervento della polizia giudiziaria, il nostro precedente rapporto ha evidenziato criticità ricorrenti: sottovalutazione delle violenze denunciate dalla donna (minimizzazione, mancata identificazione della violenza e distinzione da un conflitto, interventi pacificatori, mancata lettura dei campanelli d'allarme); nei casi di denunce reciproche, la polizia giudiziaria ha dato priorità a quelle relative a reati minori presentate dall'uomo per evidenti ritorsioni, nonostante la donna avesse in precedenza presentato gravi denunce di violenza nei propri confronti e dei propri figli e delle proprie figlie; mancata segnalazione di reati alle procure competenti; mancata protezione della donna; pochissimi casi in cui la polizia, pur intervenendo, ha adottato misure cautelari come l'arresto o il provvedimento di allontanamento d'urgenza.

Anche se la formazione non è ancora adeguata, il nostro rapporto ha menzionato un impegno concreto da parte delle forze dell'ordine. Tuttavia, ciò che è accaduto nel novembre 2023, pochi giorni dopo il femminicidio di Giulia Cecchettin, ha dimostrato che è necessario fare molto di più. Dopo il ritrovamento del corpo di Giulia Cecchettin, l'account Instagram della Polizia di Stato ha postato una citazione della poesia dell'attivista peruviana Cristina Torres-Caceres: "Se domani tocca a me, mamma, se domani non torno, distruggi tutto. Se domani tocca a me, voglio essere l'ultima" e ha aggiunto un messaggio per le donne: "Non siete sole". Nel giro di poche ore, sotto questo post, sono state pubblicate diverse migliaia di commenti di donne che hanno raccontato di essersi rivolte alla Polizia in caso di molestie, stalking, violenza, e di non essere state credute o di aver ricevuto risposte insoddisfacenti e minimizzanti. In un primo momento, la polizia ha chiuso i commenti, per riaprirli successivamente.^[52]

Nonostante tale pubblica evidenza degli ostacoli che le donne incontrano quando si rivolgono alla Polizia, non è stata avviata alcuna analisi approfondita della situazione, né è stata suggerita l'adozione di nuove strategie di intervento.

Misure adottate per garantire indagini rapide e procedimenti giudiziari efficaci nei casi di violenza alle donne e violenza domestica

Nonostante l'introduzione del Codice Rosso, i dati disponibili rivelano che circa il 50% dei casi segnalati di violenza alle donne viene archiviato senza esercizio dell'azione penale. I tassi di condanna sono altrettanto bassi. Come spiegato nel Rapporto delle "Organizzazioni della società civile italiana per la CEDAW" - gennaio 2024, non esiste una formazione specializzata relativa ai pregiudizi giudiziari in materia di VAWG. I corsi organizzati dalla Scuola Superiore della Magistratura si concentrano solo su aspetti legali e tecnici, senza alcun riferimento ai pregiudizi di genere, alla C.I. o alla CEDAW.

La riforma Cartabia ha inteso migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e accelerare i procedimenti. I dati non sono ancora disponibili, ma ci sono segnali che suggeriscono che questa riforma potrebbe avere un impatto negativo sui diritti delle donne in materia civile e penale.

In termini di diritto penale, prima della riforma, il reato di lesioni tra i 20 e i 40 giorni commesso in ambito domestico era punibile d'ufficio (Lesioni, art. 582 del Codice penale riferito alla violenza fisica). Dopo la Riforma, il reato di lesioni fino a 40 giorni è punibile solo a querela, senza distinzione se le lesioni sono commesse in ambito familiare o domestico.

[52]

<https://tg24.sky.it/cronaca/2023/11/24/violenza-donne-polizia-instagram>

<https://www.ilpost.it/flashs/comments-polizia-violenza-di-genere/>

https://www.huffingtonpost.it/life/2023/11/23/news/se_domani_non_torno_polizia_di_stato-14263316/

Con la riforma, anche le molestie, la violenza privata e la contenzione illegale sono punibili a querela di parte. Come evidenziato nel Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023, un aspetto critico della riforma Cartabia, tra gli altri, è che vincola l'azione penale a un nuovo criterio: la ragionevole previsione di condanna (in precedenza, il criterio per l'azione penale era legato alla capacità di sostenere l'accusa in giudizio).

Il timore è che questo nuovo criterio indebolisca l'azione penale contro la violenza alle donne. Se l'azione penale è legata alla previsione di una condanna, ed è noto che i tassi di condanna per i reati legati alla violenza alle donne sono pericolosamente bassi, c'è il rischio che l'azione penale venga scoraggiata in un meccanismo circolare deprimente. Pertanto, è di fondamentale importanza che questo nuovo criterio che ispira l'esercizio dell'azione penale venga monitorato attentamente per valutarne le implicazioni sui reati di violenza alle donne.

Infine, l'ultima riforma legislativa (legge n. 168/2023 adottata nel novembre 2023) ha potenziato l'uso dell'ammonimento di polizia per contrastare la VAWG. D.i.Re è stata consultata in parlamento nell'analisi di questa nuova legislazione e ha avanzato alcune critiche.^[53]

Da un lato, l'ammonimento amministrativo di polizia non è sempre un'opzione "sicura" per le donne. In primo luogo, non esiste una valutazione sistematica del rischio e non fornisce alle donne una protezione. In secondo luogo, le espone potenzialmente a ricatti o a false aspettative. Infine, poiché la donna è esclusa da ogni comunicazione e partecipazione alla fase di adozione, non ha accesso a eventuali memorie, non ha possibilità di intervenire e non ha strumenti per opporsi a un'eventuale archiviazione. In caso di ricorso, la donna non viene nemmeno avvisata e non partecipa nemmeno al giudizio. Per quanto riguarda il cosiddetto ammonimento per violenza domestica, si teme la possibile sovrapposizione con il reato di maltrattamenti. La definizione stessa di violenza domestica "uno o più atti domestici, gravi o non episodici" rende difficile distinguere le due ipotesi e si teme una depenalizzazione del reato, valutazione lasciata al capo della Polizia (Questore).

L'idea di estendere l'ammonimento amministrativo di polizia alle fattispecie di cui all'art. 612 ter del codice penale, ossia la diffusione non consensuale di immagini o video sessualmente espliciti, è anch'essa sconcertante e illogica. Il reato in questione non può essere definito come "reato spia". L'art. 612 ter del codice penale è un reato in cui è spesso difficile raccogliere prove, e "allertare" il presunto autore con un avvertimento amministrativo di polizia rischia di vanificare qualsiasi indagine. **Anche in questo caso, i dati dovranno essere monitorati attentamente per valutarne le implicazioni per i reati relativi alla violenza alle donne.**

[53] https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2023/10/OSSERVAZIONI-DDL_Camera-1294-et-altri_contrasto-della-violenza-sulle-donne-e-della-violenza-domestica.pdf

Donne migranti richiedenti asilo

Per quanto riguarda le misure adottate per aumentare la fiducia delle donne migranti e delle richiedenti asilo nei confronti delle forze dell'ordine, si veda quanto riportato nella Parte III in relazione agli artt. 59, 60 e 61 della C.I.

Raccomandazioni

Articoli 49 e 50

- 01** Effettuare un'analisi e una valutazione critica/indipendente delle ragioni per cui il numero di casi archiviati è così alto e i tassi di condanna sono così bassi.
- 02** Monitorare gli effetti della Riforma di Cartabia sull'azione penale, la prevenzione e la protezione.
- 03** Monitorare, attraverso una raccolta dati completa, l'impatto dell'ammonizione amministrativa di polizia per valutarne le implicazioni sui reati legati alla violenza contro le donne.

Articolo 51: valutazione e gestione del rischio

In Italia non vi è una procedura obbligatoria standardizzata ed integrata per la valutazione del rischio, da ciò deriva un significativo problema già stato dettagliatamente segnalato nel Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023. Dalla stesura di detto rapporto, la situazione, purtroppo, non è mutata.

In particolare, in Italia non è prevista alcuna procedura istituzionalizzata che coinvolga tutti gli operatori e tutte le operatrici interessate dall'applicazione della Convenzione che interagiscono con le donne che subiscono DV e VAWG (quali: giudici, avvocati, forze dell'ordine, operatori socio-sanitari, centri antiviolenza) e che sia volta ad ottenere una valutazione ed una gestione del rischio coordinata ed adeguata alle esigenze di protezione delle donne.

L'ufficio della Procura Generale presso la Corte di Cassazione nelle linee guidare date nel 2023 sugli *"Orientamenti in materia di Violenza di Genere"* riconosceva l'esistenza di lacune normative in tema di valutazione del rischio. In detto documento l'ufficio della Procura Generale presso la Corte di Cassazione evidenziava alcuni esempi positivi di Procure Generali che avevano provveduto a dotarsi di protocolli per la valutazione del rischio e venivano incoraggiati gli altri uffici a fare proprie queste buone prassi. Tuttavia veniva altresì rilevata una significativa disparità nell'applicazione di questi protocolli e buone prassi a livello territoriale.

Il primo rapporto GREVIO di Valutazione di Base Italia ha sottolineato che la carenza di procedure per la valutazione e la gestione del rischio in situazioni di VAWG e DV rappresenta un problema molto preoccupante. Il rapporto notava infatti che solo in rarissimi casi le autorità, che intervengono nei vari momenti, procedono a svolgere una valutazione del rischio nei casi di DV.

Il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 ha riconosciuto che l'incapacità delle autorità di condurre adeguatamente ed in maniera efficace la valutazione del rischio rappresenta una carenza persistente del sistema italiano. Per l'effetto lo Stato italiano ha fissato fra le sue priorità quella di: *"Garantire procedure e strumenti condivisi per la tutela delle donne vittime di violenza che consentano una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, di reiterazione e di recidiva anche attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutti gli stakeholder istituzionali coinvolti"*.^[54]

[54] Vedi Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023

Nonostante questa dichiarazione di intenti nel Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne non vi è alcuna menzione del protocollo SARA e del suo utilizzo, né vengono previste misure concrete per assicurare una effettiva e rapida valutazione del rischio.

Inoltre, la recente Riforma Cartabia (D.Lgs 149/2022) ha introdotto una nuova e specifica sezione nel codice di procedura civile intitolata "Della violenza domestica o di genere", in cui sono state inserite alcune disposizioni speciali che dovrebbero essere applicate ogni qualvolta - nei procedimenti per la separazione dei coniugi, di divorzio o di affidamento dei figli e delle figlie minori - vengano allegati accuse di abusi e/o di violenza domestica o di genere. Questa riforma, tuttavia, non ha colto l'occasione per introdurre prescrizioni in tema di valutazione del rischio.

Allo stesso modo nessuna specifica valutazione è stata introdotta all'interno del sistema penale. Nei procedimenti penali la valutazione del rischio potrebbe e dovrebbe essere effettuata, in prima battuta, dalle forze di polizia, da ultimo restando una responsabilità del/della giudice effettuare una valutazione del rischio definitiva.

Corsi di formazione specifici sulla valutazione del rischio

È di fondamentale importanza richiedere che detti soggetti interessati frequentano continuativamente corsi di formazioni specializzati che approfondiscano non soltanto le conoscenze tecniche, gli strumenti e le metodologie per la valutazione del rischio, ma che affrontino anche il tema della matrice culturale e la natura strutturale della VAWG e DV e delle loro dinamiche, comprendendo anche l'impatto psicologico che queste situazione posso avere sui minori che ne sono testimoni.

La scarsa formazione e organizzazione del sistema giudiziario nella valutazione del rischio è stata più volte rimarcata anche dalla Commissione Femminicidio, nei suoi vari rapporti sul tema.

Le stesse criticità sono emerse anche nella già menzionata indagine condotta dalle avvocate dei Centri antiviolenza dell'Associazione D.i.Re. sulla vittimizzazione secondaria che subiscono le donne durante i procedimenti e sul mancato riconoscimento della DV all'interno dei tribunali civili e dei tribunali per i minorenni. L'indagine ha rilevato la mancanza di qualsivoglia forma di valutazione del rischio nel corso dei procedimenti per la separazione dei coniugi e nei procedimenti volti alla regolamentazione dei diritti di visita e affidamento dei minori.

Infine, la valutazione del rischio coinvolge anche competenze che sono extra-giuridiche per cui per svolgere un'adeguata ed efficace valutazione e gestione del rischio è necessario un approccio multidisciplinare ed una efficiente cooperazione tra i vari operatori interessati con una particolare attenzione alle competenze sviluppate nei Centri antiviolenza. Questo tipo di cooperazione e coordinamento non è obbligatorio nel sistema italiano che non può neppure definirsi quale un sistema adeguatamente strutturato. Conseguentemente ridetta cooperazione dipende principalmente dall'impegno e dalla buona volontà di iniziative di singole realtà (per lo più dei Centri antiviolenza) variamente distribuite sul territorio, così da generare significative disparità in termini di efficienza nel sistema della protezione.

Valutazione e gestione del rischio nei procedimenti di affidamento dei figli minori

Su questo tema si rimanda supra al paragrafo sull' *Art. 31, domanda 32, e.*

Raccomandazioni

Articoli 51

Assicurare lo sviluppo e l'applicazione delle procedure di valutazione del rischio in ogni stadio dei procedimenti e da tutti i professionisti che entrano in contatto con donne che subiscono violenza di genere.

Articolo 52: misure urgenti di allontanamento disposte dal giudice

Le questioni sollevate in merito all'art. 52 sono state evidenziate dal nostro precedente Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023 a cui rimandiamo.

Qui di seguito desideriamo descrivere i nuovi sviluppi rispetto al momento della sua presentazione. È interessante notare che dopo il 2022 i Rapporti del Ministero dell'Interno^[55] non includono più dati sui provvedimenti di allontanamento d'urgenza. Forniscono solo dati su reati specifici: maltrattamenti, stalking, violenza sessuale, diffusione non consensuale di immagini sessualmente esplicite, violazione degli ordini di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, matrimonio forzato, deformazione dell'aspetto della persona attraverso lesioni permanenti al volto (art. 583 quinquies c.p.). Vale la pena notare che non ci sono dati sulla violenza fisica in sé (art. 582 del codice penale).

[55] https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2024-02/elaborato_analisi_viol_gen.pdf and https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-11/2022_sac_brochure_violenza_sulle_donne.pdf

Articolo 53: ordinanze di ingiunzione o di protezione

(art. 53, domande 53 e 54)

Le questioni sollevate dall'art. 53 sono state evidenziate nel nostro precedente rapporto, il Rapporto delle Associazioni di Donne - aprile 2023 a cui facciamo riferimento. Di seguito sono descritti i nuovi sviluppi intervenuti dopo la nostra ultima presentazione.

Applicazione effettiva degli ordini di protezione

La legge 69/2019 ha introdotto il reato di violazione degli ordini di allontanamento dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis c.p.). **Da agosto 2019 al 2023 (4 anni), sono state segnalate 8.750 violazioni di ordini restrittivi o di protezione.**^[56] Il numero è piuttosto allarmante, soprattutto se si considera che la violazione di una misura di protezione è un forte indicatore di una situazione potenzialmente ad alto rischio.

Il rapporto di valutazione (di base) del GREVIO 2020 ha esortato le autorità a monitorare e analizzare i progressi in questo settore attraverso la raccolta di dati che mettano in evidenza, in particolare, le forme di violenza per le quali vengono emesse le misure di protezione, se la misura è stata richiesta da una donna che ha subito violenza o emessa d'ufficio, la durata media degli ordini di protezione, il numero di rinnovi degli ordini di protezione richiesti dalla stessa donna, il numero di violazioni degli ordini di protezione e se tutte le violazioni sono state adeguatamente sanzionate. Nonostante le raccomandazioni, e malgrado il numero così elevato di violazioni, non sono state intraprese azioni. Non sono disponibili analisi sull'impatto di tali violazioni delle misure di protezione.

[56] https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2024-03/elaborato_8_marzo.pdf, p. 26.

Braccialetti elettronici anti-stalking

L'uso di procedure di monitoraggio con mezzi elettronici o altri mezzi tecnici (il cosiddetto braccialetto elettronico o braccialetto anti-stalking) è stato potenziato dalla legge 168 del novembre 2023. Tuttavia, la loro disponibilità e il loro funzionamento sono ancora molto disomogenei. Possono passare settimane dall'ordine del /della giudice all'effettiva installazione del braccialetto. Ad oggi sono in uso 2.872 braccialetti anti-stalking, al di sotto della domanda in costante crescita.^[57]

[57] <https://alleyoop.ilsole24ore.com/2024/05/29/braccialetti-elettronici/>.



Parte III

Tendenze emergenti sulla violenza
alle donne e sulla violenza domestica.



Lo scopo che questo capitolo si prefigge è quello di esaminare non tanto “nuove tendenze” relative alle questioni di cui alla C.I. ma di approfondire alcune questioni particolarmente problematiche e irrisolte che sfortunatamente continuano a non trovare risposte adeguate da parte dello Stato italiano, esacerbando le criticità e le conseguenze negative per le donne specificamente esposte a (o a rischio di discriminazione intersezionale:

- A) MIGRANTI, RICHIEDENTI ASILO E RIFUGIATE**
- B) DONNE CHE INTENDONO ACCEDERE AI DIRITTI DI SALUTE RIPRODUTTIVA INCLUSO L'ABORTO LIBERO E LEGALE**
- C) DONNE CON DISABILITA'**
- D) GIOVANI DONNE E RAGAZZE.**

La rilevanza di queste situazioni non può essere ignorata e va vista nella sua intersezione con tutte le altre tematiche sollevate dal GREVIO nelle specifiche domande poste nel corso del primo ciclo di valutazione di base.

A) Migranti, richiedenti asilo e rifugiate

(artt. 59, 60 e 61 C.I.).

Art. 59 Status di residente

Dall'ultimo Rapporto delle Associazioni di Donne - ottobre 2018 non sono stati fatti effettivi passi avanti da parte del Governo italiano nell'implementare le raccomandazioni del Comitato delle Parti (para. 259). In Italia, la disposizione di cui all'art. 59, paragrafo 1, della C.I. volta ad assicurare titoli di soggiorno autonomi alle donne in situazione di DV in particolari circostanze è stato recepito con l'art. 18-bis del D. Lgs. 286/98 (Testo Unico Immigrazione).

Tale norma prevede che se l'Autorità giudiziaria accerta l'esistenza di situazioni di DV o abuso nei confronti di una persona straniera ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, deve essere rilasciato un permesso di soggiorno "per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza". Il titolo di soggiorno è valido per 1 anno ed è rinnovabile se persiste la situazione di pericolo. Questo permesso può essere rilasciato anche a seguito di operazioni di polizia o dell'intervento dei servizi sociali "specializzati nell'assistenza delle donne che subiscono violenza". Ma la natura di questi ultimi non è specificata dalla normativa. Il rilascio del permesso di soggiorno è subordinato all'esistenza di un "concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità", previsione che dunque fa dipendere il rilascio dello stesso dal riconoscimento della violenza da parte dell'Autorità giudiziaria e di una situazione ad alto rischio. Ciò richiede una formazione specifica per le forze dell'ordine, che ancora manca, forse anche in considerazione del fatto che i fondi non sono stanziati in modo strutturale e non vi sono informazioni pubbliche sul loro uso. Nonostante la disposizione contenga una definizione ampia di DV, comprendente forme di violenza psicologica ed economica, queste ultime sono difficilmente identificabili e raramente sono considerate idonee a causare un "concreto ed attuale pericolo" per l'incolumità della donna che ha subito o subisce violenza. La stessa definizione di DV offerta, che si limita ad atti "gravi ovvero non episodici", potrebbe paradossalmente escludere casi singoli di violenza particolarmente seri che non sono riconducibili a tale definizione.

Inoltre, i dati confermano una inefficace attuazione dell'art. 18-bis. Come riportato dal Governo italiano in occasione dell'ultimo rapporto periodico alla CEDAW, nel 2023 in tutta Italia sono stati concessi solo 226 permessi di soggiorno sulla base dell'art. 18-bis.

Si tratta di una cifra irrisoria, soprattutto se si considera che tra gennaio e settembre 2023 sono stati denunciati alla polizia e alle autorità giudiziarie oltre 6.400 reati di stalking, abusi familiari e violenza sessuale contro donne migranti, come si evince dai dati pubblicati dal Servizio Analisi Criminale del Ministero dell'Interno. La scarsa diffusione di informazioni sulla possibilità di accesso a tale permesso di soggiorno, sia tra le forze dell'ordine che tra le donne in situazione di violenza, indebolisce notevolmente l'applicazione di questo strumento.

La mancanza di informazione e tutela è tanto più grave laddove si consideri che per le donne migranti è generalmente difficile ottenere o mantenere un reddito necessario, o soddisfare i requisiti abitativi e lavorativi richiesti, per ottenere un permesso di soggiorno autonomo (come dimostrano i diffusi casi di disoccupazione e povertà tra le donne straniere rilevati dall'ISTAT^[58]). Secondo il Testo Unico Immigrazione, il permesso di soggiorno per motivi di lavoro può essere concesso solo se, oltre alla disponibilità di un alloggio adeguato, viene dimostrato che l'istante ha un lavoro regolare che gli garantisce o le garantisce un reddito adeguato al sostentamento proprio e di eventuali familiari a carico.^[59]

Questi parametri sono difficili da raggiungere data la maggiore insicurezza economica delle donne migranti a causa degli ostacoli che incontrano nel trovare lavoro in Italia, a causa del diffuso razzismo da parte dei datori di lavoro o della pratica del lavoro sommerso, nonché delle barriere linguistiche che possono derivare dall'isolamento posto in essere dal partner violento. Le condizioni strutturali espongono le donne migranti a molteplici forme di vulnerabilità sociale e impediscono il rispetto dei loro diritti fondamentali, compreso il diritto a vivere libere dalla violenza.^[60] Ciò dimostra l'inadeguatezza delle leggi e delle procedure vigenti per supportare un'effettiva uscita dalla violenza, in violazione delle previsioni della C.I. che all'art. 59, 3a prevede di dover rilasciare un permesso di soggiorno "in considerazione della loro situazione personale".

Per quanto riguarda il matrimonio forzato, questo specifico reato (disciplinato dall'art. 558-bis c.p.) è stato inserito nel citato art. 18-bis, ma senza che al contempo venissero stanziati specifiche risorse finanziarie e formative volte a prevenire tale reato e il connesso rischio di espatrio forzato delle donne nei Paesi di origine ai fini del matrimonio forzato.

[58] Roma, 23 gennaio 2024, audizione ISTAT avanti alla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere - <https://www.istat.it/it/archivio/293327>.

[59] Il parametro è costituito dall'importo dell'assegno sociale calcolato annualmente dall'INPS. Per l'anno in corso esso è stimato in € 6.947,33/anno pro capite, che deve essere aumentato della metà (€ 3.473,66) per ogni familiare a carico. Anche se per consolidata giurisprudenza tale importo non deve essere considerato nella sua fissità ma in una prospettiva dinamica e prognostica con un livello di flessibilità, nella pratica presso gli Uffici di Polizia.

[60] Il doppio ostacolo delle donne straniere nel percorso di emancipazione - Openpolis.

Art. 60 Richieste di asilo basate sul genere

Nonostante le raccomandazioni del Comitato delle Parti (par. 276), la situazione in Italia rimane fortemente critica in ragione delle sue procedure di risposta alle domande di asilo legate al genere e il sistema di accoglienza continua ad essere caratterizzato da profonde debolezze strutturali. Il Governo italiano continua ad affrontare l'attuale situazione migratoria attraverso norme di emergenza, come l'adozione lo scorso anno del D.L. n. 20/2023,^[61] che non include alcuna effettiva misura per promuovere vie di accesso sicure in Europa per i richiedenti e le richiedenti asilo e rappresenta un sostanziale arretramento in materia di asilo e protezione dei diritti. In Italia il primo ostacolo che incontrano i richiedenti e le richiedenti asilo è l'accesso agli Uffici Immigrazione della Polizia per presentare la domanda. Ad esempio, associazioni e società civile hanno denunciato che dalla fine del 2021 all'estate 2023 l'accesso alla Questura di Milano designata come primo punto di accesso per le richiedenti ed i richiedenti asilo, è risultato pericoloso e per cui, di fatto, negato.^[62] I migranti e le migranti che hanno presentato domanda, tra cui donne e minori, sono stati costretti ad aspettare in fila per giorni prima di entrare nell'ufficio preposto. Sono stati esposti alle intemperie, a condizioni disumane e al rischio di essere attaccati dalla polizia (in tenuta antisommossa e con gas lacrimogeni). Lo stesso è avvenuto presso altri uffici di polizia.^[63]

Inoltre, le procedure adottate per formalizzare la domanda di asilo spesso violano i termini di legge (13 giorni), anche quando sono previste procedure speciali per le persone vulnerabili, comprese le donne.^[64]

[61] Il cd. "Decreto Cutro" prende il nome dall'ennesima tragedia del Mar Mediterraneo occorsa nella notte tra il 25 e il 26 febbraio 2023 e nella quale 94 persone (di cui 34 minori) delle 180 a bordo hanno perso la vita a soli 150 metri dalla spiaggia di Steccato di Cutro della regione calabrese.

(<https://www.medicisenzafrontiere.it/news-e-storie/news/naufragio-cutro-anniversario/>). Il giorno dopo la tragedia il Ministro dell'Interno Piantedosi ha rilasciato dichiarazioni durante una conferenza stampa giudicando di fatto i genitori migranti come irresponsabili (<https://www.la7.it/intanto/video/naufragio-a-crotone-piantedosi-se-fossi-disperato-non-partirei-sono-stato-educato-alla-27-02-2023-473867>).

[62] 2021126 richiedenti asilo via Cagni DEF; <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/milano-pericoloso-e-impossibile-chiedere-asilo-le-associazioni-chiedono-l'intervento-dellunhcr/>; <https://naga.it/2023/03/03/via-cagni-le-associazioni-chiedono-l'intervento-dellunhcr/>.

[63] L'Ufficio di Polizia di Firenze (10.04.2024 <https://video.corriere.it/cronaca/io-in-coda-da-dieci-giorni-e-notti-per-chiedere-asilo-politico/68e4b577-7b52-46d4-aaa3-e1654b31axlk>); l'Ufficio di Polizia di Roma (<https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/roma-appello-asilo-in-questura/>).

[64] A partire dal 2023 l'Ufficio Immigrazione della Questura di Milano ha deciso di introdurre la prenotazione telematica mediante registrazione personale sul portale PRENOTAFACILE (prenotafacile.poliziadistato.it), una procedura che oggi è delegate a specifiche associazioni del terzo settore. È solamente dalle ultime settimane che l'Ufficio di Polizia ha aperto uno specifico canale di prenotazione per i soggetti vulnerabili, incluse le donne, ma questa novità non risolve le perduranti violazioni del termine di legge (13 giorni) per la formalizzazione della domanda di asilo (si veda <https://questure.poliziadistato.it/it/Milano/articolo/118861e074c2109b8284928699>; <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/attendere-prego-gli-ostacoli-al-riconoscimento-della-protezione-internazionale-in-italia/>; <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/asilo-gli-ostacoli-per-chi-chiede-rifugio-lo-studio-pilota-dellasgi-in-55-questure-italiane>).

Ciò in quanto le procedure applicate dai dipartimenti di polizia non sono ispirate ad un approccio sensibile al genere, come dimostra chiaramente l'adozione lo scorso 7 maggio di un nuovo decreto del Ministro degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che ha ampliato significativamente l'elenco dei cosiddetti Paesi sicuri di origine, che ora include Albania, Algeria, Bangladesh, Bosnia ed Erzegovina, Camerun, Capo Verde, Colombia, Costa d'Avorio, Egitto, Gambia, Georgia, Ghana, Kosovo, Macedonia del Nord, Marocco, Montenegro, Nigeria, Perù, Senegal, Serbia, Sri Lanka e Tunisia. La maggior parte di questi Paesi è nota per l'instabilità politica, i grandi conflitti e le violazioni sistematiche dei diritti delle donne, tra cui il matrimonio forzato, la MGF, la DV, lo sfruttamento sessuale, la servitù, la gravidanza forzata, l'aborto forzato, ecc. In base alla normativa, si presume che i migranti e le migranti provenienti da questi Paesi non siano bisognosi e bisognose di protezione, senza alcuna distinzione tra uomini e donne. Tale "presunzione di sicurezza" implica una procedura più rapida (che sarà ancora più accelerata con le nuove disposizioni del Nuovo Patto Ue sulle migrazioni). È consentito il ricorso giudiziale contro un'eventuale (e molto probabile) decisione negativa della Commissione Territoriale, ma tale impugnazione non avrà automaticamente un effetto sospensivo della procedura di espulsione. Ciò è contrario agli artt. 60 e 61 della C.I. Tale procedura ha già portato a negare lo status di rifugiate a molte donne nigeriane che subiscono o hanno subito violenza, in particolare donne coinvolte in situazioni riconducibili alla tratta ai fini dello sfruttamento sessuale, perché le Commissioni Territoriali o i Tribunali non hanno riconosciuto gli indicatori di tale violenza, né valutato correttamente i rischi connessi al rimpatrio.^[65] Nigeria, Costa d'Avorio, Colombia, Perù e Tunisia sono riconosciuti a livello globale come Paesi di reclutamento di donne e donne trans (soprattutto latinoamericane) a fini di sfruttamento sessuale o servitù nel quadro della tratta di esseri umani. Anche in questo caso, nell'elenco citato sono inclusi tutti i Paesi a cui è stato attribuito il punteggio peggiore nel Girls' Opportunity Index di Save the Children. Così è per Paesi come Egitto e Gambia, con numeri tra i più alti di MGF,^[66] e come Algeria, Marocco, Egitto, Nigeria, Tunisia e Costa d'Avorio che sono nelle ultime posizioni del Global Gender Gap report.

[65] Come dimostrano le pronunce della Corte di Cassazione.

[66] Come denunciato dall'UNICEF.

Condizioni di accoglienza

In Italia ci sono tre tipologie principali di sistemi di accoglienza: strutture di prima accoglienza, centri di accoglienza straordinaria (CAS) e il Sistema di accoglienza e integrazione (SAI).

Le strutture di prima accoglienza situate in punti di crisi (hotspot) sono strutture dedicate alla registrazione, identificazione, rilevamento delle impronte digitali e acquisizione della domanda di asilo/protezione, così come alle operazioni di rimpatrio. L'accoglienza negli hotspot pone numerose criticità a causa del forte isolamento in cui sono poste le strutture che rendono invisibile ciò che avviene al loro interno.

Sono stati compiuti progressi in alcune aree di confine, dove recentemente il Governo ha consentito l'accesso alle strutture di prima identificazione (ad esempio, l'hotspot di Lampedusa, la struttura governativa di accoglienza Sant'Anna (CPA) di Crotone) oltre che alle agenzie delle Nazioni Unite, ad alcune ONG che in collaborazione con l'agenzia lavorano per identificare, sostenere e indirizzare a servizi adeguati le persone vulnerabili, comprese le sopravvissute a VAWG o coinvolte in situazioni riconducibili alle tratta di esseri umani.

Tuttavia, le condizioni di questi luoghi di identificazione minano l'integrità psicologica e fisica degli ospiti e delle ospiti, rendendo persone già fragili, tra cui donne e minori, ancora più vulnerabili. Si tratta infatti di luoghi spesso caratterizzati da sovraffollamento, dove l'accesso al cibo, all'acqua e ai beni di prima necessità è limitato anche ad una volta al giorno, con dormitori fatiscenti e una elevata promiscuità che facilita gli episodi di VAWG, e strutture sanitarie dove il livello igienico-sanitario è molto al di sotto dello standard minimo accettabile.

Inoltre, il fatto che i migranti e le migranti non possano in alcun modo lasciare queste strutture li pone e le pone di fatto in un regime di detenzione illegittimo, minando così il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona e alimentando condizioni di insicurezza e tensione all'interno delle strutture, le quali danneggiano maggiormente le persone vulnerabili, ovvero donne, minori e persone con bisogni speciali più esposti a trattamenti sfavorevoli ed episodi di violenza (cfr. Corte Europea dei Diritti Umani, causa J.A. e altri c. Italia, n. 21329/18, 30 marzo 2023).

A causa dell'elevato numero di richieste di protezione internazionale, aumenta il tempo trascorso nei cosiddetti centri di prima accoglienza in attesa degli esiti delle procedure per il riconoscimento dello status di rifugiato. Oltre l'80% dei collocamenti avviene nei CAS, dove l'accoglienza è organizzata prevalentemente su base emergenziale.

Con il D.Lgs. 20/2023 i CAS sono stati rinominati "Centri di Accoglienza" ed essi devono solamente garantire servizi sanitari e sociali, mediazione linguistico-culturale (art. 10 del D.Lgs. 142/2015), escludendo de facto l'assistenza psicologica, corsi di lingua italiana e servizi di orientamento legale. In questo quadro, tali centri sono inadeguati ad ospitare le persone vulnerabili come donne incinte, donne coinvolte in situazioni di tratta, tortura, violenza sessuale, fisica e psicologica e MGF. Molti degli operatori dell'accoglienza primaria non hanno ancora le qualifiche e le competenze necessarie per fornire la valutazione e supportare i bisogni delle donne vulnerabili, esponendole a ulteriori rischi nelle fasi successive dell'accoglienza.

Condizioni di accoglienza

I centri di accoglienza sono gestiti diversamente a livello regionale e provinciale, con un conseguente arbitrarietà nella loro gestione. Ciò porta ad una differenza di condizioni materiali, sociali e sanitarie in cui vivono le donne richiedenti asilo, contrariamente a quanto previsto dalla C.I., rendendo ancor più necessaria un'identificazione sistemica ed efficiente delle vulnerabilità sin dalle fasi iniziali dell'accoglienza fino ad arrivare al processo di accoglienza e integrazione vero e proprio. Tale attività richiede il coordinamento tra tutti gli attori coinvolti nell'accoglienza e nell'assistenza - compresi i Centri antiviolenza - e modalità per migliorare la cooperazione nella segnalazione e nel sostegno delle donne in modo olistico e complementare, indipendentemente dal loro status giuridico. Non solo, richiederebbe anche maggiori finanziamenti per i servizi specializzati volti a sostenere efficacemente le donne e i minori coinvolti in situazioni di tratta e violenza.

Il sistema di accoglienza SAI introdotto dalla Legge 173/2020 ha sostituito il vecchio sistema SPRAR ampliando la platea di persone che possono accedervi per avviare percorsi di inclusione sociale, compresi programmi di sostegno alle persone con fragilità, come le sopravvissute a VAWG. Tuttavia, l'assenza di posti nel sistema SAI è considerevole e lascia molte persone considerate ammissibili fuori da questo sistema, invalidando il loro diritto a percorsi strutturati di inclusione sociale.

Mancanza di dati disaggregati e di rapporti nazionali sulle donne richiedenti asilo

Gli organismi internazionali che si occupano di asilo e rifugiati, come l'UNHCR, forniscono dati in termini di numero di sbarchi, domande di asilo e loro esito, senza disaggregazione per genere, se non in forma sintetica.^[67] L'attenzione riservata agli sbarchi ignora ciò che accade lungo l'intero percorso dell'asilo e non confronta questi dati con quelli dei Paesi di origine/transito. Sul sito della UNHCR sono riportate per le rotte del Mediterraneo occidentale e orientale solo i dati in percentuale delle "donne arrivate" rispetto al flusso totale di arrivi via mare.

[67] Sul sito della UNHCR sono riportate per le rotte del Mediterraneo occidentale e orientale solo i dati in percentuale delle "donne arrivate" rispetto al flusso totale di arrivi via mare.

Il Ministero dell'Interno pubblica i dati sul cruscotto statistico, limitando la differenziazione tra "uomini" e "donne" senza collegare i dati con quelli sulla provenienza ed età. I principali punti critici sono:

- La mancanza di informazioni sui motivi delle richieste di asilo (ad esempio, in relazione alle MGF - vedi commento all'art. 38 della C.I.) o sui motivi per cui le richieste delle donne vengono accettate o respinte.
- La mancanza di dati (quantitativi e qualitativi) e le conseguenti difficoltà nel raccogliere dati pertinenti e completi sulla situazione giuridica delle donne richiedenti asilo e sul sostegno e sui servizi che ricevono, che consentirebbero una comprensione efficace delle diverse forme di GBV subite, comprese le MGF, e sulle condizioni di protezione offerte alle donne. Ciò rende difficile valutare le condizioni in cui le donne sono accolte. Non è possibile sapere quanti e quali centri siano esclusivamente femminili e/o quanti posti siano disponibili in strutture adeguate. La situazione attuale mostra che la maggior parte delle donne è costretta a vivere in ambienti misti, in strutture sovraffollate, con scarso accesso ai servizi medici e di supporto. Esiste, quindi, un evidente divario tra il livello formale dei diritti, in particolare per quanto riguarda le condizioni di accoglienza da garantire in situazioni di vulnerabilità^[68] e la loro applicazione.
- Mancanza di contatto e raccordo in molte regioni tra centri di accoglienza e personale medico, sanitario e sociale specializzato nell'identificazione della violenza, comprese le MGF (ad esempio, centri sanitari e centri antiviolenza).
- Mancanza di dati sul rimpatrio e sulla deportazione delle donne, che rende difficile valutare la reale misura in cui il principio di non respingimento viene rispettato o violato.

Art. 61 Diritto di non-respingimento

In Italia esistono i Centri di Detenzione per il Rimpatrio (CPR), ma non ci sono dati sulle donne nei CPR, sui rimpatri e/o sulle loro espulsioni. Va notato che la violazione del principio di non-respingimento non si limita alla sua attuazione materiale. Il timore dell'espulsione – o di essere rimandati in Paesi terzi – costituisce una forte paura che provoca uno stato di ansia e insicurezza. Sono in essere accordi internazionali e di partenariato che impediscono alle donne di arrivare in luoghi sicuri, come illustra in particolare l'accordo bilaterale recentemente firmato dall'Italia con Tunisia, Algeria, Egitto e anche Albania (tutti Paesi inclusi nel citato decreto del Ministro degli Affari Esteri nella lista dei cosiddetti Paesi di origine sicuri).

[68] D. Lgs. n. 142/2015; Direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: art. 21 ss. recanti disposizioni a favore delle persone vulnerabili e in particolare art. 25 sulle vittime di tortura e di violenza; Linee Guida UNHCR, Maggio 2002, Rapporto Bruxelles, 3 marzo 2016, alla Commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (FEMM).

Raccomandazioni

PARTE III – migranti, richiedenti asilo e rifugiate

- 01** Riformare l'art. 18-bis del Testo Unico Immigrazione.
- 02** Adottare procedure operative standard per la raccolta dei dati.
- 03** Garantire l'accesso delle donne migranti e richiedenti asilo alla protezione in ogni circostanza, indipendentemente dal luogo di approdo.
- 04** Rispettare il principio di non-refoulement violato dagli accordi bilaterali con i Paesi di transito miranti all'esternalizzazione dei confini.
- 05** Promuovere un'attuazione coerente a livello nazionale delle procedure per il conferimento della residenza.
- 06** Attuare in modo coerente le procedure per il conferimento dei permessi di soggiorno per le donne che subiscono violenza domestica su tutto il territorio nazionale e promuovere la formazione specifica delle forze dell'ordine.

B) Accesso alle donne ai diritti di salute riproduttiva inclusi l'aborto libero e legale

Anche i seguenti casi rientrano nella definizione di "violenza contro le donne" della C.I., costituendo "una violazione dei diritti umani e una forma di violenza basata sul genere che comporta danni fisici e psicologici". Alcune associazioni antiabortiste italiane hanno raccolto più di 100.000 firme per modificare la legge italiana sull'interruzione volontaria di gravidanza (IVG9 (Legge 22 maggio 1978, n. 194 recante "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza") introducendo due ulteriori passaggi prima che le pazienti possano ricevere il trattamento: i medici che eseguono una IVG dovrebbero prima mostrare le immagini del feto alla paziente e poi farle sentire il battito cardiaco. La proposta di modifica della legge, sostenuta da 50 diverse associazioni, è stata consegnata al Parlamento italiano nel dicembre 2023 affinché si tenga un referendum in Italia.^[69] Due Ordini dei medici chirurghi e odontoiatri (OMCEO), quello di Torino e quello di Belluno, si sono espressi contro questa modifica della Legge n. 194/1978, adducendo ragioni sia scientifiche (possibili danni termici al feto se si utilizza l'eco Doppler nel primo trimestre di gravidanza) sia deontologiche.^[70] Tuttavia, nella Regione Valle d'Aosta si sono verificati diversi casi in cui questa pratica si è già verificata negli ospedali pubblici.^[71]

[69] <https://it.euronews.com/salute/2023/12/12/in-italia-i-gruppi-pro-life-vogliono-che-le-donne-ascoltino-il-battito-cardiaco-del-feto#:~:text=Scientificamente%20nella%20fase%20iniziale%20della,osservare%20lo%20stato%20della%20gravidanza>.

[70] <https://omceo-to.it/areastampa/obbligo-di-ascoltare-il-battito-cardiaco-contro-laborto-una-proposta-contraria-alletica-e-alla-scienza/>; https://www.quotidianosanita.it/lettere-al-direttore/articolo.php?articolo_id=120280; https://corrierealpi.gelocal.it/belluno/cronaca/2024/03/28/news/aborto_battito_feto_proposta_legge_or dine_medici-14181047/; https://www.quotidianosanita.it/regioni-e-asl/articolo.php?articolo_id=121722.

[71] https://www.ansa.it/valledaosta/notizie/2024/04/27/obbligate-ad-ascoltare-il-battito-del-feto-per-non-abortire_521ee256-bdc6-4a72-95f7-005ecef0fb9a.html;

L'obiezione di coscienza diffusa sulla IVG crea un ostacolo per le donne che vivono in alcune Regioni. Secondo il Consiglio d'Europa, l'Italia "viola l'art. 11 sul diritto alla salute della Carta sociale europea": non tutela il diritto delle donne ad accedere ai servizi IVG.

Il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite ha sollecitato l'Italia ad applicare la Legge n. 194/1978 e a ridurre le difficoltà di accesso all'interruzione volontaria di gravidanza legale. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) raccomanda di considerare urgenti tutte le IVG ^[72], poiché la sicurezza e l'efficacia della procedura sono maggiori e l'impatto sulla salute fisica e psicologica della gestante è minore quanto più precocemente viene effettuata la procedura. Pertanto, i ritardi subiti dalla IVG in molte Regioni a causa del problema irrisolto dell'obiezione di coscienza e della carenza di medici non obiettori, possono causare problemi alla salute delle donne e quindi sono una violenza nei loro confronti. Le Linee Guida dell'OMS raccomandano la rimozione delle barriere politiche, non necessarie dal punto di vista medico, all'interruzione volontaria di gravidanza sicura, come la criminalizzazione, i tempi di attesa obbligatori, l'obbligo di approvazione da parte di altre persone (ad esempio, partner o familiari) o istituzioni e i limiti al momento della gravidanza in cui l'IVG può essere praticata. Queste barriere possono causare ritardi critici nell'accesso alle cure e mettere le donne e le ragazze a maggior rischio di aborti non sicuri, stigma e complicazioni sanitarie, aumentando al contempo le interruzioni della loro istruzione e della loro capacità di lavorare. ^[73]

Ad oggi, poche Regioni applicano le Linee Guida del Ministero della Salute dell'agosto 2020 sulla IVG farmacologica, che può essere somministrata in strutture ambulatoriali (es. Consultori familiari). L'IVG chirurgica, molto più invasiva, è prevalente rispetto a quella farmacologica, mentre in altri Paesi occidentali la IVG farmacologica rappresenta il 70-90% dei casi. ^[74] L'intervento chirurgico invasivo, se non necessario, è una violenza. La IVG chirurgica, inoltre, è ancora praticata nell'8% dei casi ^[75] con il metodo del curettage uterino (D&C), una tecnica che oggi dovrebbe essere del tutto abbandonata perché comporta un maggior rischio di complicanze rispetto alla tecnica chiamata aspirazione sottovuoto. Secondo le Linee Guida dell'OMS, ^[76] la dilatazione e il curettage (D&C) causano dolore e sofferenza alle donne e non sono raccomandati; il loro uso è incompatibile con numerosi diritti umani, tra cui il diritto alla salute. ^[77]

[72] World Health Organisation, Abortion care guideline, 2022.

[73] https://ivgsenzama.it/La_tua_scelta_zero_ostacoli_2a_ed.pdf;

https://www.quotidianosanita.it/scienza-e-farmaci/articolo.php?articolo_id=103080.

[74] Medici del mondo Aborto Farmacologico In Italia Tra Ritardi, Opposizioni E Linee Guida Internazionali:

https://back.medicidelmondo.it/uploads/2023/09/MDM_Report_Aborto-farmacologico-in-Italia.pdf.

[75] 2021 Report del Ministro della Salute sull' implementazione della Legge 194:

<https://www.salute.gov.it/portale/donna/dettaglioPubblicazioniDonna.jsp?lingua=italiano&id=3367>.

[76] World Health Organisation, Abortion care guideline, 2022.

[77] <https://srhr.org/abortioncare/chapter-3/abortion-3-4/methods-of-surgical-abortion-recommendations-23-26-3-4-1>.

Raccomandazioni

PARTE III – accesso alle donne ai diritti di salute riproduttiva inclusi l'aborto libero e legale

- 01** Eliminare gli ostacoli alle libere scelte riproduttive.
- 02** Eliminare gli ostacoli all'accesso alla contraccezione.
- 03** Applicare la Legge n. 194/1978 e ridurre le difficoltà di accesso all'interruzione volontaria di gravidanza.

C) Donne con disabilità

Quadro generale e dati

Gli ultimi dati dell'ISTAT risalgono al 2014 e rivelano che tra le donne con disabilità il 36% ha subito violenza, mentre tra le donne senza disabilità il 30%; il 10% delle donne con disabilità ha subito uno stupro rispetto al 4% di quelle senza disabilità.^[78]

Per risolvere il problema dei dati mancanti e misurare gli effetti della violenza sulle donne con disabilità, è stata condotta una ricerca dall'Associazione FISH,^[79] che è socia del FID - Forum Italiano sulla Disabilità, con un questionario online, rivolto alle donne con disabilità.

È emerso che la maggior parte delle donne con disabilità dichiara di aver subito più di un tipo di violenza nel corso della propria vita, ma solo il 6,7% delle donne con disabilità ha denunciato la violenza alla polizia e solo il 3,5% si è rivolta ai Centri Antiviolenza.

Nella pubblicazione redatta dal Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale, oltre ai dati generali relativi ai reati commessi contro le donne nei primi nove mesi del 2023, è presente un capitolo dedicato alla "violenza contro le donne con disabilità" curato dall'OSCAD - Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori presso il Ministero dell'Interno, in cui sono stati estrapolati i dati disaggregati per genere e disabilità riferiti al periodo 1 ottobre 2022 - 30 settembre 2023 inserendo per la prima volta il parametro di ricerca disabili/invalidi/handicappati.

Questi dati si riferiscono solo alle denunce presentate e rappresentano quindi una piccola minoranza rispetto a quelle non denunciate. Il confronto con i dati raccolti l'anno precedente evidenzia un notevole aumento, più che doppio, dei reati di maltrattamento (238 contro 105), violenza sessuale (54 contro 24) e atti persecutori/stalking (32 contro 6).^[80] Per combattere la violenza alle donne e le ragazze, le politiche e le legislazioni non devono trascurare i bisogni specifici delle donne con disabilità, così come è importante che il linguaggio utilizzato nelle leggi e nelle campagne di prevenzione ne tenga conto. Queste ultime, ad esempio, non sono supportate da linguaggi e strumenti adeguati (formato "easy to read", lingua dei segni, sottotitoli, descrizioni audio, formato Braille, ecc.) e per le donne con disabilità sensoriali è ancora difficile accedere ai servizi di supporto per lo stesso motivo.

[78] <https://www.istat.it/it/archivio/161716>.

[79] <https://www.fishonlus.it/la-violenza-sulle-donne-con-disabilita-i-dati-e-i-fatti/>.

[80] <https://www.interno.gov.it/it/notizie/punto-pregiudizio-e-violenza-contro-donne-presentato-roma-report-servizio-analisi-criminale>.

Quindi, l'accessibilità per loro è fortemente limitata, se non preclusa, se consideriamo che di solito non hanno una rete di supporto e non sono in grado di raggiungere la struttura in modo indipendente.

Il 7 agosto 2023 l'ISTAT ha pubblicato un rapporto di ricerca dal titolo "Sistema di protezione per le donne vittime di violenza" 2021-2022. Il rapporto contiene alcuni dati sull'accessibilità dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio e del numero verde 1522, ma non si conosce la reale accessibilità delle strutture, né si fa riferimento alla disabilità delle donne coinvolte e all'accessibilità diretta alle informazioni e ai servizi. Non si tiene conto dell'adeguatezza degli strumenti di valutazione del rischio e la formazione del personale sulla disabilità è minima. Va notato che il 94,1% dei 337 Centri Antiviolenza e/o Case rifugio che ha risposto al questionario ISTAT ha adottato criteri di esclusione delle ospiti.

La Legge Delega n. 227/21 sulla disabilità^[81] attua una delle riforme previste dalla Missione 5 "Inclusione e coesione" del National Recovery and Resilience Plan-NRRP. In questa legge viene inserita la figura del "Garante delle persone con disabilità", di cui si conoscono finalità, competenze e prerogative. Il FID attende di conoscere l'efficacia di questa figura di "Garante".

Gli organismi esistenti per l'individuazione e il contrasto delle discriminazioni, UNAR - Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali, OSCAD - Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori, CIDU - Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, nonché il Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, hanno un ambito molto limitato di prevenzione degli abusi. Nel 2022 l'OSCAD (che opera all'interno del Dipartimento di Polizia di Sicurezza per fornire supporto alle persone offese da reati discriminatori per facilitare la presentazione di denunce e favorire l'emersione di tali reati) ha pubblicato un Rapporto dedicato alla violenza contro le donne con disabilità.^[82]

Una tendenza allarmante è la sotto-denuncia dei reati alle forze dell'ordine e questa situazione può essere spiegata con la difficoltà di riconoscere e comunicare la violenza subita, con la paura di non essere credute e con la mancanza di formazione e di competenza in materia di disabilità da parte di coloro che sono incaricati nella raccolta della denuncia di rilevare i segni fisici e comportamentali della violenza subita dalle donne con disabilità. Tra le varie forme di violenza, l'OSCAD include l'abuso farmacologico, la negazione di cure essenziali, la negazione di ausili per l'autonomia, considerando che questa violenza è perpetrata da persone vicine alle donne che la subiscono. Un prerequisito per garantire l'accesso alla giustizia a tutte le donne con disabilità è l'uguale riconoscimento davanti alla legge, sancito dall'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, che afferma che le persone con disabilità godono della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri.

[81] Con la Legge Delega, il Parlamento autorizza il governo a regolamentare una materia definendo linee guida generali. L'esecutivo delinea poi le regole dettagliate con uno o più decreti legislativi (<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/30/21G00254/sg>).

[82] <https://www.interno.gov.it/it/notizie/donne-disabilita-vittime-violenza-nel-report-oscad-fenomeno-poco-raccontato>.

L'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità non è abilitato a ricevere reclami individuali o collettivi, ad avviare procedimenti giudiziari o a sanzionare istituzioni o amministrazioni pubbliche inadempienti. L'Italia è uno dei due Stati europei ancora privi di un'istituzione nazionale indipendente per i diritti umani (NHRI).

Il 9 dicembre 2023 è entrata in vigore la Legge n. 168/2023, recante disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e la violenza domestica. Questa legge non entra nello specifico della disabilità, ma l'Associazione UICI,^[83] socia del FID, ha ottenuto l'approvazione di un documento programmatico (Ordine del giorno) che impegna il Governo a verificare e adottare misure efficaci per superare le barriere che rendono più difficile per le ragazze e le donne con disabilità denunciare e sfuggire alla violenza rispetto alle donne senza disabilità.

Quadro generale e dati

Le donne e le ragazze con disabilità subiscono ancora trattamenti discriminatori e abusi che riguardano in particolare la loro salute e i loro diritti sessuali e riproduttivi, con conseguenze importanti e talvolta irreparabili sulle loro vite.

La gestione imposta del ciclo mestruale, la sterilizzazione forzata, la contraccezione forzata e l'aborto forzato sono solo alcuni esempi di negazione dei diritti che molte donne e adolescenti con disabilità subiscono, senza dare il proprio consenso o comprendere appieno gli scopi e le conseguenze implicite. Le donne e le ragazze con elevate esigenze di sostegno, disabilità intellettive o psicosociali, le donne sordocieche e quelle con disabilità multiple,^[84] sono particolarmente vulnerabili a questi abusi. Gli abusi e le violenze all'interno delle strutture socio-sanitarie sono raramente denunciati, considerando che i residenti dipendono dagli operatori e dalle operatrici. Inoltre, alcune donne possono avere difficoltà di comunicazione. Non ci sono dati sulla sterilizzazione forzata, che in Italia è punita come aggravante di lesioni personali, ma da alcune testimonianze si evince che è una pratica ancora diffusa, mascherata da altri tipi di intervento. Inoltre, le donne con disabilità psico-sociali o cognitive subiscono spesso forme di aborto e contraccezione forzata.

Le donne con disabilità sono raramente sostenute durante la maternità e devono affrontare molteplici barriere ai servizi riproduttivi e di adozione. Le barriere non sono solo fisiche ma anche culturali e impediscono alle donne con disabilità di accedere in modo completo e adeguato ai trattamenti ginecologici essenziali. La pandemia ha peggiorato una situazione già critica.

[83] Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti ETS - APS.

[84] <https://www.lasicilia.it/news/cronaca/365594/troina-la-violenza-shock-su-una-disabile-scoperta-perche-la-ragazza-e-rimasta-incinta.html>.

Nel marzo 2022, la UILDM aderente al FID^[85] ha condotto un sondaggio a distanza di 9 anni da un suo precedente sondaggio sugli stessi temi. Purtroppo nulla è cambiato. La combinazione tra l'inaccessibilità delle strutture ginecologiche, oltre alla negazione o alla compromissione della propria femminilità, finisce per costituire un deterrente all'assistenza sanitaria ginecologica e alla prevenzione per le ragazze e le donne con disabilità.

Nel novembre 2023, la Camera dei Deputati ha approvato una Risoluzione per migliorare l'accessibilità dei servizi sanitari e ospedalieri per le persone con disabilità^[86], prevedendo, tra l'altro, una mappatura delle strutture ospedaliere sul fronte dell'accessibilità, una migliore accessibilità delle stesse strutture ospedaliere, il potenziamento dell'assistenza domiciliare ma anche la formazione degli operatori sanitari e delle operatrici sanitarie e una piattaforma per la raccolta di dati epidemiologici e clinici relativi ai problemi di salute delle persone con disabilità. Una Risoluzione tuttavia non ha valore di legge e non prevede finanziamenti.

Media e contesto sociale

La drammatica persistenza di pregiudizi culturali e stereotipi sessisti nelle aule di tribunale, nella rappresentazione mediatica, nel più ampio contesto sociale porta alla re-vittimizzazione delle donne che hanno subito violenza, esponendole a ulteriori traumi e ostacolando l'accertamento della verità processuale. La "vittimizzazione secondaria" consiste nel rivivere le condizioni di sofferenza a cui la donna in situazione di violenza è stata sottoposta e si manifesta, non di rado, nel fatto che la donna non viene creduta. Nel caso di donne con disabilità che hanno denunciato le violenze subite, si riscontra ad esempio un'ulteriore discriminazione durante il procedimento di affidamento dei figli e delle figlie, a seguito della denuncia in sede penale. Le donne con disabilità sono spesso sottoposte a valutazioni delle loro capacità genitoriali senza considerare la loro condizione di disabilità, utilizzando invece i parametri standard in modo indifferenziato con conseguenti risultati negativi. Le donne con disabilità che si rivolgono ai servizi antiviolenza hanno spesso difficoltà cognitive o intellettive e psichiatriche che non vengono tenute in debita considerazione dalle istituzioni. Queste, al contrario, mettono frequentemente in dubbio la loro capacità genitoriale invece di fornire il supporto necessario al loro ruolo di madri.

Nel 2022, secondo l'ultimo rapporto di Vox, l'Osservatorio italiano sui diritti,^[87] che monitora l'odio espresso sui social media via Twitter, le donne sono state le più colpite, seguite dalle persone con disabilità.

[85] <https://www.uildm.org/sites/default/files/Report%20Donne%20Sessualit%C3%A0 UILDM.pdf>

[86] <https://documenti.camera.it/leg19/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2023/11/15/leg.19.bol0201.data20231115.com12.pdf>.

[87] <http://www.voxdiritti.it/>.

Recentemente le donne con disabilità sono state insultate e offese da un certo Sdrumox, youtuber che, in una trasmissione di 90 minuti e 50.000 visualizzazioni, con un linguaggio sessista ha descritto le sue fantasie sessuali con ragazze con disabilità, in particolare con la sindrome di Down, denigrando e riducendole a oggetti sessuali passivi. Queste azioni costituiscono forme di molestie sessuali online, atti di bullismo sessuale che alimentano la diffusione di oscenità sul presunto comportamento sessuale delle donne. I discorsi di odio sessista contribuiscono a creare un clima sociale in cui le donne con disabilità sono umiliate, la loro autostima è ridotta e le loro attività sono limitate, anche sul lavoro, nella vita privata, nella sfera pubblica o online. I discorsi d'odio sessista spesso costituiscono un primo passo nel processo verso la violenza fisica, ma possono anche aggravare o istigare atti apertamente offensivi e minacciosi, compresi abusi, aggressioni sessuali o stupri, rientrando così nell'ambito di applicazione dell'art. 40 della C.I. relativo alle molestie sessuali. Infine, tutte le forme di violenza alle donne perpetrate nella sfera digitale hanno un impatto psicologico e potrebbero essere classificate come violenza psicologica perpetrata online e con l'uso della tecnologia, a cui le donne con identità intersezionali sono più esposte.

Raccomandazioni

PARTE III – donne con disabilità

- 01** Fornire sostegno alle donne con disabilità in situazione di violenza già in fase di denuncia e sviluppare programmi e misure pertinenti.
- 02** Fornire servizi di accessibilità per garantire che le donne con disabilità sensoriali possano accedere al supporto e alle strutture indipendentemente dalla fase di denuncia del reato.
- 03** Raccogliere dati disaggregati anche per disabilità e tipo di disabilità sul fenomeno della vittimizzazione secondaria.
- 04** Promuovere programmi radiofonici e televisivi nell'emittenza pubblica e privata incentrati sui diritti delle donne con disabilità e sul rischio di violenza in tutte le sue forme, compresa la violenza online e le molestie, e sul rispetto dei loro diritti umani.
- 05** Vietare i contenuti violenti che prendono di mira le donne con disabilità in tutte le piattaforme dei social media.

D) Giovani donne e ragazze

Sta emergendo una maggiore attenzione ai minori e alle minori, e ai pericoli che li coinvolgono nella loro vita sociale, online e offline. È stato da poco pubblicato il rapporto "I giovani e la violenza di genere", realizzato dal Servizio Analisi Criminale della Direzione Centrale della Polizia Criminale.

Lo studio è stato condotto attraverso un questionario anonimo, elaborato con il supporto dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, con la partecipazione di 320 studenti e studentesse del quinto anno di alcuni Istituti Superiori e, online, di oltre 30 mila minori di età compresa tra i 14 e i 18 anni che hanno risposto attraverso la piattaforma #iopartecipo.

Il rapporto sui giovani e la GBV ha cercato di mettere in luce il punto di vista dei ragazzi e delle ragazze, aggiungendo i numeri del database delle forze di polizia. Il rapporto ha rilevato che più di tre giovani su dieci hanno subito molestie tramite social media, messaggi o telefonate. Il 33% ha riferito di atteggiamenti possessivi da parte del partner.

La paura di essere coinvolte in situazioni di GBV è più alta tra le studentesse (57%) che tra gli studenti (10%). Numeri simili si sono riscontrati dalla consultazione online: la percentuale di persone che temono di subire GBV è più alta tra le ragazze (35%) che tra i ragazzi (11%). Questa recente notizia dimostra l'importanza degli investimenti pubblici nella raccolta dei dati e nella sensibilizzazione delle comunità con un approccio sensibile al genere che permetta di rendere visibili molti fenomeni complessi.

La mancanza di un uso strutturale dei dati disaggregati per genere con un approccio intersezionale non permette di analizzare e intervenire efficacemente sulle molteplici discriminazioni subite da donne e ragazze.



Riassunto raccomandazioni del seguente rapporto

Articoli 7 e 8

- 01** Incaricare il DPO di programmare l'uso dei fondi nazionali anti violenza con tutte le parti interessate, compresi i servizi specializzati per le donne, sulla base di una regolare valutazione dei bisogni e dei costi.
- 02** Ripristinare la supervisione del Parlamento sull'attuazione del Piano Nazionale e della relativa assegnazione dei fondi.
- 03** Mantenere l'art. 1 dei requisiti minimi per le Case rifugio e i Centri anti violenza e gli attuali criteri di assegnazione dei fondi per le ONG che gestiscono le strutture di accoglienza per le donne.
- 04** Consultare obbligatoriamente i servizi specializzati indipendenti per le donne durante la progettazione, il monitoraggio, la valutazione e l'attuazione dei requisiti minimi.

Articolo 11

- 01** Migliorare la raccolta dei dati in linea con i requisiti dell'articolo 11 della C.I. (dati disaggregati per genere); renderli obbligatori anche per i procedimenti civili di diritto di famiglia e, con riferimento ai dati giudiziari, renderli disponibili alla società civile.
- 02** Dare mandato ai ministeri competenti di emanare i decreti attuativi della Legge 53/2022.
- 03** Richiedere una raccolta di dati circa l'impatto delle riforme introdotte all'art. 582 del Codice penale.
- 04** Raccogliere in maniera completa dati o analisi sul gratuito patrocinio nei casi di diritto di famiglia e in ambito penale per i reati relativi alla violenza alle donne.
- 05** Sostenere e finanziare adeguatamente la raccolta dati dei Centri anti violenza e delle Case rifugio.

Articolo 12

- 01** Introdurre una formazione potenziata e specializzata per i giornalisti e le giornaliste sulla reportistica di genere nei casi di violenza alle donne e sugli stereotipi di genere.

- 02** Rafforzare il ruolo della società civile nel contrasto ai discorsi d'odio contro le giornaliste e difensore dei diritti umani, e prevedere meccanismi affinché queste ultime possano cercare una riparazione efficace.
- 03** Adottare misure per combattere i pregiudizi culturali e patriarcali e incoraggiare un significativo cambiamento culturale per eliminare gli stereotipi di genere e la discriminazione esistenti.

Articolo 14

- 01** Introdurre un'educazione completa e sistematica contro gli stereotipi di genere.
- 02** Istituire l'educazione sessuale obbligatoria con un approccio femminista e transfemminista e un focus sul consenso.
- 03** Incoraggiare e supportare le iniziative universitarie per combattere la violenza alle donne e alle ragazze.
- 04** Adottare le strategie, gli indicatori e le linee guida di "Educare alle Differenze".

Articolo 15

- 01** Assicurare un'adeguata formazione delle funzionarie e dei funzionari pubblici e di tutti i professionisti e di tutte le professioniste, inclusa la comprensione delle dinamiche della violenza di genere per superare le convinzioni e gli stereotipi diffusi.
- 02** Garantire che la formazione non sia limitata a conoscenze tecniche, legali o psicologiche, ma includa anche i meccanismi della violenza maschile contro le donne e gli stereotipi e pregiudizi che minano le decisioni giudiziarie e l'accesso alla giustizia per le donne.

Articolo 31

- 01** Introdurre un sistema di monitoraggio e valutazione dell'impatto della nuova legislazione (riforma Cartabia) e del funzionamento dei due osservatori.
- 02** Monitorare la riforma Cartabia sul diritto di famiglia con la partecipazione della società civile e dei Centri anti violenza e delle Case rifugio.

- 03** Prescrivere per i procedimenti di separazione civile/divorzio e di affidamento dei figli e delle figlie un esame approfondito della rilevanza della violenza alle donne, della violenza domestica e della violenza assistita per le decisioni nell'interesse del e della minore, con conseguenti misure di protezione dei minori e della madre.
- 04** Tutte le figure professionali (dell' ambito sociale, psicologico, giudiziale) coinvolte nei procedimenti familiari devono essere sottoposte a regolare e costante formazione su tutte le forme di violenza alle donne e di violenza domestica.
- 05** Tutti gli organi giudiziari e i servizi che si occupano di casi violenza alle donne e di violenza domestica devono applicare efficaci procedure di valutazione del rischio.
- 06** Divieto di imposizione diretta o indiretta di mediazione obbligatoria o di mediazione occulta nei procedimenti caratterizzati da violenza alle donne e da violenza domestica
- 07** I procedimenti di diritto di famiglia devono prevedere meccanismi di sostegno economico per controbilanciare la disparità di potere economico che discrimina fortemente il pari diritto a difendere i propri diritti personali e patrimoniali.
- 08** Raccogliere dati pubblici e procedere all' analisi degli stessi rispetto all' equo accesso al gratuito patrocinio e all' efficacia dello stesso nei procedimenti di diritto di famiglia e penali contraddistinti da violenza alle donne e violenza domestica.

Articolo 48

- 01** Urgentemente vietare in modo esplicito la giustizia riparativa prima della sentenza nei casi di violenza alle donne eraccogliere e rendere pubblici i dati rilevanti sul suo utilizzo.
- 02** Vietare esplicitamente forme (dirette o indirette) di mediazione obbligatoria o di mediazione occulta nei procedimenti caratterizzati da violenza alle donne e violenza domestica.
- 03** Garantire una formazione specializzata per i professionisti e le professioniste e sviluppare metodi di screening per l'individuazione sistematica della violenza domestica.

Articoli 49 e 50

- 01** Effettuare un'analisi e una valutazione critica/indipendente delle ragioni per cui il numero di casi archiviati è così alto e i tassi di condanna sono così bassi.
- 02** Monitorare gli effetti della Riforma di Cartabia sull'azione penale, la prevenzione e la protezione.
- 03** Monitorare, attraverso una raccolta dati completa, l'impatto dell'ammonizione amministrativo/ di polizia per valutarne le implicazioni sui reati relativi alla violenza alle donne.

Articoli 51

- 01** Assicurare lo sviluppo e l'applicazione delle procedure di valutazione del rischio in ogni stadio dei procedimenti e da tutti i professionisti che entrano in contatto con donne che subiscono violenza di genere.

PARTE III – migranti, richiedenti asilo e rifugiate

- 01** Riformare l'art. 18-bis del Testo Unico Immigrazione.
- 02** Adottare procedure operative standard per la raccolta dei dati.
- 03** Garantire l'accesso delle donne migranti e richiedenti asilo alla protezione in ogni circostanza, indipendentemente dal luogo di approdo.
- 04** Rispettare il principio di non-refoulement violato dagli accordi bilaterali con i Paesi di transito miranti all'esternalizzazione dei confini.
- 05** Promuovere un'attuazione coerente a livello nazionale delle procedure per il conferimento della residenza.
- 06** Attuare in modo coerente le procedure per il conferimento dei permessi di soggiorno per le donne che subiscono violenza domestica su tutto il territorio nazionale e promuovere la formazione specifica delle forze dell'ordine.

PARTE III – accesso alle donne ai diritti di salute riproduttiva inclusi l'aborto libero e legale

- 01** Eliminare gli ostacoli alle libere scelte riproduttive.
- 02** Eliminare gli ostacoli all'accesso alla contraccezione.
- 03** Applicare la Legge n. 194/1978 e ridurre le difficoltà di accesso all'interruzione volontaria di gravidanza.

PARTE III – donne con disabilità

- 01** Fornire sostegno alle donne con disabilità in situazione di violenza già in fase di denuncia e sviluppare programmi e misure pertinenti.
- 02** Fornire servizi di accessibilità per garantire che le donne con disabilità sensoriali possano accedere al supporto e alle strutture indipendentemente dalla fase di denuncia del reato.
- 03** Raccogliere dati disaggregati anche per disabilità e tipo di disabilità sul fenomeno della vittimizzazione secondaria.
- 04** Promuovere programmi radiofonici e televisivi nell'emittenza pubblica e privata incentrati sui diritti delle donne con disabilità e sul rischio di violenza in tutte le sue forme, compresa la violenza online e le molestie, e sul rispetto dei loro diritti umani.
- 05** Vietare i contenuti violenti che prendono di mira le donne con disabilità in tutte le piattaforme dei social media.



RAPPORTO
DELLE ASSOCIAZIONI DI DONNE
giugno 2024

GREVIO
Primo ciclo di valutazione tematica
Italia