

Violenza maschile contro le donne: come intervenire?

Evidenze dal progetto
Women in the Pandemic



Portiamo al centro chi è ai margini

**we
world**
Member of ChildFund Alliance

Violenza maschile contro le donne: come intervenire?

Evidenze dal progetto Women in the Pandemic

A cura di

Martina Albini, Giorgia Lucchi

Coordinamento WeWorld

Elena Rebecca Cerri (Junior Research Specialist)
Giorgia Lucchi (Stage Centro Ricerche)
Greta Nicolini (Coordinatrice Creazione Contenuti e Ufficio Stampa)
Ilaria Castelli (Stage Centro Ricerche)
Ludovica Iaccino (Coordinatrice Contenuti Digitali)
Martina Albini (Coordinatrice Centro Ricerche)
Sabrina Vincenti (Coordinatrice Programmi Parità di Genere)
Tiziano Codazzi (Communications Specialist)

Progetto grafico e impaginazione di Marco Binelli

La pubblicazione è disponibile online su www.weworld.it

Realizzato da

WeWorld
www.weworld.it

Sedi principali in Italia

Milano, via Serio 6
Bologna, via F. Baracca 3

*Distribuzione gratuita. I testi contenuti in questa pubblicazione possono essere riprodotti solo citandone la fonte.
La pubblicazione è stata completata nel mese di novembre 2024.*

Questo report è stato realizzato nell'ambito del progetto "Women in the Pandemic" in collaborazione con l'Università di Pavia e con il contributo di Fondazione Cariplo.

In collaborazione con



Con il contributo di



Indice

1. INTRODUZIONE. VERSO UNA CULTURA DEL DATO	2
1.2. Inquadramento normativo della violenza di genere e della violenza domestica	4
2. PROTEZIONE E SOSTEGNO DELLA VITTIMA	6
3. PROCEDIMENTI CONTRO IL COLPEVOLE	10
4. PREVENIRE E RICONOSCERE TUTTE LE FORME DI VIOLENZA	16
5. POLITICHE INTEGRATE	24
6. CONCLUSIONI	30
BIBLIOGRAFIA	32

1. Introduzione.

Verso una cultura del dato

La violenza maschile contro le donne è un fenomeno complesso e multidimensionale, profondamente radicato nel substrato sociale e culturale del nostro paese, ma, allo stesso tempo, comune a quasi tutte le culture e società. Questa colpisce in maniera trasversale a prescindere dall'età, etnia, livello di istruzione o classe sociale e può assumere diverse forme: tutte accomunate, però, dallo stesso meccanismo di prevaricazione maschile, volto a mantenere quell'asimmetria sociale di derivazione patriarcale storicamente radicata.

È proprio questa sua **natura strutturale** e **trasversale** ad aver consentito per molti secoli, e fino a non molto tempo fa, una normalizzazione degli abusi nei confronti delle donne, con il risultato che ancora oggi persistono difficoltà nel riconoscere il fenomeno e, di conseguenza, nel misurarlo. Si pensi solo al fatto che non esiste un'unica definizione di femminicidio, né criteri globalmente condivisi utili a studiare la violenza e a rilevarne cause ed effetti. Contare in modo omogeneo e sistematico i casi di violenza maschile contro le donne, e in particolare i casi di femminicidio, è uno degli impegni previsti anche dall'Agenda 2030.

“Non esiste un'unica definizione di femminicidio, né criteri globalmente condivisi utili a studiare la violenza e a rilevarne cause ed effetti.”

Per rispondere a questa mancanza, nel marzo 2022 è stato approvato un nuovo documento curato dall'agenzia delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) e dall'ente per l'uguaglianza di genere e l'empowerment femminile (UN Women) contenente **nuovi indicatori**¹ per rendere omogeneo il conteggio dei femminicidi nel mondo. Nel documento si legge che questi ultimi sono *“la forma più brutale ed estrema della violenza contro le donne, che coinvolge tutte le regioni e i paesi a livello mondiale”*. **Con il termine femminicidio, infatti, non si vuole indicare semplicemente l'uccisione di una persona di genere femminile, ma si intende rivelarne la motivazione: la violenza avviene proprio in quanto il soggetto è donna.** In termini generali, si tratta di uccisioni commesse sulla base di fattori legati al genere, come l'ideologia del diritto e del privilegio dell'uomo nei confronti della donna, le norme sociali relative alla maschilità e la necessità di affermare il controllo o il potere maschile, di far rispettare i ruoli di genere o di prevenire, scoraggiare o punire quella che è considerata una condotta inaccettabile.

1 UNODC/UN Women (2022). *Statistical framework for measuring the gender-related killings of women and girls (also referred to as "femicide/feminicide")*, <https://data.unwomen.org/publications/statistical-framework-measuring-gender-related-killings-women-and-girls-also-referred>

Tra i nuovi indicatori (53 in totale) stilati dall'ONU, ce ne sono diversi che includono la modalità con cui è avvenuto l'omicidio - se il corpo è stato abbandonato per strada, se è mutilato, se la donna è stata denudata - ma anche se questa è stata vittima di tratta, di violenza sessuale, di altro tipo di oppressione, anche sul luogo di lavoro, se era incinta, nonché le caratteristiche dell'autore, come i precedenti penali, storie di violenza pregressa, ecc. L'ONU raccomanda anche di valutare il tipo di rapporto esistente tra chi subisce la violenza e chi la commette al di là della sfera affettiva, dal momento che forme di violenza e oppressione sulle donne possono essere commesse anche da conoscenti, colleghi, amici, sconosciuti, militari e agenti di polizia.

Guardando al nostro paese, i nuovi indicatori internazionali saranno presi in considerazione per costruire le future statistiche, man mano che i dettagli sui reati saranno resi disponibili a partire dalle informazioni comunicate dalla polizia e dal Ministero dell'Interno.

Il problema del dato, però, non riguarda soltanto i femminicidi, ma anche le altre varie forme che la violenza maschile contro le donne assume. Queste sono spesso collegate a fattori economici, sociali, culturali e a disuguaglianze di genere profondamente radicate che è necessario prendere in considerazione. Tra questi fattori rientrano anche i cosiddetti **“reati spia”**: tutti quei delitti² che possono essere “sentinella” di violenza, *“in quanto verosimilmente espressioni di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica diretta contro una persona”* (Ministero dell'Interno, 2024). Pensando, però, a forme di violenza più subdole, come la **violenza economica**, ci sono altri aspetti che dovrebbero essere valutati, quali: età anagrafica, background migratorio, condizione di separazione o divorzio, condizione di comunione o separazione dei beni, presenza o meno di un conto in banca, condizione occupazionale, titolo di studio, presenza o meno di immobili o beni intestati, ecc. (cfr. WeWorld (2023), *Ciò che è tuo è mio. Fare i conti con la violenza economica*). Proprio perché la violenza maschile contro le donne è un fenomeno sfaccettato e multidimensionale, è necessario guardarla da più punti di vista.

“Proprio perché la violenza maschile contro le donne è un fenomeno sfaccettato e multidimensionale, è necessario guardarla da più punti di vista.”

Ma non è solo un problema di individuare definizione e criteri, quanto anche di **cultura del dato**. **La cultura del dato va oltre**

2 Atti persecutori, maltrattamenti contro familiari o conviventi, insieme alle violenze sessuali.

la mera definizione e applicazione di criteri per la raccolta e l'analisi delle informazioni, estendendosi alla comprensione critica del valore e del significato intrinseco dei dati stessi. In un contesto di analisi della violenza maschile contro le donne, il dato assume un ruolo cruciale nel delineare una visione chiara e approfondita del fenomeno, facilitando una lettura e un'interpretazione rigorose. Questo approccio è essenziale per la formulazione di politiche di prevenzione e intervento efficaci, come richiesto dalla Convenzione di Istanbul. La capacità di trasformare i dati in conoscenza concreta permette di sviluppare strategie mirate e appropriate, garantendo che le misure di contrasto siano non solo adeguate, ma anche specificamente orientate a rispondere alle dinamiche reali della violenza. **Una robusta cultura del dato, quindi, non solo arricchisce la nostra comprensione del problema, ma ottimizza anche l'efficacia delle politiche pubbliche, assicurando che le risposte siano fondate su una base solida di evidenze e analisi approfondite.**

In Italia, la cultura del dato, soprattutto per quanto riguarda la violenza maschile contro le donne, si è solo recentemente sviluppata. A questo processo ha dato un contributo significativo **l'introduzione della Legge 53/2022, che ha istituito un sistema regolare di monitoraggio. La normativa, che richiede la collaborazione del Dipartimento per le Pari Opportunità, del Ministero dell'Interno, della Giustizia, della Salute, del Lavoro e dell'Istat, si propone di regolamentare con maggiore precisione la raccolta di dati sulla violenza di genere, con l'obiettivo di monitorare l'evoluzione del fenomeno.** A tal fine, la legge prevede la realizzazione di indagini campionarie dedicate al fenomeno della violenza contro le donne con cadenza triennale, fornendo stime sui diversi tipi di violenza. In questo scenario, il contributo di soggetti pubblici e privati coinvolti nella produzione di statistiche ufficiali è cruciale per ottenere un quadro completo del fenomeno, che consideri anche l'incidenza dei cosiddetti “reati spia”.

La legge rappresenta senza dubbio un passo avanti importante per il nostro paese. Le criticità con cui il nostro sistema deve fare i conti, tuttavia, sono ancora tante sia nella raccolta e nella restituzione dei dati - che non sempre sono aperti, ossia trasparenti, accessibili e riutilizzabili - sia nella loro qualità e capacità di informare politiche adeguate ed efficaci: quanto sono disaggregati? Riflettono adeguatamente la complessità, la trasversalità e la multifattorialità della violenza maschile contro le donne? Le politiche sviluppate sono realmente basate su evidenze statistiche?

A queste domande ha cercato di rispondere il progetto *“Women in the Pandemic”*, avviato dall'Università di Pavia e WeWorld con il supporto di Fondazione Cariplo. **Il progetto si è proposto di analizzare l'impatto della pandemia sulla violenza maschile contro le donne, in particolare sulla violenza domestica, partendo dall'analisi dei dati esistenti per esplorare i fattori di rischio e le possibili determinanti della violenza, adottando un approccio integrato e multisettoriale e mirando ad arricchire il dibattito in corso sulla cultura del dato.**

Questo dibattito, sebbene possa sembrare tecnico e distante, è in realtà profondamente radicato nella vita quotidiana e nella nostra percezione collettiva del fenomeno. La qualità e l'accuratezza dei dati disponibili non solo influenzano le politiche pubbliche, ma anche come viviamo e comprendiamo la realtà della violenza maschile contro le donne.

“La qualità e l'accuratezza dei dati disponibili non solo influenzano le politiche pubbliche, ma anche come viviamo e comprendiamo la realtà della violenza maschile contro le donne.”

Ad esempio, i dati mostrano che nei paesi scandinavi si registrano mediamente più denunce di violenza rispetto all'Italia (EIGE, 2023). Questo ci porta a chiederci: è possibile che la violenza di genere sia più prevalente in quei paesi, o potrebbe essere che quei contesti abbiano creato un ambiente socioculturale che incoraggia le donne a denunciare avendo maggiore fiducia nelle istituzioni? In altre parole, è il numero di denunce a riflettere l'incidenza del fenomeno o piuttosto la qualità e l'efficacia delle strutture di supporto e dei sistemi giuridici?

Per stimolare una riflessione più profonda e inclusiva sulla questione dei dati, è fondamentale considerare che, sebbene i numeri siano strumenti essenziali per comprendere e affrontare la violenza di genere, questi non sono mai neutri o semplicemente oggettivi. Durante Chiacchierata Femminista, evento organizzato da WeWorld nel 2023 nell'ambito del progetto *“Women in the Pandemic”*, al quale hanno partecipato l'economista Margherita Saraceno, *principal investigator* del progetto, e la giornalista ed esperta di dati Donata Columbro, si è discusso di come i media presentino spesso casi di violenza e femminicidio con dettagli sensazionalistici, che non solo distorcono la realtà, ma influenzano anche la percezione collettiva del fenomeno. Nel caso dei femminicidi, i media spesso tendono a riportare i numeri assoluti dei casi verificatisi nell'anno in corso, presentando i dati in maniera frammentaria e priva di contesto. **Questa modalità, sebbene possa sembrare informativa, rischia di distorcere la percezione pubblica del fenomeno e di impedire una comprensione adeguata della sua complessità.**

“Sebbene i numeri siano strumenti essenziali per comprendere e affrontare la violenza di genere, questi non sono mai neutri o semplicemente oggettivi.”

Quali sono, dunque, le implicazioni di una narrazione mediatica così distorta? In che modo questi racconti influenzano le politiche pubbliche e la sensibilizzazione sociale? **E come possiamo garantire che i dati raccolti riflettano veramente la**

complessità della violenza di genere, piuttosto che confermare pregiudizi o incertezze?

Queste domande sollevano altrettante questioni cruciali: come possiamo migliorare la raccolta e analisi dei dati per ottenere una comprensione più precisa e utile della violenza di genere? E quali misure dobbiamo adottare per garantire che le politiche pubbliche siano davvero efficaci e rispondano alle reali necessità delle persone che hanno subito violenza? Nel contesto di un'informazione più chiara e trasparente, quali passi concreti possiamo intraprendere per promuovere un cambiamento significativo?

È attraverso la riflessione critica e la discussione aperta sui dati che possiamo avvicinarci a una risposta adeguata e trasformativa.

1.2. INQUADRAMENTO NORMATIVO DELLA VIOLENZA DI GENERE E DELLA VIOLENZA DOMESTICA

Il diritto internazionale ricopre un ruolo essenziale nella tutela dei diritti fondamentali e, nello specifico, nell'affermazione del concetto di violenza di genere³ e domestica nelle singole legislazioni nazionali. Questo si compone di due tipi di atti. Da un lato, si trovano gli atti di *soft law* che non pongono dei veri e propri obblighi per gli stati, anche se la loro costante osservanza può renderne il contenuto vincolante nel tempo. Dall'altro, invece, si trovano gli atti di *hard law* che contengono obblighi che gli stati sono tenuti a osservare. Tuttavia, la capacità di questi atti di influenzare le politiche nazionali non è scontata. Questa dipende, da un lato, dall'esistenza di meccanismi di monitoraggio che vigilino la corretta osservanza e, dall'altro, dall'adozione da parte dei singoli stati di strumenti che ne garantiscano un'applicazione efficace.

Una tappa fondamentale nel percorso di contrasto e criminalizzazione della violenza maschile contro le donne è sicuramente la CEDAW, la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979, che va annoverata tra gli atti di *soft law* (OHCHR, 1979). A partire dall'emanazione della CEDAW, la comunità internazionale ha dimostrato un crescente interesse nei confronti del fenomeno della violenza maschile contro le donne. Tuttavia, fatte salve alcune eccezioni relative al diritto penale internazionale e al diritto umanitario⁴, ancora oggi non esistono trattati che sul piano universale impongano agli stati di sanzionare la violenza commessa nei confronti delle donne. Obblighi di questa natura

3 In questo report i termini "violenza di genere" e "violenza maschile contro le donne" vengono utilizzati alternativamente, sebbene non si tratti di concetti completamente sovrapponibili. Come indicato dalla Convenzione di Istanbul, per *violenza maschile* si intende una "violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata". Con l'espressione "violenza contro le donne basata sul genere" si designa "qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato".

4 Ad esempio, gli articoli 7 e 8 dello Statuto di Roma della Corte Penale Internazionale includono gli abusi sessuali e altre forme di violenza tipicamente commesse contro le donne (schiavitù sessuale, prostituzione forzata, gravidanza forzata, sterilizzazione forzata) nell'ambito dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra.

sono presenti esclusivamente nell'ambito dei trattati regionali di protezione dei diritti umani.

Nell'ambito dei trattati regionali, la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa⁵ gioca un ruolo fondamentale (Consiglio d'Europa, 2011). Questa pone lo sradicamento della violenza maschile contro le donne e della violenza domestica nel contesto del raggiungimento della parità di genere. Il preambolo della Convenzione riconosce la natura strutturale della violenza, che è al contempo causa e conseguenza della disparità nei rapporti di potere tra uomini e donne e che ne limita la piena emancipazione.

La definizione fornita inquadra la violenza come:

“una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sulla differenza di genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata”.

La Convenzione cita il carattere "fondato sul genere" della violenza contro le donne perché affronta forme di violenza dirette contro le donne in quanto donne e/o che colpiscono per lo più donne.

Rispetto alla CEDAW e ad altri strumenti sovranazionali, inoltre, dedica un'autonoma rilevanza alla violenza domestica – considerandola separatamente dal più ampio fenomeno della violenza maschile contro le donne – e propone una strategia di contrasto maggiormente articolata.

Nella Convenzione la violenza domestica viene definita come:

“tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima”.

A livello strutturale, la Convenzione ruota attorno a quattro pilastri fondamentali (definiti le 4 P): la Prevenzione della violenza, la Protezione della vittima, i Procedimenti contro il colpevole (anche noti come "punizione del colpevole") e l'adozione di Politiche integrate.

Affinché gli stati firmatari si impegnino concretamente nell'attuazione degli obblighi di prevenzione, protezione e punizione, la Convenzione sancisce anche le loro responsabilità in materia, articolate in obblighi positivi e negativi⁶. Il principio di *due diligence*, infatti, impone al legislatore di attuare e adottare ogni

5 Il Consiglio d'Europa non deve essere confuso con il Consiglio Europeo. Il primo, infatti, è una organizzazione internazionale che promuove la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto in Europa e non solo. Il Consiglio Europeo, invece, è l'organo dell'Unione Europea che definisce le priorità e gli orientamenti politici generali dell'Unione Europea, che a sua volta non va confuso con il Consiglio dell'Unione Europea che detiene il potere legislativo dell'Unione al pari del Parlamento Europeo.

6 Al fine di garantire la piena protezione dei diritti umani, lo Stato deve non solo astenersi dal commettere violazioni (obblighi negativi), ma anche di intraprendere azioni volte a evitare che le violazioni possano provenire da terzi (obblighi positivi).

misura necessaria a prevenire, indagare e sanzionare gli autori delle violenze; ciò include anche la creazione *ex novo* di norme penali che criminalizzino comportamenti particolarmente lesivi del diritto tutelato.

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul nel 2013, e, pertanto, è tenuta ad adottare misure che consentano il pieno ed efficace conseguimento delle 4 P. Nello specifico:

- A. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA** richiede l'adozione di misure preventive per eradicare nell'immediato e nel medio-lungo periodo la violenza maschile contro le donne. Tra gli obblighi generali, vi è il dovere degli stati di adottare tutte le misure necessarie, legislative e non, al fine di avviare un cambiamento socio-culturale che porti all'eliminazione di tutti gli stereotipi e pratiche che relegano la donna a una condizione di inferiorità rispetto all'uomo (art.12). Alleati centrali sono tutti i luoghi di formazione, scuola *in primis*, ma anche i media (art.17);
- B. LA PROTEZIONE DELLA VITTIMA** prevede diversi presidi, tra i quali l'istituzione di servizi speciali di protezione, per fornire sostegno medico e psicologico e consulenza giuridica alle vittime e ai loro figli e figlie e l'istituzione di case rifugio e centri di accoglienza in numero sufficiente e apposite linee telefoniche gratuite di assistenza, operative 24 ore su 24 (artt.22-34);
- C. I PROCEDIMENTI CONTRO IL COLPEVOLE** richiedono che la violenza contro le donne sia penalizzata e debitamente punita, escludendo ogni mitigazione della pena in relazione alla cultura, le tradizioni, i costumi, la religione o il cosiddetto "onore" (art.42); che sia garantito alle le vittime di aver accesso a misure di protezione speciali nel corso delle indagini e dei procedimenti giudiziari (art.51);
- D. L'ADOZIONE DI POLITICHE INTEGRATE** che faccia sì che le misure sopra elencate rientrino all'interno di un pacchetto di politiche coordinate e globali e offrano una risposta omnicomprensiva alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. Tra le politiche integrate, l'Articolo 11 definisce come parte fondamentale di tali politiche la raccolta dei dati e l'attività di ricerca relative al fenomeno. Si noti che, secondo la Convenzione, la regolare raccolta di dati statistici disaggregati e con buona frequenza non rappresenta un tenue suggerimento, ma un vero e proprio impegno per i firmatari. Analogamente la Convenzione indica chiaramente il fine associato alla raccolta dei dati: studiare le cause profonde e gli effetti della violenza contro le donne, verificare frequenze e percentuali delle condanne, valutare l'efficacia delle misure adottate ai fini di contrastare il fenomeno (art.11).

La Convenzione di Istanbul ha anche istituito un meccanismo di controllo per verificarne l'effettiva attuazione da parte degli stati. **Per farlo, il GREVIO (Group of Experts on Action against**

Violence against Women and Domestic Violence) dapprima esamina i report che gli stati parte della Convenzione sono tenuti a inviare periodicamente e i cosiddetti rapporti ombra (shadow reports) redatti da organizzazioni della società civile nei vari paesi aderenti. Successivamente, sulla base dei dati raccolti, il GREVIO pubblica un rapporto contenente precise raccomandazioni per ciascuno stato. Se le raccomandazioni esprimono una valutazione negativa, questa si ripercuote sulla reputazione del singolo stato che dovrebbe essere indotto ad adattare la legislazione agli standard contenuti nella Convenzione.

Il 13 gennaio 2020 è stato pubblicato l'ultimo rapporto del GREVIO sullo stato di applicazione in Italia della Convenzione (il prossimo dovrebbe essere pubblicato entro la fine del 2024). L'organo indipendente ha espresso perlopiù apprezzamenti nei confronti della legislazione italiana che, a partire dal 2009, con l'introduzione del reato di atti persecutori/stalking (art. 612-bis c.p.), è andata ampliando gli strumenti normativi volti a prevenire e contrastare la violenza contro le donne. In generale, non emergono grandi criticità riguardanti la disciplina nazionale.

Sono diverse, invece, le preoccupazioni sollevate rispetto a certe prassi applicative che, pur in presenza di buoni strumenti legislativi, vittimizzano ulteriormente le donne che denunciano gli abusi subiti, contribuendo a rendere difficoltosa la fuoriuscita dal ciclo della violenza⁷.

La pubblicazione del prossimo rapporto sull'Italia è prevista per la fine del 2024.



GUIDA ALLA LETTURA DEL REPORT

Questo report, risultato del progetto "Women in the Pandemic", è strutturato attorno alle 4 P della Convenzione di Istanbul: Prevenzione, Protezione, Procedimenti contro il colpevole e Politiche integrate. A ogni P corrisponde una sezione del report, all'interno della quale viene presentata una sintesi commentata delle evidenze raccolte e delle attività implementate durante il progetto.

Il progetto "Women in the Pandemic" è stato ideato e sviluppato da un team di ricerca multidisciplinare dell'Università di Pavia in collaborazione con WeWorld. L'obiettivo era mettere in luce quanto sia cruciale un approccio olistico nel contrasto e nella prevenzione della violenza maschile contro le donne, soprattutto in contesti complessi come quello della pandemia. L'integrazione di diverse competenze e prospettive, resa possibile grazie alla collaborazione tra esperte ed esperti di vari settori, ha permesso di analizzare il fenomeno della violenza in modo complesso e sfaccettato, sottolineando la necessità di interventi coordinati e multidisciplinari.

7 La Convenzione di Istanbul, all'articolo 18, stabilisce che gli Stati firmatari si impegnano ad "evitare la vittimizzazione secondaria", che consiste nel far rivivere le condizioni di sofferenza a cui è stata sottoposta la vittima di un reato, ed è spesso riconducibile alle procedure delle istituzioni susseguenti ad una denuncia, o comunque all'apertura di un procedimento giurisdizionale.

2. Protezione e sostegno della vittima



QUALI INDICAZIONI DÀ LA CONVENZIONE DI ISTANBUL RISPETTO ALLA PROTEZIONE DELLE VITTIME DI VIOLENZA

Il **capitolo IV (artt.18-28)** della Convenzione di Istanbul si concentra sulla protezione e il sostegno delle vittime di violenza maschile, mirando a creare una **struttura di supporto** sfaccettato, professionale e orientato per tutte le donne che hanno subito una delle forme di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione. Nel capitolo sono contenute misure di carattere generale e specifico per la **protezione, l'informazione e l'assistenza** alle vittime di violenza di genere e violenza domestica:

- **PROTEZIONE.** Gli stati firmatari si devono accertare che le misure adottate mirino a evitare la vittimizzazione secondaria, ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica delle donne vittime di violenze e che i servizi di supporto e protezione messi a disposizione non siano subordinati alla volontà della vittima di intentare un procedimento penale o di testimoniare contro l'autore dei reati (art.18)⁸.
- **INFORMAZIONE.** La vittima deve ottenere un'informazione adeguata e tempestiva sui servizi di sostegno e le misure legali disponibili in una lingua che comprende (art.19).
- **ASSISTENZA.** Circa i **servizi di supporto generali**, gli stati devono mettere a disposizione delle vittime servizi di consulenza legale e sostegno psicologico, un'assistenza finanziaria, alloggio, formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro (art.20). Circa i **servizi di supporto specializzati**, è stata prevista la creazione di case rifugio, in grado di fornire alloggio e aiuto alle vittime, in particolare donne e bambini e l'istituzione di una linea telefonica di sostegno, attiva 24 ore su 24 (art.22).

⁸ Quest'ultima disposizione è di particolare importanza in quanto consente alla donna che ha subito episodi di violenza di sentirsi libera di scegliere di rivolgersi o meno ai servizi messi a disposizione dallo Stato (come i centri antiviolenza - CAV) senza sentirsi "ricattata" della necessità di sporgere denuncia.



LE RACCOMANDAZIONI DEL GREVIO ALL'ITALIA

Il GREVIO ha osservato diverse criticità rispetto alle misure di protezione delle vittime messe in campo dall'Italia e, di conseguenza, ha formulato una serie di raccomandazioni⁹.

PROTEZIONE

In merito alla protezione delle vittime, l'ultimo rapporto del GREVIO sullo stato di applicazione in Italia della Convenzione ha individuato una delle principali problematiche nella **mancaza di comunicazione e coordinamento tra le istituzioni** (2020). Il rapporto rileva che più della metà delle procure coinvolte nell'indagine della commissione (il 57%) ha concluso un protocollo di collaborazione intersettoriale, mentre per quanto riguarda i tribunali di prima istanza e le corti d'appello le percentuali si attestano rispettivamente al 15% e al 25%.

Tra gli svantaggi dovuti alla mancanza di un'efficace collaborazione tra gli enti, risulta problematica l'incapacità dei tribunali civili nel tener conto dei casi di violenza contro le donne in sede di definizione dei **diritti di affidamento e di visita dei figli e delle figlie**. È emerso, infatti, che spesso le madri non denunciano la violenza subita perché spaventate dalla prospettiva di perdere l'affidamento dei figli. Molti sono i casi giudiziari in cui le madri, che hanno subito violenze per anni senza denunciare subito il compagno, sono state giudicate incapaci di prendersi cura dei figli e delle figlie. In altri casi, la veridicità della violenza denunciata dalla donna è stata messa in dubbio¹⁰ o l'accaduto è stato minimizzato. In nome del **principio della bi-genitorialità**¹¹, a volte i/le figli/e vengono affidati/e anche (o solo) al padre violento, causando così una seconda vittimizzazione della donna¹².

- ✓ **Per questo il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché offrano una risposta coordinata e multiagenzia a tutte le forme di violenza contro le donne e ne favoriscano l'attuazione sviluppando adeguate linee guida e formando il personale interessato.**

INFORMAZIONE

Circa invece l'obbligo legale in capo alle forze dell'ordine, i servizi sanitari, i servizi sociali di **informare** le vittime di abusi in

⁹ In questa sede si riportano soltanto alcune delle criticità osservate e delle raccomandazioni avanzate dal GREVIO. Per approfondimenti si rimanda al rapporto complessivo, da pag. 47 a 56 <https://www.informareunh.it/wp-content/uploads/GREVIO-RapportoValutazioneItalia2020-ITA.pdf>

¹⁰ Ne sono esempio quei casi in cui si dubita anche delle parole del minore coinvolto in quanto lo si ritiene vittima della c.d. sindrome da alienazione parentale: dinamica psicologica secondo la quale, nel corso di una separazione o di un divorzio, un genitore allontana i figli dall'altro, promuovendo una campagna denigratoria nei confronti di quest'ultimo

¹¹ La disciplina italiana in tema di affidamento è fortemente influenzata dal principio della bi-genitorialità, secondo cui il minore ha diritto ad avere un rapporto stabile con entrambi i genitori, con la conseguenza che l'affidamento esclusivo viene disposto, in via eccezionale, solo laddove quello condiviso sia "contrario all'interesse del minore" coinvolto (art. 337-quater c.c.).

¹² Le criticità rimarcate dal GREVIO in merito al sistema italiano trovano conferma anche nel rapporto della Commissione interparlamentare sul femminicidio "La vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale" (2022). Per informazioni: <https://www.senato.it/leg/18/BGT/TESTI/Allegati/00000366.pdf>

merito all'**esistenza di servizi specialistici**. Tuttavia, i rapporti ombra redatti dalle organizzazioni della società civile hanno messo in luce come le informazioni fornite non siano sistematiche e che gran parte del materiale informativo provenga dai centri antiviolenza stessi.

- ✓ **Il GREVIO, dunque esorta le autorità italiane a garantire una diffusione capillare delle informazioni sui servizi di sostegno e le misure legali a disposizione delle vittime di violenze domestiche e di altre forme di violenza contro le donne.**

ASSISTENZA

Il GREVIO ha ritenuto positiva l'introduzione nel 2015 di un **congedo speciale di tre mesi**¹³ per le vittime che lavorano nel settore pubblico e privato, che consente loro di ridurre l'orario di lavoro, senza ripercussioni sullo stipendio o i contributi pensionistici. Tuttavia, rilevava che, al momento della pubblicazione della sua valutazione, poche persone ne avevano beneficiato, probabilmente a causa dell'inconsapevolezza dell'esistenza di tale opportunità - da parte sia dei datori di lavoro sia delle stesse dipendenti - e alla riluttanza delle vittime a comunicare un vissuto di violenza sul luogo di lavoro.

Per quanto riguarda l'accesso a **servizi per l'infanzia**, importante per consentire alle vittime di cercare e/o di mantenere un lavoro retribuito conciliando la cura dei figli, il GREVIO ha rilevato criticità significative. I dati dell'ispettorato nazionale del lavoro mostrano un costante aumento negli ultimi anni del numero di lavoratrici che hanno volontariamente lasciato il proprio impiego per ragioni quali l'elevato costo dei servizi per l'infanzia e le difficoltà di accesso ai servizi di asilo nido e scuola dell'infanzia. Questo argomento è oggetto di ricorrenti vertenze sindacali in Italia.

- ✓ **Alla luce di ciò, il GREVIO sollecita di potenziare la copertura e la capacità dei servizi specializzati in tutto il paese in riferimento a tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione.**

Un altro aspetto critico riguarda l'erogazione di **servizi di supporto generali**, in particolare i servizi sociali e sanitari, la cui erogazione è caratterizzata da alti livelli di autonomia locale. Questa situazione provoca **disuguaglianze strutturali** nell'accesso delle vittime ai servizi di assistenza generali nel paese. All'epoca della pubblicazione del rapporto, il GREVIO rimarcava che la predisposizione di servizi per favorire l'empowerment e l'indipendenza economica delle vittime - come la promozione di incentivi fiscali per favorire l'assunzione di donne, accesso privilegiato alle case popolari ecc. - fosse ancora a uno stadio di attuazione iniziale.

- ✓ **Per tale ragione, il GREVIO ricorda che la decentralizzazione del quadro istituzionale per affrontare la violenza contro le donne non diminuisce la responsabilità del governo**

¹³ Art. 24 del decreto legislativo n.80 del 15 giugno 2015 <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015;80-art24>

centrale di adempiere con la dovuta diligenza al proprio obbligo internazionale e nazionale di fronteggiare in modo efficace tale violenza, dovendo garantire che tali servizi siano uniformemente distribuiti in tutto il paese e dispongano delle risorse necessarie e di personale formato.

DOVE SIAMO OGGI?

Pur dovendo attendere la pubblicazione del prossimo rapporto del GREVIO sull'Italia per valutare l'effettivo stato di attuazione della Convenzione di Istanbul, è bene sottolineare che dal 2020 sono avvenuti alcuni cambiamenti.

In materia di **finanziamenti dei centri antiviolenza e delle case rifugio**, nel 2022 è stato istituito presso il Dipartimento Pari Opportunità un **apposito comitato**, composto da rappresentanti delle Regioni, per definire i fabbisogni economici, al fine di garantire che tali servizi ricevano finanziamenti specifici in forma continuativa. Pertanto, a livello legislativo, è stata stabilita l'adozione almeno ogni 3 anni di un **Piano strategico nazionale (PAN)** contro la violenza sulle donne e la violenza domestica, previa acquisizione del parere in sede Unificata Stato-Regioni, stabilendo uno stanziamento di risorse pari a 5 milioni di euro all'anno, a partire dal 2022. Risorse che sono state ulteriormente incrementate dalla Legge di Bilancio 2023, che ha aumentato la dotazione annuale a 15 milioni di euro¹⁴.

Con la **Legge di Bilancio 2024** sono stati stanziati circa **43,5 milioni di euro** aggiuntivi - rispetto a quanto già stabilito dalle norme vigenti - per il finanziamento delle politiche antiviolenza, a cui si sommano ulteriori **91,8 milioni di euro** per il biennio a seguire. Si tratta dell'impegno economico più ingente stabilito dalla politica italiana per prevenire e contrastare la violenza maschile contro le donne¹⁵.

Altra novità nella Legge di bilancio riguarda il **potenziamento della rete delle strutture antiviolenza**, con un finanziamento aggiuntivo di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026. Di questi, **5 milioni** sono destinati all'**istituzione di centri antiviolenza e 20 milioni** alla creazione di un **Fondo per le case rifugio** destinate alle donne vittime di violenza. Tali risorse sono distribuite in base al numero di strutture presenti in ciascun territorio e alla popolazione residente. Tuttavia, si rileva che i fondi a disposizione per la creazione di nuove case rifugio sono esigui nonostante in Italia ci sia appena una struttura ogni 10mila donne.

Dopo la pubblicazione del primo rapporto di valutazione del 2020, sono stati istituiti **incentivi all'assunzione** - per rispondere ai bisogni economici immediati delle donne e promuovere l'indipendenza economica - e il **Reddito di Libertà**¹⁶. Infatti. Tra

¹⁴ Si rimanda al capitolo 5 (pag.22) per un approfondimento sul tema dei finanziamenti.

¹⁵ Per maggiori informazioni si veda <https://www.actionaid.it/informati/press-area/legge-bilancio-2024>

¹⁶ L'articolo 3, comma 1, decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 dicembre 2020 ha introdotto un contributo denominato "Reddito di Libertà", destinato alle donne vittime di violenza, senza figli o con figli minori, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle regioni e dai servizi

il 2020 e il 2023 sono stati allocati circa 13,8 milioni di euro per il reddito di libertà nazionale per garantire alle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza 400 euro mensili per un anno¹⁷.

Il Reddito di Libertà è stato poi reso strutturale con la Legge di Bilancio 2024, permettendo a circa 2.000 donne all'anno di esser sostenute nel loro percorso di fuoriuscita dalla violenza. Questa misura di supporto al reddito è accompagnata dall'introduzione di un esonero contributivo per il triennio 2024-2026, rivolto alle datrici e ai datori di lavoro che assumono donne beneficiarie del Reddito di Libertà con contratti a tempo determinato o indeterminato. Tuttavia, è importante sottolineare che, nonostante questi sforzi, questa cifra è stata ritenuta inadeguata a rispondere ai reali bisogni delle donne vittime di violenza, potendo soddisfare un massimo di 2.500 richieste. Secondo l'Istat, ogni anno le persone inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza e che avrebbero i requisiti per accedere al contributo sarebbero circa 21.000 (cfr. WeWorld (2023), *Ciò che è tuo è mio. Fare i conti con la violenza economica*).

sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, al fine di contribuire a sostenerne l'autonomia. La misura, infatti, consiste in un contributo economico, stabilito nella misura massima di 400 euro mensili pro capite, concesso in un'unica soluzione per massimo 12 mesi, finalizzato a sostenere prioritariamente le spese per assicurare l'autonomia abitativa e la riacquisizione dell'autonomia personale, nonché il percorso scolastico e formativo dei figli o delle figlie minori. La misura, inoltre, è compatibile con altri strumenti di sostegno al reddito. Destinatari del contributo sono le **donne residenti nel territorio italiano** che siano cittadine italiane o comunitarie oppure, in caso di cittadine di Stato extracomunitario, in possesso di regolare permesso di soggiorno e le straniere aventi lo status di rifugiate politiche o lo status di rifugiate politiche o lo status di protezione sussidiaria.

17 Silvestre, R. & Organo, I. (2023), *Fondi e risorse*, <https://www.direcontrolavioenza.it/fondi-e-risorse/#:~:text=Tra%20il%2020%20e%20il,euro%20mensil%20per%20un%20anno>.

GLI EFFETTI DEL PROLUNGATO LOCKDOWN SULLA VIOLENZA DOMESTICA. EVIDENZE DALL'ITALIA



Di Lucia dalla Pellegrina, Matteo Migheli, Irene Paximadas, Margherita Saraceno, Davide Valeri Peruta¹⁸

La violenza domestica è un problema sociale complesso, dalla natura intersettoriale e influenzato dalle oscillazioni degli eventi socio-economici. Partendo dalla letteratura in tema, il paper investiga gli effetti della coabitazione forzata imposta dalle misure di contenimento della pandemia da COVID-19.

Simili restrizioni sono state spesso associate a un incremento della violenza. Alcuni studi indicano che ciò possa essere dovuto a un mix di fattori, incluso il maggiore tempo che le donne hanno passato costrette in casa esponendosi, quindi, alla violenza (*exposure theory*) e le conseguenze economiche negative delle restrizioni (*bargaining power vs male backlash theories*). Anche il maggiore consumo di alcol potrebbe aver rappresentato un ulteriore fattore di incremento delle violenze.

La violenza domestica è un fenomeno difficile da misurare in quanto le vittime tendono a non denunciarlo e i dati esistenti non sono raccolti in maniera omogenea. Per tale ragione si ricorre a misure indirette (*proxy*) che possono comunque aiutare a individuarlo: ad esempio, le chiamate al numero nazionale antiviolenza (1522) o le ricerche compiute su Google sulla violenza domestica.

Le principali teorie che tentano di spiegare il legame tra *lockdown* e aumento della violenza domestica sono tre: queste non necessariamente si escludono vicendevolmente, anzi, possono coesistere nello stesso contesto, producendo effetti cumulativi.

1. L'**exposure theory** (teoria dell'esposizione) ritiene che la probabilità di essere vittima di violenza dipenda fortemente dall'essere fisicamente in prossimità di un potenziale aggressore, circostanza che durante il lockdown si è prolungata per mesi.
2. La **backlash theory** (teoria della ripercussione), invece, ritiene che l'aumento degli episodi di violenza contro le donne sia una forma di reazione maschile al maggior potere (*empowerment*) ed emancipazione acquisiti dalle donne. Nel caso della pandemia, quando molti lavoratori hanno perso il lavoro e si sono trovati obbligati e inoccupati in casa, avrebbero percepito una diminuita autorità sulle partner vedendo sminuito il proprio ruolo sociale e, dunque, sarebbero stati più propensi a esercitare forme di violenza.

18 Dalla Pellegrina, L. et al. (2024), *Effects of prolonged lockdown on domestic violence. Evidence from Italy*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4817875

3. La **bargaining power theory** (*teoria del potere contrattuale*) si fonda invece sull'assunto secondo il quale la donna che detiene un potere contrattuale maggiore dell'uomo può vantare una minor dipendenza dal partner e correre un rischio minore di subire violenza perché dispone di strumenti per poter reagire (per esempio, ricorrendo al divorzio). Anche se, in una situazione di lockdown, l'impossibilità di muoversi e di allontanarsi, di conseguenza, dal partner violento può ridurre il potere contrattuale degli individui.

Si è, quindi, proceduto a verificare l'ipotesi per cui una diminuzione degli spostamenti delle persone è correlata a un aumento dei casi di violenza, attraverso la misurazione della quantità di inquinamento atmosferico come misura indiretta della mobilità delle persone. Sono state utilizzate poi tre variabili – misure indirette del fenomeno – per sopperire alla carenza e alla disomogeneità dei dati sulla violenza domestica:

- il numero delle ricerche per parole chiave correlate alla violenza domestica su Google, come fornito da Google Trends;
- il numero delle chiamate al 1522, il numero nazionale per segnalare episodi di stalking, abusi sessuali e violenza nelle relazioni intime;
- il numero di vittime di violenza domestica fornite dalle autorità nazionali di polizia.

Per rafforzare l'affidabilità dell'analisi, è stata considerata la misura alternativa della severità delle misure adottate durante il lockdown, denominato *Stringency Index* (indice di severità), che si compone di 9 indicatori di base (che includono: la chiusura delle scuole e dei luoghi di lavoro, la cancellazione di eventi pubblici, l'obbligo di stare confinati in casa, la sospensione dei trasporti pubblici, la limitazione degli incontri, campagne di informazione pubblica, le restrizioni nei viaggi interni, controlli sui viaggi internazionali). L'indice varia da 0 a 100 e aumenta con l'intensità delle misure adottate durante il lockdown per limitare i contagi. Mentre la concentrazione di inquinanti nell'aria è una misura indiretta dell'effettivo rispetto delle restrizioni da parte della popolazione, l'indice di severità è una misura del livello di severità (formale) delle restrizioni come definito negli atti nazionali e regionali.

Come covarianti, invece, sono stati utilizzati il livello di reddito medio e la percentuale di matrimoni misti nelle regioni italiane, ossia i matrimoni tra coniugi di diversa nazionalità¹⁹. E, infine, è stato considerato il numero di persone dagli undici anni in su (ogni 100mila abitanti) che consumano alcol al di fuori dei pasti, poiché la letteratura suggerisce che il consumo di alcol è associato alla violenza domestica.

19 Nel paper si precisa che: " Queste variabili potrebbero effettivamente avere un impatto sia sugli episodi di violenza sia sulla volontà di segnalarli. Come suggerisce la letteratura, la violenza domestica potrebbe essere più alta o più bassa nelle regioni più ricche rispetto a quelle più povere, a seconda di come ciò influisce sul potere contrattuale all'interno delle coppie. I matrimoni misti, invece, potrebbero esprimere una società radicata negli stereotipi di genere, a seconda del background culturale dei coniugi".

In conclusione, i risultati supportano l'esistenza di una correlazione tra la mobilità delle persone e la violenza: minori sono gli spostamenti, maggiori sono risultati gli episodi di violenza domestica. Correlazione confermata peraltro dal più elevato tasso delle chiamate al 1522 – il numero nazionale antiviolenza – del numero di vittime di violenza domestica registrato dalle forze dell'ordine e delle ricerche per parole chiave correlate alla violenza domestica su Google.

Nello specifico, una riduzione dei livelli di inquinanti atmosferici una settimana prima degli episodi di violenza domestica rilevati è associata a una più alta incidenza della violenza (*exposure theory*). Inoltre, un incremento della violenza è associato con un'alta mobilità due settimane prima dell'episodio, supportando la rilevanza anche della *backlash theory*: una maggiore autonomia ed emancipazione delle donne, testimoniata dalla possibilità di spostarsi, rappresenta un fattore scatenante della violenza del partner nei confronti della vittima.

I risultati, dunque, suggeriscono, da un lato, che il temporaneo distanziamento fisico può essere utile nella riduzione della violenza domestica e, quindi, che separare la vittima dal partner violento può essere una prima scelta di intervento; dall'altro, che la violenza di genere in Italia affonda ancora le sue radici in fattori di reazione che risentono della cultura patriarcale ancora diffusa nella nostra società, nonostante l'organizzazione delle famiglie e il ruolo delle donne stia profondamente cambiando.

“ I risultati, dunque, suggeriscono, da un lato, che il temporaneo distanziamento fisico può essere utile nella riduzione della violenza domestica e, quindi, che separare la vittima dal partner violento può essere una prima scelta di intervento; dall'altro, che la violenza di genere in Italia affonda ancora le sue radici in fattori di reazione che risentono della cultura patriarcale ancora diffusa nella la nostra società, nonostante l'organizzazione delle famiglie e il ruolo delle donne stia profondamente cambiando.

3. Procedimenti contro il colpevole



QUALI INDICAZIONI DÀ LA CONVENZIONE DI ISTANBUL RISPETTO AI PROCEDIMENTI CONTRO IL COLPEVOLE

Il **capitolo V** (artt.29-48) della Convenzione individua **le misure "legislative o di altro tipo"** che gli stati devono adottare per garantire il pieno rispetto dell'accordo internazionale. Si tratta di interventi, prevalentemente di **diritto penale sostanziale** e **diritto penale processuale**²⁰, per garantire la **repressione di ogni forma di violenza** e il **sostegno alle vittime**:

→ **SOSTEGNO ALLE VITTIME.** Alle vittime devono essere attribuiti i **mezzi di azione civile** (art.29) contro l'autore dei reati, per chiedere e ottenere un **risarcimento** (art.30) da parte dello stato quando le autorità statali abbiano mancato al dovere di adottare le necessarie misure di prevenzione o di protezione; in caso di gravi pregiudizi all'integrità fisica o alla salute, se la riparazione non è garantita in altro modo (autore del reato, assicurazione o servizi medici e sociali finanziati dallo stato). In sede di **affidamento dei figli** e di disciplina dei diritti di visita, l'autorità deve prendere in considerazione i precedenti episodi di violenza commessi dai genitori, così da tutelare la vittima e i minori (art.31).

→ **REPRESSIONE.** La Convenzione contempla alcune ipotesi di reato che gli stati devono prevedere nei rispettivi sistemi penali: **stalking** (art.34), **violenza fisica e psicologica** (artt.33 e 35), **violenza sessuale** (art.36) e **molestie sessuali** (art.40), **l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata** (art. 39), **il matrimonio forzato** (art.37), **le mutilazioni genitali femminili** (art.38).

→ **SANZIONI PENALI E MISURE ACCESSORIE.** Devono essere adottate sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive; le parti possono adottare altre misure nei confronti degli autori del reato, quali la sorveglianza del condannato e la privazione della potestà genitoriale se l'interesse superiore del minore non può essere garantito in altro modo (art.45). La Convenzione individua poi una serie di **circostanze** che dovranno essere considerate dagli stati come **aggravanti** dei delitti di violenza previsti dalla Convenzione. In particolare, la **lettera a)** richiede un'aggravante quando il fatto sia commesso contro l'**attuale o l'ex coniuge o partner**, da un **membro della famiglia**, dal **convivente** della vittima, o da una persona che ha abusato della propria **autorità** (art.46). Agli stati è fatto **divieto** di utilizzare metodi **alternativi di risoluzione dei conflitti**, quali la mediazione e la conciliazione, in caso di violenza di genere e domestica – al fine di evitare episodi di vittimizzazione secondaria – e la garanzia della capacità del condannato di adempiere ai propri obblighi finanziari nei confronti della vittima (art.48).

²⁰ Il diritto penale sostanziale è quel ramo del diritto che disciplina e proibisce, mediante l'infissione di una sanzione, determinati comportamenti ritenuti socialmente riprovevoli; il diritto penale processuale è l'insieme delle norme che disciplinano il processo penale, il quale può giungere all'irrogazione di una pena se l'imputato è ritenuto responsabile del capo d'imputazione ascrittogli.



LE RACCOMANDAZIONI DEL GREVIO ALL'ITALIA

Il GREVIO ha osservato diverse criticità rispetto ai procedimenti contro il colpevole introdotti dall'Italia e, di conseguenza, ha formulato una serie di raccomandazioni²¹. In particolare, il GREVIO ha sollevato preoccupazioni circa alcune prassi applicative che, pur in presenza di buoni strumenti legislativi, vittimizzano ulteriormente la donna che denuncia gli abusi subiti e contribuiscono a rendere difficoltosa la sua fuoriuscita dalla spirale della violenza.

SOSTEGNO ALLE VITTIME E DIVIETO DI METODI ALTERNATIVI DI RISOLUZIONE DEI CONFLITTI

L'articolo 48 della Convenzione **vieta** di ricorrere a **metodi alternativi di risoluzione dei conflitti** - quali la mediazione e la conciliazione - in casi di violenza di genere e domestica. Ciononostante, il GREVIO ha riscontrato che nell'ambito dei processi per l'affidamento dei figli, le vittime sono di fatto spesso sottoposte a procedure di mediazione²².

Per queste ragioni, il GREVIO sollecita l'Italia a:

✓ **integrare procedure di valutazione del rischio in sede di determinazione dell'affidamento e dei diritti di visita, per tutelare l'interesse del minore; fare in modo che i tribunali possano nominare solo operatori e operatrici, in particolare psicologi e psichiatri infantili, che abbiano dimestichezza con il tema della violenza contro le donne;**

✓ **vietare l'uso da parte dei consulenti tecnici, degli assistenti sociali e dei tribunali dei concetti legati alla "alienazione parentale", o di qualsiasi altro approccio o principio, come il "friendly parent provision"- "buon genitore", che tendono a considerare le madri che segnalano la violenza come "non collaborative" e "non adatte" a fare da genitore, incolpandole del cattivo rapporto tra il genitore violento ed il figlio;**

✓ **abbandonare la prassi che impone alla vittima e al figlio l'obbligo di prendere parte a incontri congiunti con l'autore della violenza per raggiungere un accordo sull'affidamento; garantire un uso adeguato delle**

²¹ In questa sede si riportano soltanto alcune delle criticità osservate e delle raccomandazioni avanzate dal GREVIO. Per approfondimenti si rimanda al rapporto complessivo, da pag. 57 a 67: <https://www.informareunh.it/wp-content/uploads/GREVIO-RapportoValutazioneItalia2020-ITA.pdf>

²² Questo elemento è supportato da una ricerca recente nel settore, che ha mostrato come gli operatori e le operatrici non siano riusciti a individuare e classificare la violenza domestica e l'abbiano etichettata come conflitto. La "coppia di genitori" è stata dissociata dalla "coppia di coniugi" e perciò la mediazione è diventata una prassi, che ignora la violenza e secondo cui essa non è una problematica riguardante la sfera genitoriale. Vedi "La mediazione familiare nei casi di affido dei figli/e e violenza domestica: contesto legale, pratiche dei Servizi ed esperienze delle donne in Italia" <https://www.ordineavvocatorino.it/sites/default/files/documents/CPD/La%20mediazione%20familiare%20nei%20casi%20di%20affido%20dei%20figli%20e%20violenza%20domestica.pdf>

disposizioni di legge che consentono di ridurre, revocare e rendere soggetto a tutele il diritto all'affidamento e di visita dell'autore della violenza ogniqualvolta venga accertata una situazione di violenza.

REPRESSIONE: IL REATO DI MOLESTIA SESSUALE

Un altro punto su cui il Comitato si sofferma è l'assenza nella nostra legislazione di un **reato specifico di molestia sessuale**²³. Il reato descritto all'articolo 40 della Convenzione può essere compreso all'interno di varie disposizioni di legge in vigore, di carattere penale e civile, nessuna delle quali, tuttavia, copre l'intero ventaglio di comportamenti indesiderati di natura sessuale trattati dall'articolo della Convenzione²⁴. Permangono infatti evidenti vuoti di tutela laddove le molestie siano perpetrate in ambito lavorativo, e per la loro frequenza, talvolta quotidiana, creano *"un clima intimidatorio, ostile, umiliante, degradante o offensivo"*²⁵. La mancanza di un quadro legislativo adeguato ad affrontare le molestie sessuali implica l'assenza di dati amministrativi su questa forma di violenza²⁶.

✓ **Alla luce di ciò, il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a considerare di introdurre una legislazione che assicuri l'imposizione di sanzioni legali per casi di molestie sessuali subite in tutti gli ambiti della vita.**

SANZIONI PENALI

Per quanto riguarda gli **obblighi di penalizzazione** di comportamenti rientranti nel campo di applicazione della Convenzione, il nostro sistema penale non necessita di interventi di adeguamento. Le ipotesi di reato contenute nella Convenzione sono coperte da diverse fattispecie all'interno del nostro codice penale: *stalking* (art. 612-bis), *violenza sessuale* (609-bis e decies), *molestia o disturbo alle persone* (660), *pratiche di mutilazione*

²³ La Corte di Cassazione Penale (sentenza 27042/2010) ha stabilito che si ha **violenza sessuale** (art. 609 bis c.p.) ogni volta che viene compiuto un qualsiasi atto che consiste in un contatto corporeo (anche se fugace ed estemporaneo) tra soggetto attivo e soggetto passivo del reato, o comunque in un coinvolgimento della sfera fisica di quest'ultimo, e pone quindi in pericolo la libera autodeterminazione della persona offesa nella sua sfera sessuale. Ad esempio il toccamento non casuale dei glutei, ancorché sopra i vestiti, configura violenza sessuale e non **molestia sessuale**, che nel nostro codice è disciplinata dall'art. 660 c.p., il quale però riguarda il caso di molestie generiche, non prevedendole specificatamente. La **molestia sessuale** rappresenta ogni comportamento indesiderato a connotazione sessuale o qualsiasi altro tipo di discriminazione basata sul sesso che offenda la dignità degli uomini e delle donne nell'ambiente di studio e di lavoro, ivi inclusi atteggiamenti di tipo fisico, verbale o non verbale. In Italia, l'organizzazione dei datori di lavoro, Confindustria, e le tre principali confederazioni sindacali, ossia CGIL, CISL e UIL, hanno siglato nel 2016 un accordo nazionale sulla violenza e le molestie sul lavoro. L'accordo prevede che le associazioni datoriali e i sindacati si riuniscano a livello locale per individuare procedure e **strutture di supporto**, compresa la consulenza psicologica e legale, per le vittime di violenze e di molestie sul luogo di lavoro. Una dichiarazione allegata all'accordo può essere direttamente attuata a livello aziendale e mira a garantire che tutte le aziende, anche quelle piccole, si impegnino formalmente nella prevenzione di molestie e violenze nell'ambiente di lavoro.

²⁴ Ad esempio, il reato di violenza sessuale non si applica ai casi di contatto fisico indesiderato di carattere sessuale che coinvolge parti del corpo della vittima diverse dai genitali o dalle zone erogene.

²⁵ Questa la definizione di molestie sessuali sul luogo di lavoro dell'art. 26 del d.lgs. 198/2006 (c.d. Codice della Pari Opportunità), unica disposizione nazionale, collocata nell'ambito del diritto del lavoro, che si occupa del tema delle molestie sul luogo di lavoro, implementando la Direttiva 2002/73/CE "relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro".

²⁶ I dati di prevalenza disponibili mostrano tassi elevati di molestie sessuali nei confronti delle donne: un'indagine condotta dall'Istat nel 2015 e nel 2016 ha riscontrato che il 43,6% della popolazione femminile ha subito qualche forma di molestia sessuale, mentre 8,9% sono state vittime di molestie sessuali o ricatto durante la loro vita lavorativa e/o durante la ricerca di opportunità lavorative (2018).

degli organi genitali femminili (583-bis). Il GREVIO, invece, rileva nel nostro ordinamento una definizione del reato di violenza sessuale che si discosta rispetto a quello previsto dalla Convenzione, essendo quest'ultima basata sulla nozione di consenso.²⁷

✓ **Per questa ragione il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a considerare di modificare la propria legislazione affinché il reato di violenza sessuale si basi sulla nozione di consenso prestato liberamente, come richiesto dall'Articolo 36, comma 1 della Convenzione di Istanbul.**

DOVE SIAMO OGGI?

In risposta ai rilievi emersi nel rapporto 2020 del GREVIO, l'Italia è intervenuta nell'ambito dell'art. 31 della Convenzione (Custodia dei figli, diritti di visita e sicurezza) e dell'art. 48 (che proibisce l'utilizzo di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti in caso di violenza di genere e domestica). Nella **Riforma Cartabia**²⁸, infatti, è stato introdotto un rito apposito per i processi in materia di famiglia con il fine di mettere al centro l'interesse dei minori e la loro tutela. In particolare, la Riforma introduce l'istituto della **mediazione familiare**, che è stato profondamente criticato da una parte della società civile in quanto se ne sottolinea la contrarietà rispetto alla Convenzione di Istanbul che, invece, vieta il ricorso a metodi alternativi di risoluzione dei conflitti, quali mediazione e conciliazione. Infatti, sebbene la Riforma Cartabia preveda la volontarietà delle parti di accedere alla mediazione e la sua immediata interruzione nel caso in cui emergano episodi di violenza ed abusi, la prassi mostra come nei casi di femminicidi la violenza non era stata precedentemente presa in considerazione dal giudice o non era stata ancora denunciata dalla vittima.

²⁷ Il 24 maggio 2024 è stata pubblicata la direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, che dovrà essere recepita dagli Stati membri entro il 14 giugno 2027. Nel testo inizialmente proposto figurava il reato di **stupro per mancanza di consenso**, ipotesi successivamente abbandonata. La nozione di stupro proposta dalla Commissione ruotava attorno al concetto di consenso, manifestazione di volontà libera e ritraffabile in qualsiasi momento, quale elemento centrale e costitutivo del reato (*"only yes means yes"*). L'approccio tradizionale, invece, per la configurazione del reato esige una condotta aggressiva/prevaricatrice dell'uomo sulla donna incapace di resistervi. Dopo mesi di confronto, la maggioranza degli Stati ha votato a favore della sua esclusione: tra questi si contano non solo l'Ungheria, sostenitrice della tesi tradizionale, ma anche Germania e Francia. Quest'ultima ha giustificato il suo voto in quanto preoccupata che l'adozione della direttiva con questo articolo avrebbe spinto gli Stati contrari ad appellarsi alla Corte di Giustizia per chiedere l'annullamento della direttiva contestandone la base giuridica. Per rimediare a questa decisione, è stata inserita una disposizione (art. 35) che impone agli Stati di promuovere **campagne di sensibilizzazione e di educazione al consenso**, nonché una clausola di riesame (art.45) in cui si specifica una futura valutazione sull'introduzione di nuovi reati. Per visionare la direttiva: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32024L1385>

²⁸ Introdotta con il Decreto legislativo 149/2022.

1. LA NOZIONE DI VIOLENZA DOMESTICA TRA TUTELA DEI DIRITTI UMANI E SISTEMA PENALE



di Sofia Braschi, pubblicato su *Criminalia* 2022²⁹

Il concetto di violenza domestica è molto utilizzato nella legislazione italiana e dalla letteratura accademica; tuttavia, la sua definizione presenta profili di ambiguità. Il paper indaga le origini del concetto di violenza domestica per individuare linee guida che aiutino a definirne meglio i confini.

La nozione di violenza domestica inizia ufficialmente a essere utilizzata nel linguaggio giuridico comune all'entrata in vigore in Italia della Convenzione di Istanbul nel 2013. L'articolo 3 della Convenzione sottolinea come tra autore e vittima debba esserci un rapporto di natura affettiva o familiare: "Tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima".

La nozione, però, risulta eccessivamente vaga ed è per questo che, anche a livello internazionale, si è sviluppato un acceso dibattito: alcuni suggeriscono di limitare l'ampiezza della nozione penale di violenza alle sole aggressioni fisiche o psichiche e altri, invece, propongono di allargare la definizione includendo ogni abuso o vessazione che limita la libertà di autodeterminazione della vittima.

Per comprendere lo scopo perseguito dalla comunità internazionale, è utile focalizzarsi sulla storia dei trattati internazionali di protezione dei diritti umani, che hanno introdotto nel nostro ordinamento il concetto di violenza domestica.

L'affermazione della nozione di violenza domestica è strettamente correlata a una parte del movimento femminista nordamericano che, a partire dagli anni '80, avviò un'intensa collaborazione con gli organismi di protezione dei diritti umani. L'obiettivo era stimolare un intervento più incisivo delle autorità pubbliche in campo penale nell'ambito della violenza familiare, che, fino ad allora, era sempre stata considerata un fatto puramente privato, anche a causa della cultura patriarcale dominante.

La Convenzione di Istanbul, promossa dal Consiglio d'Europa nel 2011 ed entrata in vigore in Italia nel 2013, rappresenta certamente una tappa importante nel processo di formazione e definizione del concetto di violenza domestica. Rispetto ad altri strumenti adottati

in altri paesi, la Convenzione dedica una rilevanza autonoma al fenomeno della violenza domestica e propone di adottare una strategia di contrasto e prevenzione maggiormente articolata. La strategia poggia su 4 pilastri (le cosiddette 4 P): Prevenzione della violenza; Protezione della vittima dal colpevole; Procedimenti contro il colpevole; adozione di Politiche integrate.

La Convenzione riconosce che la violenza familiare può assumere molteplici forme e che queste trovano le proprie radici nella natura patriarcale delle nostre società, ma, al tempo stesso, ha scelto di sottoporre a sanzione penale esclusivamente i comportamenti maggiormente lesivi. La Convenzione prevede che gli Stati adottino le misure legislative o di altro tipo "necessarie per garantire che nei procedimenti penali la cultura, gli usi e costumi, la religione, le tradizioni o il cosiddetto onore non possano essere adottati come scusa per giustificare tali atti", così da non creare aree di impunità.

Invece, una definizione di violenza domestica non è mai stata elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Tuttavia, analizzandone la giurisprudenza, la Corte adotta una definizione ampia comprensiva sia delle aggressioni fisiche che di quelle psicologiche e verbali, i comportamenti controllanti e le violazioni della riservatezza personale commessi all'interno della rete.

Le riforme adottate nell'ultimo decennio hanno voluto, da un lato, evitare che comportamenti estremamente lesivi dell'integrità psico-fisica fossero esenti da sanzione penale e, dall'altro, assicurare una risposta più severa alla violenza domestica. **La violenza contro le donne è stata infatti sottoposta a un regime eccezionale improntato alla punizione incondizionata che prevede un inasprimento talvolta sproporzionato della risposta punitiva. L'efficacia di questa strategia è tutt'oggi messa seriamente in discussione, sottolineandosi come politiche forzatamente punitive abbiano avuto un'incidenza negativa sull'emersione della violenza.**

²⁹ Braschi, S. (2022a), *La nozione di violenza domestica tra tutela dei diritti umani e sistema penale*, <https://discrimen.it/wp-content/uploads/Braschi-La-nozione-di-violenza-domestica-fra-tutela-dei-diritti-umani-e-sistema-penale.pdf>

2. L'IMPATTO DEL DIRITTO INTERNAZIONALE DEI DIRITTI UMANI SULLE POLITICHE PENALI DI CONTRASTO ALLA VIOLENZA DOMESTICA E SESSUALE CONTRO LE DONNE



di Sofia Braschi, pubblicato su *Revista iustitia*³⁰

Il paper valuta l'impatto del diritto internazionale dei diritti umani nella criminalizzazione di comportamenti lesivi contro le donne - violenza domestica e sessuale - che tradizionalmente venivano considerati leciti o non meritevoli di sanzione. Se, da un lato, il crescente interesse del diritto internazionale nei confronti del fenomeno della violenza di genere ha rappresentato una spinta per gli stati verso l'adozione di leggi di prevenzione e punizione del fenomeno, dall'altro, è stato rilevato che la necessità di soddisfare i requisiti internazionali ha condotto a un eccessivo inasprimento della risposta punitiva, specie in Italia.

Alcuni trattati di diritto internazionale contengono veri e propri obblighi per gli stati di criminalizzare la violenza contro le donne, in particolare nell'ambito delle convenzioni regionali per la protezione dei diritti umani. Ad esempio, nella Convenzione di Istanbul è previsto sia un generico dovere di diligenza (*due diligence*) - che richiede agli stati aderenti di adottare una legislazione specifica che prevenga la violazione di uno specifico diritto fondamentale - sia un elenco di tutte le forme di violenza contro le donne che lo stato è tenuto a perseguire penalmente (articolo 33).

Certamente la capacità di questi trattati internazionali (cosiddetti di *hard law*, che si differenziano da quelli di *soft law* che, invece, non sono vincolanti perché non dispongono di un apparato che vigili sulla loro esecuzione) di influenzare le politiche criminali degli stati è strettamente legata all'esistenza di efficaci meccanismi di controllo contemplati dal trattato e, parallelamente, alla capacità dei singoli sistemi penali di adattarsi al diritto internazionale.

Il meccanismo di implementazione della Convenzione di Istanbul, ad esempio, è assicurato dal GREVIO (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*). Questo, dapprima, esamina i report che gli stati parte della Convenzione sono tenuti a inviare periodicamente e i cosiddetti rapporti ombra (*shadow reports*) redatti da organizzazioni della società civile nei vari paesi aderenti. Successivamente, sulla base dei dati raccolti, il GREVIO pubblica un rapporto contenente precise raccomandazioni per ciascuno stato. Se le raccomandazioni esprimono una valutazione negativa,

³⁰ Braschi, S. (2022b), *L'impatto del diritto internazionale dei diritti umani sulle politiche penali di contrasto alla violenza domestica e sessuale contro le donne*, in *Revista iustitia*, trad. ita da *"The impact of international human rights law on national policies to combat domestic and sexual violence against women"*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n°3/2022.

questa si ripercuote sulla reputazione del singolo stato che è indotto ad adattare la legislazione agli standard contenuti nella Convenzione. Tuttavia, il GREVIO non dispone di specifici strumenti per "forzare" lo stato ad adeguarsi alle sue indicazioni.

La Convenzione Europea sui Diritti Umani, invece, prevede un organo permanente responsabile del monitoraggio dell'applicazione delle sue disposizioni, e la Commissione dei Ministri, che ricopre il ruolo di supervisore. Anche se la Convenzione Europea sui Diritti Umani non contiene un esplicito obbligo di criminalizzazione, la Corte Europea per i Diritti dell'Uomo nelle sue pronunce si è talvolta espressa in tal senso. Rispetto alla violenza di genere, è capitato che la Corte abbia spinto lo stato a modificare la legislazione interna per una più efficace lotta al fenomeno. L'Italia, infatti, nel 2017 è stata condannata per aver fallito nel proteggere una donna vittima di violenza domestica (*Talpis v. Italy*, marzo 2017) e, in risposta, il Parlamento ha adottato un pacchetto normativo ad hoc (legge 69/2019, c.d. Codice Rosso) che stabilisce una corsia preferenziale nella prosecuzione dei casi di violenza domestica.

È evidente come i trattati regionali per la protezione dei diritti umani abbiano influenzato e promosso politiche tese a eradicare forme di violenza che tradizionalmente erano considerate non meritevoli di sanzione penale. Tuttavia, **la letteratura in materia sottolinea un ruolo importante giocato dal diritto internazionale nella tendenza del nostro sistema penale ad adottare risposte punitive sempre più severe. Si è sottolineato come non solo questo approccio rischi di violare alcuni dei principi fondamentali del diritto penale ma, al tempo stesso, di avere effetti indesiderati e risultare poco efficace.** Questa soluzione normativa non prenderebbe in considerazione che, in una relazione affettiva, la vittima potrebbe semplicemente volere che sia posta fine alla violenza senza desiderare parallelamente la punizione del colpevole e la ragione risiederebbe proprio nel pregresso legame tra vittima e aggressore. L'automaticità dell'avvio del procedimento penale, dunque, disincentiverebbe la vittima di violenza a chiedere aiuto. In più, nei casi di vulnerabilità economica, la tendenza a non denunciare è motivata dalla paura di perdere ogni supporto finanziario che deriverebbe dall'imprigionamento del partner abusivo a seguito dell'avvio del processo penale.

3. LA LOTTA ALLA VIOLENZA DOMESTICA CONTRO LE DONNE: LA LEGISLAZIONE ITALIANA È OTTEMPERANTE RISPETTO ALLA CONVENZIONE DI ISTANBUL?



Di Sofia Braschi, pubblicato su *EuCLR European Criminal Law Review*, 3/2022³¹

Il paper si propone di verificare se il quadro di norme esistenti nel Codice penale italiano sia sufficientemente ampio da punire tutte le forme di violenza coperte dall'obbligo di criminalizzazione formulate all'interno dell'art. 33 della Convenzione di Istanbul, concentrandosi in particolare modo sulla violenza fisica e psicologica. Allo stesso tempo, il paper cerca di valutare l'impatto e l'efficacia del recente inasprimento sanzionatorio nei confronti della violenza domestica, interrogandosi sulla necessità di riformare l'attuale cornice normativa. I dati statistici rivelano che la violenza contro le donne continua a essere un fenomeno piuttosto diffuso nel nostro paese. Negli ultimi anni, è emerso un incremento nel numero di denunce per i reati di *stalking*, maltrattamenti e violenza sessuale, che potrebbe anche essere dovuto all'intensificazione dell'attività di contrasto al fenomeno.

Per garantire una più efficace protezione delle donne da episodi abusanti, il GREVIO - *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*, l'organo che controlla e monitora la piena e corretta applicazione da parte degli Stati firmatari delle norme contenute nella Convenzione di Istanbul - **ha chiesto all'Italia di modificare il delitto di violenza sessuale (art 609 bis del codice penale) e di introdurre una norma specifica che penalizzi le molestie sessuali.**

Oltre al GREVIO, vi sono altri organi internazionali che chiedono al nostro paese di agire su questo versante. Infatti, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha condannato l'Italia (J.L. v. Italia, n° 5671/16) per la violazione dell'art. 8 della CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare), non avendo tutelato l'immagine, la privacy e la dignità di una giovane donna che aveva denunciato di essere stata violentata da sette uomini: nella sentenza con cui sono stati definitivamente assolti tutti gli imputati, è stato infatti utilizzato, a parere dei Giudici della Corte EDU, un "linguaggio colpevolizzante e moraleggiante che scoraggia la fiducia delle vittime nel sistema giudiziario" per la "vittimizzazione secondaria cui le espone". In un altro caso giudiziario (*Talpis v. Italia* n°41237/14), l'Italia è stata condannata dalla medesima Corte per violazione del divieto di discriminazione, in quanto non sarebbe intervenuta per proteggere una donna e i suoi figli vittime di violenza domestica perpetrata da parte del marito, avallando di fatto tali condotte violente.

31 Braschi, S. (2022c), "Combating Domestic Violence Against Women: Does Italian Legislation Comply with the Istanbul Convention?", in *European Criminal Law Review*, fasc. 3, pp. 314-341.

IL CONCETTO DI VIOLENZA DOMESTICA E VIOLENZA FISICA

La Convenzione definisce la violenza domestica come "tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima". **La legislazione italiana non ha un reato specifico che punisca esclusivamente la violenza domestica.** Nel nostro ordinamento la violenza domestica è punita ricorrendo all'applicazione di norme penali che non sono specificamente pensate per la violenza domestica: si pensi al reato di percosse o di violenza privata che possono verificarsi sia in contesti comuni sia in contesti familiari o di coppia. Tuttavia, negli ultimi anni, il Parlamento italiano ha deciso di introdurre nuove fattispecie incriminatrici con l'obiettivo di dare visibilità a diverse forme di violenza contro le donne che sono considerate espressione di una cultura di discriminazione e quindi meritevoli di maggior riprovazione sociale.

L'art. 35 della Convenzione prevede l'incriminazione della violenza fisica e psicologica. Nel nostro ordinamento diverse sono le norme penali cui si ricorre per criminalizzare la violenza fisica e morale intra-familiare. In particolare, l'articolo 581c.p. (reato di percosse); gli articoli 582 e 583 c.p. (reato di lesione personale e le relative aggravanti); l'articolo 583-quinquies c.p. (reato di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso) e l'art. 572 c.p. (reato di maltrattamenti nei confronti di familiari e conviventi).

L'articolo 572 c.p. è stato utilizzato dalla giurisprudenza, che ne ha ampliato l'ambito di applicazione, per proteggere le persone dalle aggressioni fisiche e morali commesse all'intero di una relazione. Infatti, nonostante questo articolo faccia riferimento a maltrattamenti commessi nei confronti di familiari o conviventi, l'interprete l'ha adattato anche ai contesti extra-familiari, purché tra vittima e colpevole ci sia una relazione intima e di fiducia. Peraltro, l'art. 572 c.p. penalizza anche quelle condotte che prese singolarmente non sarebbero meritevoli di sanzione penali - si pensi alle offese o ad altre forme di umiliazioni - che però acquisiscono un disvalore sociale se parte di un mio ampio comportamento vessatorio perpetrato all'interno del contesto familiare/intimo. Si può quindi ritenere che l'articolo 572 soddisfi pienamente gli obiettivi di protezione stabiliti dalla Convenzione.

VIOLENZA PSICOLOGICA E STALKING

La Convenzione di Istanbul prevede agli articoli 34 e 35 che "le parti adottano misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la condotta intenzionale di compromettere gravemente l'integrità psicologica di una persona attraverso la coercizione o le minacce sia considerata reato" e "le parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che la condotta intenzionale di mettere in atto ripetutamente un comportamento minaccioso diretto ad un'altra persona, facendole temere per la sua sicurezza, sia considerata reato". Dunque, la Convenzione adotta il concetto di "violenza psicologica" per identificare le aggressioni più gravi che

comportano l'utilizzo di minacce e coercizione, astenendosi però dal criminalizzare le forme più lievi (come gli insulti). Nel nostro Codice penale, diverse norme contribuiscono alla criminalizzazione della violenza psicologica intra-familiare e quindi danno piena applicazione agli articoli della Convenzione. Gli articoli più rilevanti in materia sono il 572 (maltrattamenti), il 610 (violenza privata), 612 (minaccia) e 612-bis c.p. (*stalking*), questi ultimi collocati nel capitolo dedicato ai crimini contro la libertà morale.

In particolare, **il reato di *stalking* consiste in condotte reiterate di minaccia o molestia che provocano nella vittima un perdurante stato d'ansia o paura tale da farle temere per la propria incolumità personale o quella di un proprio congiunto/partner oppure da costringerla ad alterare le proprie abitudini di vita** (tipicamente, modificando il tragitto casa-lavoro, evitando di uscire o di frequentare certi luoghi).

SANZIONI E CIRCOSTANZE AGGRAVANTI

La Convenzione prevede che le Parti adottino "le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che i reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione siano punibili con sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive, che tengano conto della loro gravità". La Convenzione contempla, inoltre, l'adozione di misure volte ad assicurare che la vittima, in pendenza del processo penale, sia protetta nel caso di un pericolo imminente. A questo proposito, l'ordinamento italiano ha adottato una serie di misure cautelari che possono essere intraprese dal Pubblico ministero in fase di indagini preliminari qualora ne riscontri l'esigenza: l'allontanamento dalla casa familiare e il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla vittima. È prevista anche la possibilità, da parte del questore - prima che la donna proceda a sporgere denuncia - di adottare un ammonimento³². Nonostante ciò, queste misure non sono sempre state in grado di salvaguardare l'incolumità della vittima; per tale ragione, la legge 69/2019 ha inasprito le sanzioni derivanti dalla violazione delle misure cautelari. Negli ultimi anni si è assistito a una tendenza del legislatore a inasprire progressivamente le sanzioni di quei reati che ricadono nella sfera della violenza domestica. Il reato di maltrattamenti ne è un chiaro esempio. Da un lato, questo trend riflette una crescente consapevolezza della gravità della violenza domestica. Dall'altro, riflette anche una tendenza del legislatore a "utilizzare la legge penale per puro scopo simbolico"³³. Infatti, **la crescente severità dell'apparato sanzionatorio, che ha caratterizzato la lotta alla violenza contro le donne, sembra avere uno scarso effetto deterrente³⁴ sulla commissione della violenza domestica, facendo, dunque, sorgere domande sulla sua efficacia:** pene più severe, infatti, non hanno condotto a una diminuzione del fenomeno. Inoltre, le riforme si sono susseguite in modo non sistematico, seguendo una logica del tutto irrazionale,

32 L'ammonimento in casi di violenza domestica è notificato all'autore della violenza indipendentemente dalla persistenza della coabitazione/convivenza. L'autore della condotta violenta è avvisato - a mezzo raccomandata - del fatto che è stato segnalato un episodio di violenza domestica e che la Questura ha aperto un procedimento.

33 Quando si utilizza la legge penale con finalità populistiche, legiferando nuove norme solo per dimostrare la sollecitudine della classe politica nel combattere alcune forme di criminalità e nel rispondere alle esigenze di sicurezza dell'elettorato, senza tener conto dell'effettiva efficacia della novità normativa introdotta.

34 L'efficacia deterrente della norma penale è la sua capacità di dissuadere il cittadino da commettere il comportamento contemplato dalla norma penale per timore della sanzione.

suggerendo quindi che il diritto penale sia stato impiegato in risposta a considerazioni populiste piuttosto che giuridiche. In linea con questa tendenza, per sottolineare la specifica nocività delle aggressioni commesse in ambito familiare, il legislatore ha fatto ampio ricorso alle circostanze aggravanti, e dunque ad aumenti di pena, la cui efficacia però non è ancora stata provata. In conclusione, si può dire che la protezione offerta dal nostro Codice penale è completa rispetto alle disposizioni della Convenzione di Istanbul, sanzionando in modo severo tutte le forme di violenza fisica e psicologica contemplate dagli articoli 33 e seguenti della Convenzione. In alcuni casi, peraltro, si potrebbe anche sospettare che l'attuale normativa violi il **principio di proporzionalità** per eccesso³⁵, prevedendo delle sanzioni eccessivamente severe rispetto alla condotta penalizzata. Di conseguenza, si può escludere la necessità di qualsiasi modifica legislativa volta a estendere o a rendere più rigorosa la tutela penale.

Nonostante ciò, emergono alcune criticità. In primo luogo, l'analisi ha dimostrato che l'ambito di applicazione del reato di maltrattamenti (art.572), tradizionalmente utilizzato per punire i maltrattamenti commessi all'interno della famiglia, non corrisponde al concetto di violenza domestica adottato dalla Convenzione. La Corte di Cassazione ne ha tuttavia dato una interpretazione estensiva, ricomprendendo all'interno della nozione di maltrattamenti anche gli abusi che avvengono al di fuori delle mura domestiche; anche se quest'ultima operazione si pone in tensione con il **principio di legalità**³⁶. In più, nel corso degli anni, il legislatore italiano ha fatto un ampio ricorso alle circostanze aggravanti e ai reati speciali per evidenziare la gravità di alcune forme di violenza contro le donne, ritenute espressive di una cultura patriarcale. Apparentemente, queste scelte sono in linea con l'obiettivo della Convenzione di Istanbul, che colloca la violenza domestica nel contesto della più generale nozione di violenza di genere, sottolineando così la continuità tra questo fenomeno e le forme meno gravi di discriminazione di genere. Tuttavia, questo eccessivo ricorso all'inasprimento della risposta sanzionatoria attraverso l'introduzione di circostanze aggravanti - incentrate sulla natura misogina del movente dell'autore del reato - si è dimostrato avere un'efficacia limitata e si pone in contrasto con i **principi di materialità e colpevolezza**³⁷. Come conclude l'autrice, il Parlamento italiano, che è già stato sollecitato a riformare la materia dei reati sessuali, dovrebbe concentrare la propria attenzione anche sui reati di violenza domestica. In quanto, sebbene queste disposizioni siano sufficientemente ampie, necessitano di essere aggiornate e riformulate secondo uno standard di razionalità. Allo stesso tempo, non bisogna dimenticare che anche la cornice legislativa più forte deve essere implementata e supportata da una corposa attività di prevenzione.

35 Il **principio di proporzionalità**, principio cardine del diritto penale, vuole che la pena risulti proporzionata alla gravità del fatto commesso, dal momento che la stessa persegue la finalità di risocializzazione del reo.

36 Il **principio di legalità** prevede che nessuno possa essere punito per un fatto che, al momento della sua commissione, non era previsto dalla legge come reato.

37 In base al **principio di materialità** del reato, nessuna offesa, per quanto grave, può essere riconosciuta come penalmente rilevante senza un'azione che ne sia la causa. Dunque, nessuno può essere punito per una semplice intenzione. In base, invece, al **principio di colpevolezza**, perché il soggetto sia ritenuto colpevole non è sufficiente che vi sia la condotta e l'evento (ad esempio, la condotta omicida che provoca l'evento morte), ma occorre anche un elemento soggettivo in modo da poter attribuire in termini psicologici il fatto al suo autore. Il fatto, cioè deve essere ricondotto al suo autore in termini di coscienza e volontà, perché se l'agente non voleva l'evento e nessun ricovero può muovergli per averlo cagionato, allora viene meno ogni ragione per punirlo (ad esempio se la persona ha commesso il fatto perché vi è costretta, oppure perché si tratta di un bambino in età prescolare che non ha la capacità di rendersi conto delle sue azioni).

4. Prevenire e riconoscere tutte le forme di violenza



QUALI INDICAZIONI DÀ LA CONVENZIONE DI ISTANBUL RISPETTO ALLA PREVENZIONE

Il capitolo III (artt.12-17) della Convenzione di Istanbul contiene **diversi obblighi di carattere generale e specifico** nel campo della prevenzione:

→ **MISURE DI CARATTERE GENERALE.** È richiesta l'adozione da parte degli stati firmatari di **misure** come il cambiamento dei **modelli di comportamento sociale e culturale, lo sradicamento dei pregiudizi** e degli **stereotipi di genere** (art.12)³⁸ e, inoltre, misure che coinvolgano tutta la società, compresi gli uomini e i ragazzi, nel raggiungimento della parità di genere e nella prevenzione della violenza nei confronti delle donne.

→ **MISURE DI CARATTERE SPECIFICO.** È richiesta l'organizzazione di **campagne di sensibilizzazione** (art.13), la somministrazione di **un'adeguata formazione a tutte le figure professionali** (art.15), **percorsi di educazione nelle scuole** (art.14) e in altri ambiti, e **programmi per autori di violenza** (art.16). È prevista, infine, la partecipazione del **settore privato** e dei **mass media** all'elaborazione e attuazione di **politiche, linee guida e norme di autoregolamentazione** per prevenire la violenza di genere e rafforzare il rispetto della dignità della donna (art.17).

³⁸ L'art. 12 impone inoltre di:

- Impedire ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della Convenzione commessa da qualsiasi persona fisica o giuridica;
- Incoraggiare tutti i membri della società, e in particolare modo gli uomini e i ragazzi, a contribuire attivamente alla prevenzione di ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione;
- Vigilare affinché la cultura, gli usi e i costumi, la religione, la tradizione o il cosiddetto "onore" non possano essere in alcun modo utilizzati per giustificare nessuno degli atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione;
- Promuovere programmi e attività destinati ad aumentare il livello di autonomia e di emancipazione delle donne.



LE RACCOMANDAZIONI DEL GREVIO ALL'ITALIA

Il GREVIO, analizzando le misure adottate dall'Italia nel campo della prevenzione, ha riportato alcune problematiche facendo seguire delle precise raccomandazioni di cui si riportano le principali³⁹.

MISURE DI CARATTERE GENERALE

Nonostante le misure adottate dalle autorità per sradicare i pregiudizi e gli atteggiamenti che favoriscono la disparità di genere e alimentano la violenza contro le donne, gli **stereotipi di genere** rimangono una problematica in Italia⁴⁰ (Istat, 2023).

Per questo, il GREVIO esorta l'Italia ad adottare alcune misure che dovrebbero comprendere:

- ✓ **sviluppare un sistema di politiche per favorire l'eliminazione del sessismo e degli stereotipi discriminatori basati sul genere;**
- ✓ **offrire alle vittime di comportamenti sessisti adeguata riparazione, anche in ambito giuridico.**

MISURE DI CARATTERE SPECIFICO

SENSIBILIZZAZIONE

Il GREVIO rileva che, sin dal 2011, con l'adozione del primo Piano d'Azione Nazionale (PAN) sulla Violenza basata sul genere e lo Stalking, la promozione delle campagne e dei programmi di sensibilizzazione è stata una caratteristica costante delle politiche italiane di prevenzione della violenza contro le donne. In particolare, è stata particolarmente apprezzata la campagna di pubblicizzazione del numero nazionale di pubblica utilità 1522.

Un ruolo centrale nel successo delle politiche di sensibilizzazione è sempre stato giocato dalle **Organizzazioni non governative**, in particolare le organizzazioni femminili operanti nel campo della protezione e del supporto alle donne vittime di violenza. Tuttavia, nel corso della procedura di valutazione, attraverso i cosiddetti rapporti ombra, le ONG italiane hanno rilevato l'incapacità delle iniziative di sensibilizzazione intraprese dalle autorità nel rafforzare l'autodeterminazione delle vittime e nel far emergere la natura strutturale del fenomeno della violenza contro le donne. Secondo il GREVIO, ciò dipenderebbe dal parziale coinvolgimento delle organizzazioni di donne nell'elaborazione di politiche e iniziative efficaci per sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alle cause e alle conseguenze strutturali della violenza nei confronti delle donne.

Inoltre, il GREVIO ritiene essenziale **ampliare il contenuto delle attività di sensibilizzazione** come, ad esempio, **alla violenza sessuale e lo stupro**, alle pratiche dannose perpetrate contro le donne e le ragazze (come le mutilazioni genitali femminili e

³⁹ Per una visione complessiva delle raccomandazioni si veda da pag. 35 a 46

⁴⁰ Come emerso dalle rilevazioni Istat sugli stereotipi, si veda https://www.istat.it/it/files/2023/11/STAT_TODAY_Stereotipi.pdf

i matrimoni forzati); nonché alla violenza di cui sono vittime i gruppi svantaggiati di donne e ragazze, come le donne migranti e quelle appartenenti a minoranze etniche, sex workers, donne con disabilità, donne anziane e le donne della comunità LGBTQIA+.

Il GREVIO esorta dunque l'Italia a:

- ✓ **mettere in discussione gli atteggiamenti e gli stereotipi patriarcali che favoriscono l'accettazione della violenza e tendono a colpevolizzare le donne;**
- ✓ **sensibilizzare sul danno provocato ai minori testimoni di violenza domestica;**
- ✓ **affrontare tutte le manifestazioni di violenza contro le donne, in particolare quelle forme di violenza che spesso restano sommerse.**

ISTRUZIONE

L'articolo 14 della Convenzione richiede che i programmi a tutti i gradi di istruzione (primaria, secondaria e terziaria) promuovano i valori dell'uguaglianza di genere, del rispetto reciproco nelle relazioni interpersonali e della non violenza e che *educino studenti e studentesse* sulle varie forme di violenza contemplate dalla Convenzione.

Il GREVIO, pur apprezzando le iniziative intraprese dall'Italia, prende atto con preoccupazione della crescente resistenza incontrata dalle scuole nell'intraprendere progetti didattici in linea con i principi e le disposizioni della Convenzione, a causa soprattutto dell'opposizione dei **movimenti anti-gender**. Resistenze si sono anche rilevate nei confronti dell'**educazione alla sessualità**: in Italia, nel corso degli anni, diverse sono state le proposte parlamentari che hanno cercato di regolamentare l'introduzione dell'educazione all'affettività, senza però mai riuscirci. Il risultato è che il suo inserimento nei programmi scolastici è demandato alla buona volontà delle Regioni. L'Italia rimane così uno dei pochi paesi ancora sprovvisti di tale legge all'interno dell'Unione Europea⁴¹ (20 stati membri su 27 la prevedono), nonostante il diritto all'educazione sessuale sia contemplato all'interno dei Sustainable Development Goals dell'Agenda 2030 dell'ONU⁴² (Parlamento Europeo, 2021).

Alla luce di ciò, il GREVIO esorta l'Italia a:

- ✓ **perseguire i propri sforzi nel mettere al centro dell'attenzione nel sistema educativo la parità di genere e l'informazione sulla violenza basata sul genere in tutte le sue forme, garantendo una diffusione capillare delle linee guida nazionali in tutte le scuole e gli istituti di formazione professionale del paese, e introducendo l'obbligo di formazione iniziale e permanente per gli insegnanti e tutto il**

⁴¹ Per approfondimenti, si veda: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0169_IT.pdf

⁴² In particolare, vanno menzionati l'obiettivo 3 "salute e benessere", trattandosi di informazione e educazione sulla salute riproduttiva. A tale obiettivo seguono il 4 e il 5, rispettivamente "l'istruzione di qualità" e "parità di genere" nei quali si affrontano tematiche legate all'educazione alla sessualità, come l'apertura e la sensibilità del contesto scolastico, della società e delle politiche alla parità di genere, alla non violenza e all'inclusione.

personale docente su questi temi;

- ✓ **elaborare strumenti che consentano di valutare in che misura studentesse e studenti italiani abbiano acquisito le necessarie abilità, competenze e conoscenze sulla parità di genere, i ruoli di genere non stereotipati, il rispetto reciproco, la soluzione non violenta dei conflitti nelle relazioni interpersonali, violenza basata sul genere nei confronti delle donne, comprese le forme di violenza come il matrimonio forzato e le mutilazioni genitali femminili, e il diritto all'integrità personale.**

FORMAZIONE DELLE FIGURE PROFESSIONALI

L'Italia ha proceduto a stilare una serie di principi nazionali per garantire un'adeguata formazione delle figure professionali che si occupano di vittime o autori di violenza⁴³: personale sanitario, giudici e magistrati/e, avvocati/e, psicologi/he, assistenti sociali, forze dell'ordine. Si rileva, tuttavia, che, nel caso del settore sanitario, l'organizzazione dei corsi per operatori ed operatrici sanitarie, essendo demandata alla competenza regionale, è per lo più rimessa all'iniziativa dei singoli ospedali, strutture sanitarie e autorità amministrativa locali.

In generale, il GREVIO apprezza l'impegno delle autorità nel tentare di adempiere i requisiti dell'Articolo 15 della Convenzione. Ciononostante, rileva l'inadeguatezza delle risposte istituzionali alla violenza, che riconduce a una mancata comprensione della violenza contro le donne.

Per queste ragioni, il Comitato esorta l'Italia ad adottare misure, in stretta collaborazione con le autorità regionali e locali e le organizzazioni specialistiche di donne, volte a:

- ✓ **Stabilire l'obbligo di formazione iniziale su tutte le forme di violenza nei confronti delle donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul nell'ambito di tutti i percorsi di formazione professionale per operatori e operatrici del settore sanitario;**
- ✓ **Proseguire nell'intento di garantire che tutti i funzionari e le funzionarie delle forze dell'ordine che entrino in contatto con le vittime ricevano formazione continuativa sulla violenza contro le donne;**
- ✓ **Formare le altre figure professionali coinvolte nelle procedure decisionali giudiziarie, come gli e le assistenti sociali e gli e le psicologhe;**
- ✓ **Monitorare e garantire l'efficace attuazione delle linee guida nazionali adottate per armonizzare e rendere sistematica la formazione.**

⁴³ Questi principi generali sono stati adottati a luglio 2015 e hanno formato parte integrante del secondo PAN. Nell'ambito del PAN attuale, le autorità sono impegnate, assieme ai soggetti interessati e alle ONG specialistiche, nel tradurre questi principi in linee guida formative concrete. Il Dipartimento per le Pari Opportunità è responsabile di coordinare la stesura delle linee guida sulla formazione, mentre la loro attuazione sarà demandata ai singoli dipartimenti o ministeri governativi competenti. Al momento della valutazione del GREVIO, erano stati creati sette gruppi di lavoro a questo scopo e si prevedeva la finalizzazione dei primi moduli formativi entro la fine del 2019.

PROGRAMMI D'INTERVENTO DI CARATTERE PREVENTIVO E DI TRATTAMENTO

In Italia, la principale rete che si occupa di programmi per autori di violenze è Relive⁴⁴, che raggruppa 24 organizzazioni, per lo più dell'Italia settentrionale e centrale. Il suo obiettivo principale è migliorare la sicurezza di donne e bambini/e nei casi di violenza domestica, promuovendo una collaborazione coordinata con gli autori di violenza nel rispetto degli standard qualitativi accettati a livello internazionale. Il GREVIO accoglie positivamente l'esempio offerto da Relive, in quanto rete di programmi per autori di violenza saldamente ancorata alle migliori pratiche internazionalmente riconosciute e attenta ai requisiti della Convenzione di Istanbul.

Tuttavia, le istituzioni rivestono ancora un ruolo marginale nella promozione dei programmi per autori di violenza: nel rapporto ombra di Relive emerge che la maggior parte degli uomini che prende parte a questi programmi lo fa su base volontaria.

Il GREVIO esorta dunque l'Italia a:

- ✓ **Promuovere l'adozione di standard minimi chiari da parte di tutti gli enti che svolgono programmi per gli autori di violenza domestica e garantire che vi sia una valutazione di tali programmi per determinare il loro impatto a breve e lungo termine;**
- ✓ **Adottare misure per garantire che solo i programmi conformi alle disposizioni della Convenzione di Istanbul e delle buone prassi riconosciute a livello nazionale e internazionale ricevano finanziamenti pubblici;**
- ✓ **Promuovere la partecipazione ai programmi degli autori di violenza tramite segnalazioni obbligatorie o volontarie.**

PARTECIPAZIONE DEL SETTORE PRIVATO E DEI MASS MEDIA

Ai sensi dell'accordo aziendale in vigore, la radio, la televisione e i servizi di trasmissione multimediali pubblici (RAI) hanno l'obbligo di promuovere rappresentazioni non sessiste delle donne e di eseguire un monitoraggio annuale qualitativo e quantitativo per valutare l'efficace attuazione delle misure adottate a tal riguardo nella loro programmazione.⁴⁵ Il rispetto di tali principi è supervisionato da un'autorità amministrativa indipendente, l'Autorità Nazionale delle Comunicazioni (AGCOM).

Il GREVIO apprezza le iniziative intraprese dall'Italia sul tema, tuttavia, nota che le organizzazioni di donne affermano che la **rappresentazione sessista delle donne** e la **normalizzazione della violenza contro le donne** nei mass media rimangono diffuse e spesso impuniti. Rileva, inoltre, la mancanza di un solido sistema di monitoraggio indipendente in materia.

44 Si veda: <https://www.associazionerelive.it/#:~:text=RELIVE%20ha%20come%20missione%20quella,16%20della%20Convenzione%20di%20Istanbul>

45 I servizi audiovisivi e di radiocomunicazioni pubblici e privati sono vincolati dai principi del rispetto della dignità umana e della non discriminazione, compresa quella fondata sul sesso, sanciti dal Decreto Legislativo n. 177/2005.

Per queste ragioni, il GREVIO esorta le autorità italiane a:

- ✓ **dare seguito agli sforzi intrapresi per attuare efficacemente le politiche e gestire i meccanismi di monitoraggio e reclamo volti a garantire il rispetto da parte dei media del principio di dignità umana ed a vietare qualsiasi tipo di discriminazione di genere, incitamento all'odio o violenza basata sul genere.**

L'articolo 17 richiede inoltre agli Stati contraenti di incoraggiare i **datori e le datrici di lavoro** a prendere parte all'elaborazione e all'attuazione di politiche e alla definizione di **protocolli e linee guida**, ad esempio, su come trattare i casi di molestie sessuali sul posto di lavoro. In Italia, l'organizzazione dei datori di lavoro, Confindustria, e le tre principali confederazioni sindacali, ossia CGIL, CISL e UIL, hanno siglato nel 2016 un accordo nazionale sulla violenza e le molestie sul lavoro. All'epoca delle considerazioni compiute dal GREVIO, i sindacati stavano avviando dei dibattiti con realtà datoriali e invitavano i titolari di piccole e medie imprese a stipulare l'accordo, portando alla conclusione di accordi di settore e territoriali.

Il GREVIO ha accolto positivamente queste misure, che mettono il settore del lavoro sulla strada giusta verso l'attuazione di forti misure per prevenire la violenza contro le donne sul lavoro; tuttavia, esprime preoccupazione per il basso numero di denunce delle molestie sessuali da parte delle lavoratrici.

Per questo il GREVIO esorta l'Italia a:

- ✓ **proseguire l'impegno volto a far sì che il settore lavorativo prevenga e combatta la violenza basata sul genere nei confronti delle donne sul luogo di lavoro, e garantisca un uso più efficiente dei meccanismi a disposizione e contempli la possibilità di elaborarne di nuovi.**

DOVE SIAMO OGGI?

In attesa di conoscere il contenuto del prossimo report di valutazione sull'Italia, le istituzioni italiane, alla luce delle raccomandazioni sopra esposte, hanno adottato alcune misure di intervento. Un incremento di fondi significativo (+67%) si è avuto tra il 2020 e il 2023, periodo in cui il Governo ha impegnato circa 251,8 milioni di euro per **prevenire e contrastare** la violenza maschile contro le donne. Per la prevenzione, in particolare, sono stati allocati **33 milioni** di euro per azioni di **prevenzione primaria** (volta alla modifica delle norme sociali), **secondaria** (intercetta la violenza già avvenuta, intervenendo su chi rischia di subirla o agirla nuovamente) e **terziaria** (garantisce la sicurezza delle donne che hanno subito violenza e riduce il tasso di recidiva degli autori di violenza).



MISURE DI PREVENZIONE PRIMARIA, SECONDARIA E TERZIARIA

- **Misure di prevenzione primaria:** campagne di sensibilizzazione, educazione nelle scuole, materiali didattici inclusivi, attività di empowerment femminile, formazione e adozione standard settori privato e pubblico, industria audiovisiva, editoria, social media, videogiochi;
- **Misure di prevenzione secondaria:** formazione a personale pubblico e privato che entra o potrebbe entrare in contatto con vittime o autori di violenza (forze dell'ordine, magistratura, sanità, terzo settore);
- **Misure di prevenzione terziaria:** programmi per autori di violenza, misure urgenti di protezione, misure cautelari coercitive.

La maggior parte di queste risorse è stata impegnata nel finanziamento di misure di prevenzione terziaria: l'istituzione di un sistema di **accoglienza e trattamento di autori di violenza e il potenziamento della presenza negli istituti penitenziari di professionalità psicologiche** esperte per il trattamento intensificato cognitivo-comportamentale degli uomini. **Solo 9 milioni di euro sono stati destinati a interventi di sensibilizzazione e 4 milioni per incentivare studi di genere all'interno di percorsi universitari (prevenzione primaria).** A causa della scarsità dei dati resi disponibili dalle amministrazioni centrali, non è invece possibile calcolare la quantità di fondi destinati alla formazione nelle scuole di ogni ordine e grado. Per quanto riguarda la prevenzione terziaria, allo stato attuale, risultano impegnati solo 36 mila euro, ovvero meno dell'1% della spesa complessiva per prevenire e contrastare la violenza. Nella legge di bilancio del 2021 è stato introdotto anche un **fondo permanente** presso il Ministero dell'Educazione e del Merito per la prevenzione e la lotta al fenomeno del **cyberbullismo**⁴⁶, al fine di accrescere la consapevolezza tra i giovani sui diversi utilizzi di internet e sui rischi che ne derivano. Il bando è diretto all'individuazione delle scuole primarie di I e II grado che soddisfano i requisiti ivi richiesti. Al fondo è stato assegnato un budget di due milioni di euro per gli anni 2022, 2023, 2024 e 2025.

46 Il MIUR lo definisce come: "Il cyberbullismo è la manifestazione in Rete di un fenomeno più ampio e meglio conosciuto come bullismo. Quest'ultimo è caratterizzato da azioni violente e intimidatorie esercitate da un bullo, o un gruppo di bulli, su una vittima. Le azioni possono riguardare molestie verbali, aggressioni fisiche, persecuzioni, generalmente attuate in ambiente scolastico. Oggi la tecnologia consente ai bulli di materializzarsi in ogni momento perseguitando le vittime con messaggi, immagini, video offensivi inviati tramite smartphone o pubblicati sui siti web e sui social network. Il bullismo diventa quindi cyberbullismo", si veda: <https://www.miur.gov.it/bullismo-e-cyberbullismo>. L'8 marzo 2022, la Commissione Europea ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, al fine di rafforzare gli strumenti legali per proteggere le donne dalla violenza maschile e per anche dare tutela a diritti di nuova emersione – la maggior parte dei quali è strettamente legata all'avvento delle tecnologie digitali, come per esempio il reato di *revenge porn*, lo *stalking online* o il cyberbullismo – non coperti dalla Convenzione di Istanbul.

Con la Legge di Bilancio del 2024, sono stati inoltre stanziati 3 milioni di euro per **azioni di formazione continua e permanente delle operatrici e operatori** che, a vario titolo, entrano in contatto con vittime o autori di violenza. Per potenziare, invece, la rete di CUAV (Centri per Uomini Autori di Violenza), sono stati allocati 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026. Nella seduta del settembre 2022 della Conferenza Stato Regioni è stata raggiunta l'intesa tra il Governo, le Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano con riferimento ai requisiti minimi dei Centri per uomini autori di violenza (CUAV)⁴⁷, il cui rispetto è condizione necessaria per accedere ai finanziamenti pubblici. Si tratta, nello specifico, di interventi di **prevenzione secondaria e terziaria**: questi mirano a intervenire durante e dopo gli atti di violenza e a evitare recidive. La **legge di bilancio non prevede infatti risorse specifiche per la prevenzione primaria** così da intervenire sulla **cultura patriarcale**⁴⁸. Probabilmente tale ruolo è riservato al piano antiviolenza, che però allo stato attuale non stabilisce una previsione finanziaria⁴⁹.

47 L'équipe del CUAV deve essere formata da almeno tre operatori/operatrici e deve comprendere almeno un/a professionista con la qualifica di psicoterapeuta o psicologo/a con una formazione specifica nel campo della violenza di genere. I CUAV dovranno assicurare una serie di prestazioni minime, tra le quali "colloqui di valutazione iniziali" finalizzati a verificare che sussistano le condizioni necessarie per l'avvio del programma; la "valutazione in itinere", volta ad indagare le attitudini e la motivazione degli autori di violenza al fine di evitare i cosiddetti "accessi strumentali"; la "presa in carico" vale a dire l'attivazione dei programmi; le "attività di prevenzione primaria" dirette a prevenire la violenza attraverso interventi di sensibilizzazione e di formazione.

48 Per approfondimenti: <https://www.actionaid.it/informati/press-area/legge-bilancio-2024>

49 Nel corso della XIX legislatura le forze politiche hanno depositato in Parlamento 48 progetti di legge contenenti una o più disposizioni per prevenire e contrastare la violenza maschile contro le donne. Tale considerazione, assieme all'incremento delle risorse, è la prova di una accresciuta consapevolezza della necessità di sradicare la violenza maschile contro le donne. Tuttavia, la decisione, per la tredicesima volta di fila, di non attribuire nessun portafoglio al Ministero delle Pari Opportunità è indice della reiterata scarsa attenzione verso questi temi e, inoltre, la distribuzione di tali risorse continua a riflettere un approccio emergenziale e non strutturale del fenomeno. L'adozione di una strategia di medio-lungo periodo – che le misure di prevenzione primaria recano con sé – non può essere attuato a costo zero per le casse dello Stato. Per questa ragione è importante che alle politiche antiviolenza siano garantite coperture finanziarie idonee a garantirne la continuità.

LE ATTIVITÀ DI PREVENZIONE DEL PROGETTO WOMEN IN THE PANDEMIC



Per affrontare efficacemente le radici della violenza maschile contro le donne, è necessario **stradicare gli stereotipi di genere** che ancora permeano profondamente la nostra società. Il concetto culturale di genere, che varia tra culture, aree geografiche e periodi storici, è stato costruito erroneamente a partire dalle differenze fisiche e biologiche tra uomini e donne, sovrapponendolo dunque al sesso. L'**identità di genere** – ovvero il modo in cui ciascun individuo percepisce il proprio genere – è strettamente legata al **ruolo di genere**, cioè all'insieme di comportamenti e atteggiamenti che, in un determinato contesto storico-culturale, vengono attribuiti rispettivamente a uomini e donne. Questi ruoli si sono cristallizzati in stereotipi che, nel tempo, hanno alimentato l'asimmetria sociale tra i generi, basata sulla centralità del potere maschile. Questo squilibrio, radicato nel patriarcato, ha creato un terreno fertile per la violenza maschile contro le donne.

Nonostante i progressi compiuti negli ultimi decenni, con le donne che hanno conquistato spazio nella vita sociale ed economica e ottenuto diritti in precedenza negati, l'impronta patriarcale resta ancora visibile. Discriminazioni e consuetudini culturali, figlie di un **"retropensiero" patriarcale**, continuano a influenzare l'accesso delle donne al mercato del lavoro, alimentando il divario salariale (*gender pay gap*) e contribuendo alla violenza di genere.

Gli stereotipi di genere, dunque, sono ancora radicati nella società. Ciò si riflette, ad esempio, nella percezione distorta di alcune forme di violenza più sottili e meno evidenti, che sono quindi più difficili da riconoscere.

Per comprendere a fondo le cause della violenza maschile contro le donne e analizzarne l'evoluzione nel tempo, è essenziale indagare i meccanismi che perpetuano gli stereotipi di genere e le disuguaglianze sociali. Solo così sarà possibile valutare l'efficacia delle politiche di prevenzione, con l'obiettivo di stimolare un cambiamento culturale profondo. Al tempo stesso, la consapevolezza della gravità di questo fenomeno e delle sue radici culturali richiede un **ampio coinvolgimento**: cittadine e cittadini, istituzioni e attori economici devono unirsi non solo nell'analisi del problema, ma anche nella creazione di soluzioni concrete per prevenirlo e contrastarlo. Non basta infatti rafforzare il sistema dei servizi pubblici e privati, ma occorre accompagnare e sostenere un cambiamento profondo della nostra società.

In quest'ottica, il progetto *Women in the Pandemic* ha affiancato alla ricerca e alla divulgazione accademica una serie di incontri, eventi e attività formative rivolte alla cittadinanza, coinvolgendo un pubblico sia maschile che femminile.

IL CICLO DI CHIACCHIERATA FEMMINISTA



Tra queste attività rientra il ciclo di incontri **"Chiacchierata Femminista"**, il cui principale scopo era quello di creare un luogo di ascolto e di dialogo informale su temi che riguardano i rapporti di genere. Stereotipi di genere, linguaggio inclusivo, maternità, *gender pay gap*, empowerment femminile, violenza di genere: sono questi alcuni dei temi affrontati durante gli incontri e che sono stati raccolti in parte all'interno del *quaderno* di Chiacchierata femminista⁵⁰, che vede sia i contributi delle esperte sia riflessioni e domande delle tante persone che hanno partecipato. In particolare, due incontri del ciclo sono stati dedicati a temi affrontati direttamente dal progetto *Women in the Pandemic*:

- Il 19 ottobre 2023 si è tenuto l'incontro dal titolo **"Not all men. Ripensiamo il Maschile"** insieme a **Mica Macho**, community nata nel 2020 per offrire uno spazio alle persone stanche della virilità machista. Nell'incontro ci si è chiesti perché tante – troppe volte – il commento a casi di molestia, catcalling, se non addirittura di femminicidi, inizi con "non generalizziamo. Non tutti gli uomini fanno così", provando a comprendere le implicazioni dietro questa frase apparentemente innocua.

- Il 30 novembre 2023 si è tenuto, invece, l'incontro **"Violenza contro le donne: lasciamo parlare i numeri"** con la giornalista ed esperta di dati **Donata Columbro** e l'economista **Margherita Saraceno** dell'Università di Pavia, PI del progetto *Women in the Pandemic*. Troppo spesso sui giornali, in televisione, sui social infatti ci passano sotto gli occhi fatti di cronaca, casi di violenza e femminicidi ricchi di dettagli quasi morbosi, che non apportano nulla alla storia. Il racconto che facciamo della violenza influenza profondamente la nostra percezione del fenomeno.
- Un **nuovo ciclo** itinerante di Chiacchierata Femminista ha preso avvio nel settembre 2024 in diverse città italiane: **Roma, Bologna, Milano, Pavia, Napoli**.

GLI APPUNTAMENTI AL WEWORLD FESTIVAL



All'interno del **WeWorld Festival 2023 (26-28 maggio)** – appuntamento annuale promosso da WeWorld che, attraverso talk, musica, fotografia, film e performance, intende contribuire ad accrescere il dibattito e la consapevolezza sulla parità di genere – si è parlato, in continuità con le edizioni precedenti, di consenso, maternità, economia, femminismi e tanto altro. Il progetto *Women in the Pandemic* ha trovato ampia copertura nel palinsesto, in particolare il 27 maggio 2023 si sono tenuti:

L'incontro **"4 pilastri contro la violenza sulle donne: prevenzione, procedimenti contro il colpevole, protezione e politiche integrate"** con la partecipazione di Margherita Saraceno e Sofia Braschi del team di ricerca multidisciplinare dell'Università di Pavia, Carmela Serrone (ispettrice di Scampia), Diana De Marchi (Comune di Milano), Mara Heidenpergher (operatrice di Spazio Donna WeWorld Milano Corvetto), Martina Albinì (WeWorld).

La performance **"Stai zitta"**, lettura aperta che ha anticipato lo spettacolo teatrale tratto dall'omonimo libro di Michela Murgia, con Antonella Questa e Valentina Melis, e regia di Marta Della Via.



Nell'edizione 2024 del WeWorld Festival, il 18 maggio si è tenuto l'incontro **"Violenza sulle donne, perché dobbiamo parlarne"** dove, con la moderazione della giornalista Chiara Di Cristofaro, hanno dialogato Stefania Spanò, in arte Anarkikka (autrice, vignettista e illustratrice femminista), Fabio Roia (magistrato) e Margherita Saraceno (Professoressa associata di Scienza delle Finanze presso l'Università di Pavia e PI del progetto *Women in the Pandemic*). L'incontro ha affrontato il tema a partire dal femminicidio di Giulia Cecchetti – avvenuto nel novembre 2023 –, evento che sembrava aver segnato un punto di svolta nella narrazione della violenza sulle donne in Italia, portando a una maggiore consapevolezza collettiva e a un'attenzione, non solo mediatica, del tutto nuova. Tuttavia, resta da considerare cosa sia realmente cambiato nella vita quotidiana delle donne che subiscono violenza. È necessario riflettere su quali tutele si siano rivelate efficaci e dove permangano le falle nel sistema di protezione. L'obiettivo è trasformare l'ondata emotiva suscitata da eventi simili in un cambiamento concreto, una rivoluzione culturale che promuova la parità di genere.

LA VIOLENZA ECONOMICA: EVIDENZE DAL PROGETTO WOMEN IN THE PANDEMIC

Nell'ambito del progetto *Women in the Pandemic*, i dati empirici raccolti hanno evidenziato un aumento della violenza domestica contro le donne, in particolare con riferimento alle **teorie del backlash** e del **bargaining power**, strettamente legate alla componente economica. Alla luce di questi risultati, WeWorld ha deciso di realizzare un'indagine sul tema della violenza economica che spesso è strettamente interconnesso alla violenza domestica. Il risultato della ricerca è contenuto nel report **"Ciò che è tuo è mio. Fare i conti con la violenza domestica"**. L'indagine, una delle prime in Italia in materia, è stata presentata in anteprima nell'ottobre 2023 durante un'audizione organizzata dalla Commissione Interparlamentare sul femminicidio.



EMERSIONE DELLA VIOLENZA ED EMPOWERMENT FEMMINILE: GLI SPAZI DONNA

Oltre ad attività di prevenzione rivolte alla cittadinanza, il progetto *Women in the Pandemic* prevedeva momenti di formazione e aggiornamento per il personale operante nella filiera dell'antiviolenza. **A marzo 2024 Margherita Saraceno, PI del progetto Women in the Pandemic, ha tenuto una formazione per le operatrici di tutti gli Spazi Donna per presentare le evidenze del progetto e discutere con loro di come i dati possano essere utili per derivare e orientare politiche pubbliche.** Dall'incontro è emerso che:

- La raccolta e l'analisi dei dati sulla violenza di genere pongono sfide importanti, come la necessità di una definizione chiara del fenomeno, l'eterogeneità dei dati e le risorse limitate. Nonostante queste difficoltà, i dati rimangono essenziali per orientare le politiche e valutare l'efficacia degli interventi;
- Un esempio concreto è rappresentato dal progetto pilota sulla segnalazione dei casi di violenza da parte dei medici di base nella provincia di Pavia⁵¹, che ha evidenziato quanto siano cruciali protocolli chiari e condivisi per migliorare la raccolta dei dati e il loro invio alle strutture di supporto;
- Il monitoraggio a lungo termine, o follow-up, è fondamentale per valutare l'impatto degli interventi, consentendo di seguire il percorso delle donne che escono dalla violenza e di identificare aree di miglioramento;

51 Il tema è approfondito nella sezione successiva.

- Adottare una visione sistemica è indispensabile: i dati possono contribuire a creare una mappatura più accurata del fenomeno, favorendo una maggiore collaborazione tra i vari attori istituzionali impegnati nel contrasto alla violenza di genere;
- L'obiettivo futuro è sviluppare una banca dati condivisa e strumenti di analisi avanzati, capaci di identificare indicatori chiave per prevedere l'esito dei percorsi e orientare gli interventi in modo sempre più efficace.

IL PROGRAMMA SPAZIO DONNA

Il **Programma Spazio Donna** di WeWorld mira a prevenire la violenza maschile contro le donne nelle sue varie forme, a favorire l'emersione della violenza sommersa e di quella assistita su bambini e bambine, interrompendo la trasmissione intergenerazionale della violenza, accompagnando le donne più a rischio in progetti di autonomia personale, sociale e lavorativa. Le donne, prese in carico da operatrici antiviolenza specializzate, intraprendono percorsi di **emancipazione, aggregazione, autodeterminazione, empowerment** e, nei casi più gravi, di **protezione e assistenza legale e psicologica**. Gli Spazi Donna si avvalgono della collaborazione di servizi pubblici e privati attivi nei territori interessati.

Negli Spazi Donna promuoviamo l'acquisizione delle **capacità**, dando avvio e/o rafforzando un percorso di empowerment che, essendo per sua natura sfaccettato, influenza inevitabilmente anche la varietà delle attività portate avanti. Si tratta, innanzitutto, di luoghi di accoglienza, aggregazione e protagonismo femminile, in cui quello economico-finanziario è solo uno dei tanti aspetti di un intervento più ricco e complesso.

In particolare, ogni Spazio:

- propone percorsi di accompagnamento psicosociale in progetti di autonomia personale, sociale e lavorativa;
- più che un pacchetto di prestazioni, offre una presa in carico omnicomprensiva, andando incontro ai tempi della donna;
- facilita le interazioni, aumenta le competenze di cittadinanza e promuove il protagonismo;
- dà avvio a un processo di trasformazione a tutto tondo secondo le necessità della donna;
- si connota con specificità diverse a seconda delle esigenze del contesto territoriale di intervento;
- assume, grazie al radicamento sul territorio, una funzione di ponte e indirizza le donne ad altri servizi non direttamente coperti dallo Spazio Donna.



5. Politiche integrate



QUALI INDICAZIONI DÀ LA CONVENZIONE DI ISTANBUL RISPETTO ALLE POLITICHE INTEGRATE

Il **capitolo II** (artt.7-11) della Convenzione di Istanbul definisce i principali requisiti per una risposta olistica alla violenza nei confronti delle donne:

- **POLITICHE COORDINATE E GLOBALI.** Gli stati membri devono elaborare **politiche efficaci, globali e coordinate a livello statale** (art.7), supportate dalle necessarie **strutture istituzionali** (art.10), **finanziarie e organizzative** (art.8).
- **ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE E SOCIETÀ CIVILE.** La Convenzione riconosce, incoraggia e sostiene a tutti i livelli il **lavoro delle ONG e delle associazioni** attive nella lotta alla violenza contro le donne (art.9).
- **RACCOLTA DATI E RICERCA.** La Convenzione si concentra, infine, sulla **raccolta di dati** e sulla **ricerca** (art.11), prevedendo che le Parti si impegnino a raccogliere a intervalli regolari dati statistici e disaggregati e a sostenere la ricerca su tutte le forme di violenza che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione, realizzando anche indagini sulla popolazione, al fine di determinare la prevalenza e le tendenze di ogni forma di violenza contro le donne. Tali **informazioni**, successivamente, devono essere **condivise con il GREVIO e messe a disposizione della popolazione.**



LE RACCOMANDAZIONI DEL GREVIO ALL'ITALIA

Il GREVIO ha rilevato diverse criticità a cui sono seguite relative raccomandazioni⁵².

POLITICHE COORDINATE E GLOBALI

Se violenza domestica e mutilazioni genitali femminili sono state oggetto di una risposta politica globale, che ha condotto gli stati, Italia inclusa, all'adozione di misure miranti a prevenire e contrastare la violenza – campagne informative, piani formativi e linee guida per le figure professionali del settore sanitario e la creazione di numeri verdi dedicato – manca ancora una risposta analogo per i reati di stupro, molestie sessuali, matrimonio forzato, sterilizzazione forzata e aborto forzato.

Per quanto riguarda il coordinamento a livello nazionale, attualmente il coordinamento tra livello centrale e locale si basa sulla partecipazione dei rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e della Conferenza Stato-Regioni al comitato direttivo inter-istituzionale incaricato di supervisionare l'attuazione del terzo Piano d'Azione Nazionale (PAN) sulla violenza contro le donne. Tuttavia, il coordinamento è complesso, poiché in Italia, regioni, province autonome e, a volte comuni, hanno elaborato, nel limite della loro giurisdizione, le proprie leggi e piani d'azione per contrastare la violenza.

Per questo, il GREVIO sollecita l'Italia a:

- ✓ **elaborare e attuare delle politiche globali e olistiche per affrontare la violenza contro le donne in tutte le sue forme e manifestazioni, con particolare riferimento alla violenza sessuale, le molestie sessuali, il matrimonio forzato, la sterilizzazione e l'aborto forzato, nonché contro reati commessi contro le donne in nome del cosiddetto onore;**
- ✓ **armonizzare e monitorare l'attuazione a livello regionale e locale di politiche e misure volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne;**
- ✓ **migliorare il coordinamento tra governo nazionale e regionale/locale nell'attuazione delle politiche volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne e rafforzare la cooperazione con le autorità regionali/locali nell'ambito della strutturazione amministrativa dell'organismo nazionale di coordinamento.**

FINANZIAMENTI

Il GREVIO accoglie positivamente il fatto che, con l'emanazione della Legge n. 119/2013, i livelli di finanziamento delle iniziative per contrastare la violenza nei confronti delle donne sono aumentati in maniera sostanziale, così come i tipi di iniziative

⁵² Per una consultazione completa si veda da pag. 21 a 34 <https://www.informareunh.it/wp-content/uploads/GREVIO-RapportoValutazioneItalia2020-ITA.pdf>

e il numero di territori e istituzioni pubbliche che partecipano al finanziamento. In base alle cifre comunicate sugli importi stanziati per il triennio 2018-2020, che indicano un raddoppiamento degli importi totali dedicati ai **centri antiviolenza** e alle **case rifugio**, il GREVIO confida nel proseguimento di questa tendenza positiva. Emerge, tuttavia, una preoccupazione rispetto all'orientamento italiano a introdurre nuove politiche e misure senza che queste vengano accompagnate da un'analisi delle implicazioni finanziarie e dalle risorse necessarie a un'adeguata implementazione. Una delle conseguenze di questo sistema a più livelli di finanziamento è il ritardo con cui i fondi raggiungono i destinatari finali, in particolare le organizzazioni che gestiscono i centri antiviolenza e/o le case rifugio.

Il GREVIO ha inoltre criticato la **modalità multilivello di distribuzione dei finanziamenti**. Infatti, lo Stato centrale distribuisce i fondi stanziati alle Regioni, le quali a loro volta li distribuiscono ai Comuni o emanando bandi di gara pubblici. Questo sistema genera una serie di conseguenze, tra cui il ritardo con cui i fondi raggiungono i destinatari finali, in particolare le organizzazioni, associazioni e cooperative che gestiscono i centri antiviolenza e/o le case rifugio. ⁵³o la mancanza di trasparenza e uniformità nella gestione delle risorse a livello regionale e locale.

Un'ulteriore problematica riguarda la **scarsità dei finanziamenti** a disposizione. Un rapporto della Corte dei conti del 2016 ha rivelato che l'importo medio annuale dei finanziamenti pubblici a disposizione dei centri antiviolenza e delle case rifugio è di circa 6.000 euro. In generale, il GREVIO nota l'assenza di meccanismi finanziari adeguati a garantire una **erogazione a lungo termine** dei servizi specialistici per le donne, che riconoscano il **valore sociale** del loro operato e la diversità rispetto alle imprese a scopo di lucro. Per questo, il GREVIO ritiene che la tendenza ad assegnare i finanziamenti tramite bandi pubblici basati sul "meccanismo dell'offerta più bassa" sia una cattiva pratica, che può favorire gli erogatori di servizi generici, i quali tendono a ridurre al minimo i costi complessivi, a spese di associazioni specializzate, che invece danno la priorità alle esigenze delle vittime, conformemente all'approccio previsto dalla Convenzione.

Il GREVIO raccomanda, perciò, all'Italia di:

- ✓ **raccogliere dati a livello centrale sul finanziamento da parte dei vari livelli dell'amministrazione territoriale (regioni, province, comuni);**
- ✓ **assicurare che l'introduzione di nuove politiche e misure (come i piani d'azione, i protocolli e le linee guida nazionali) per prevenire e combattere la violenza contro le donne sia accompagnata sin dall'inizio da una stima complessiva delle relative implicazioni finanziarie e dall'individuazione delle fonti e degli importi di finanziamento disponibili;**
- ✓ **aumentare la trasparenza e la responsabilità nell'uso dei fondi pubblici, in particolare migliorando il monitoraggio della spesa a livello centrale, regionale, provinciale e locale;**

⁵³ Si veda: <https://www.actionaid.it/progetti/monitoraggio-fondi-nazionali-antiviolenza>

- ✓ **sviluppare delle soluzioni di finanziamento a lungo termine/pluriennali per le ONG, in particolare per i centri e le case rifugio antiviolenza, per garantire un finanziamento costante ai servizi di supporto e protezione delle vittime e dei loro figli;**
- ✓ **aumentare i livelli di finanziamento dedicati ai servizi specialistici per le donne, nonché alle politiche e le misure generali volte alla prevenzione e alla lotta a tutte le forme di violenza contro le donne vittime di violenza basata sul genere, comprese le donne migranti o richiedenti asilo.**

ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE E SOCIETÀ CIVILE

Nonostante il riconoscimento, sia politico che legislativo, del ruolo cardine rivestito dai movimenti di donne e dalle ONG nel sostenere e permettere l'evoluzione di politiche di contrasto alla violenza contro le donne, il dialogo tra autorità nazionali e società civile non è garantito all'interno di un quadro stabile e istituzionalizzato. Inoltre, l'assenza in seno alle regioni di un sistema di controllo preliminare alla distribuzione dei finanziamenti alle organizzazioni della società civile, fa sì che si possano assegnare finanziamenti ai centri antiviolenza e alle case rifugio senza sufficienti controlli del sistema di valore che le organizzazioni promuovono attraverso il loro operato e della loro capacità di sostenere valori fondamentali come la parità tra donne e uomini e i diritti umani.

Dunque, il GREVIO raccomanda di:

- ✓ **rafforzare il quadro istituzionale e locale in termini di consultazione e cooperazione con le organizzazioni di donne per progettare, monitorare, valutare e attuare misure e politiche volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne, anche all'interno del sistema di asilo.**

RACCOLTA DATI E RICERCA

Circa la **raccolta dei dati amministrativi**, le forze dell'ordine raccolgono dati sui reati denunciati e sotto indagine all'interno del **Sistema Informativo Interforze** gestito dal Ministero dell'Interno. Le informazioni vengono registrate presso la località in cui è stato commesso il reato e suddivise per età, nazionalità, sesso della vittima e dell'autore di violenza⁵⁴.

Il GREVIO sottolinea però l'importanza di rendere pubblici questi dati al fine di **aumentare la sensibilizzazione dell'opinione pubblica** in materia di violenza nei confronti delle donne. Per quanto riguarda il reato di maltrattamento, il fatto che i dati raccolti non specifichino il rapporto tra la vittima e l'autore di violenza maschera il protrarsi della vittimizzazione della donna

⁵⁴ L'Istat estrae regolarmente dati dal database del Ministero dell'Interno e pubblica tabelle dettagliate riguardanti (1) il numero di reati di maltrattamento in famiglia, stalking, percosse e violenza sessuale, suddivisi per sesso, età e nazionalità della vittima; (2) l'autore del reato; e (3) il numero di ammonizioni e misure di allontanamento adottate da forze dell'ordine nei casi di stalking e maltrattamento.

da parte del marito/partner, o ex marito/ partner. La stessa osservazione vale per i reati di violenza sessuale e stalking.

Il Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP) raccoglie dati ottenuti dalla procura sul numero di indagini aperte suddivise per tipo di reato. I reati sono quelli indicati nel Codice penale, i quali, tuttavia, non sono specifici per genere. Dal 2019, il sistema registra in modo sistematico i dati sul sesso della vittima e sono stati fatti dei primi passi verso l'integrazione del rapporto tra la vittima e l'autore della violenza. Tuttavia, la raccolta dei dati non è integrata tra tutti i servizi di polizia e i servizi giudiziari, a causa di una mancanza di coordinamento e comparabilità dei dati.

Circa il tema dell'accesso delle vittime ai **servizi sanitari e sociali**, non vi sono dati consolidati a livello nazionale in merito. Alcune regioni hanno adottato leggi e/o istituito appositi osservatori per raccogliere dati di questo tipo, ma questi non sono uniformemente suddivisi in base al genere e all'età della vittima, al suo rapporto con l'autore del reato e al fatto che il/la figlio/a abbia assistito alla violenza o ne sia stato/a vittima. In ogni caso, il GREVIO è stato informato dalle autorità che il Ministero della Salute sta progettando di avviare una raccolta dei dati sull'ammissione delle vittime alle cure di pronto soccorso.

Il GREVIO ha accolto positivamente l'iniziativa, adottata a partire dal secondo PAN, di **sistematizzare e coordinare la raccolta dei dati tra tutti gli enti istituzionali, le autorità locali e le organizzazioni della società civile** che si occupano delle vittime di violenza. La creazione di questa banca dati integrata unificata è affidata al Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO), assieme all'Istituto Nazionale di Statistica (Istat), e richiede il coinvolgimento delle regioni. La banca dati combina dati amministrativi e di prevalenza, nonché dati in possesso dei servizi specializzati dedicati alle donne. L'intento è di **diffondere a livello pubblico** i dati e le informazioni sulla violenza nei confronti delle donne e di dotare le autorità di un importante strumento per elaborare, monitorare e valutare politiche basate su elementi concreti.

Alla luce di quanto detto, il GREVIO invita l'Italia a:

- ✓ **garantire che i dati raccolti da tutti gli enti istituzionali (in particolare le forze dell'ordine, le autorità giudiziarie ed i servizi sanitari e sociali) vengano disaggregati con riferimento al genere della vittima e dell'autore, alla relazione tra loro e alle varie forme di violenza e reati contemplati dalla Convenzione di Istanbul, e che vengano altresì specificate le informazioni relative alla presenza di bambini testimoni e vittime di tali episodi;**
- ✓ **armonizzare la raccolta dei dati tra le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie, al fine di: consentire una valutazione dei tassi di condanna, di archiviazione e di recidività; consentire un'analisi approfondita dei casi all'interno del sistema giudiziario penale attraverso la catena formata da forze dell'ordine, procure e tribunali;**

- ✓ **individuare le lacune in termini di risposte da parte delle istituzioni, che possono contribuire a bassi tassi di condanna e/o discrepanze tra le denunce e le condanne; c. armonizzare la raccolta e l'analisi dei dati in merito a casi di violenza contro le donne che hanno portato all'uccisione della donna e persino dei bambini.**

INDAGINI SULLA POPOLAZIONE E RICERCA

Dal 2006 l'Istat ha compiuto indagini su scala nazionale (art. 11 comma 1a della Convenzione) dedicata alla violenza nei confronti delle donne. Nel biennio 2015-2016, l'Istat ha anche condotto un'indagine mirata sulle molestie sessuali e le minacce sessuali nei confronti delle donne e degli uomini sul lavoro, che ha rivelato la prevalenza di queste forme di violenza nei confronti delle donne. Nel 2024, è stata pubblicata un'ulteriore indagine sulle molestie sessuali e non, sia nel contesto lavorativo, sia in generale, allargando la rilevazione anche a fasce più adulte (donne e uomini tra i 14 e 70 anni e non più solo fino ai 65) e approfondendo alcuni temi legati al mondo dei social (Whatsapp, Messenger e altri) (Istat, 2024).

In tema di ricerca (art. 11 comma 1b) invece, il GREVIO rileva che, nonostante le autorità abbiano recentemente adottato delle misure per garantire che l'elaborazione e la valutazione delle proprie politiche segua un metodo obiettivo e scientifico, sarebbe importante dare un maggiore supporto alla ricerca per consentire un rafforzamento dei legami con il mondo accademico⁵⁵.

Il GREVIO esorta quindi le autorità italiane a:

- ✓ **perseguire le proprie indagini sensibili al genere e a progettare indagini atte a fornire una visione di tipo sociologico delle opinioni e degli atteggiamenti della pubblica opinione nei confronti della violenza contro le donne;**
- ✓ **ampliare il proprio supporto alla ricerca accademica su temi legati alla violenza contro le donne, anche incentivando finanziariamente la ricerca in queste aree.**

⁵⁵ Nel suo documento presentato al GREVIO, Università in Rete contro la Violenza basata sul genere, UNIRE riporta che, dati gli scarsi finanziamenti nazionali, la ricerca nel campo della violenza basata sul genere è per lo più finanziata dalle autorità locali ed ha una portata limitata.

DOVE SIAMO OGGI?

In attesa dell'uscita del prossimo report del GREVIO, l'Italia, in ottemperanza alle raccomandazioni del Comitato, ha adottato alcune importanti misure.

Ad esempio, al fine di definire un sistema strutturato di *governance* tra tutti i livelli di governo, sono stati istituiti, presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, una **Cabina di regia interistituzionale** e un **Osservatorio** sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica⁵⁶.

Circa la raccolta di dati, ad esempio, l'Istat ha rafforzato la cooperazione con il Ministero della Salute con il rinnovo di un comune accordo (sottoscritto nel 2019 e rinnovato nel 2023) che garantisce la regolare fornitura dei dati relativi violenza di genere da parte del sistema sanitario. Nel 2021 l'Istat ha siglato un accordo di collaborazione con il Ministero della Giustizia al fine di sviluppare e garantire la fornitura di dati riferiti alla violenza di genere; mentre, dal 2020, è stata raggiunta un traguardo significativo nel miglioramento della raccolta e della ricerca dei dati in materia di violenza contro le donne, con l'approvazione di una legge nazionale specificatamente dedicata alla raccolta di dati sulla violenza di genere (legge 53/2022). La legge vincola il Ministero della Salute (art.4), il Ministero dell'Interno e il Ministero della Giustizia (rispettivamente art. 5 e 6) a fornire i dati riferiti alla violenza contro le donne con specifiche informative, in coordinamento con il Dipartimento per le Pari Opportunità. Il Ministero degli Interni raccoglie dati sulla relazione tra la vittima e l'autore del reato dal gennaio 2024 e si assicura di condividere i dati con l'Istat due volte all'anno.

Risulta infatti di vitale importanza, da un lato, mettere in comunicazione tutti i diversi settori per la creazione di politiche di intervento integrate e, dall'altro, adottare un approccio multidisciplinare in grado di captare le eterogenee declinazioni della violenza maschile nei confronti delle donne.

⁵⁶ Per saperne di più si veda: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/05/13/22A02861/sg>

POLITICHE INTEGRATE: DATI E POLITICHE EVIDENCE-BASED

di Margherita Saraceno e Irene Paximadas⁵⁷



Questo paper investiga le conseguenze della pandemia sulla violenza di genere, concentrandosi sulla violenza domestica. Analizzando i dati disponibili, l'obiettivo era identificare i fattori di rischio e le dinamiche che hanno contribuito all'aumento di tali episodi, promuovendo un approccio multidisciplinare e stimolando un dibattito più approfondito sull'utilizzo dei dati in questo campo.

Tra i pilastri su cui deve fondarsi il contrasto alla violenza secondo la Convenzione di Istanbul, vi è la necessità di adottare e implementare politiche integrate. In questo senso, si sottolinea la centralità della raccolta di dati statistici disaggregati e dell'attività di ricerca al fine di studiare le cause profonde e gli effetti della violenza contro le donne, verificare frequenze e percentuali delle condanne e valutare l'efficacia delle misure adottate ai fini del contrasto del fenomeno.

Sin dal 2011 è emersa, dunque, la necessità di fondare ogni analisi e intervento su una vera e propria cultura del dato e su politiche integrate *evidence-based* (approccio fondato sulle evidenze empiriche) indispensabili per sviluppare politiche efficaci in contesti di risorse scarse. Quando, infatti, le risorse sono scarse è bene mappare il fenomeno, comprenderne le dinamiche, valutare l'impatto potenziale di ciascuna politica e verificarne l'efficacia una volta applicata.

Il progetto *Women in the Pandemic*, realizzato dall'Università di Pavia in partnership con WeWorld, con il contributo di Fondazione Cariplo, è nato con lo scopo di analizzare l'impatto della pandemia sul fenomeno della violenza maschile contro le donne. Il progetto è partito dall'analisi dei dati disponibili in materia per indagare i fattori di rischio e le possibili determinanti della violenza sulle donne, adottando un approccio integrato e multi-settoriale. Infatti, esiste ormai ampia evidenza di come disuguaglianze di genere, discriminazione, stereotipi, mancata protezione dei diritti, dipendenza economica, squilibrio nel potere economico, relazioni e rete sociale, caratteristiche sociodemografiche e modelli culturali giochino un ruolo piuttosto rilevante nel determinare la violenza contro le donne.

Durante il progetto si sono riscontrate due problematiche importanti dal punto di vista metodologico. Innanzitutto, **il tema del cosiddetto "sommerso": quando si indagano fenomeni che si manifestano attraverso comportamenti sanzionati dalla legge e/o ritenuti socialmente riprovevoli, i dati tendono a essere parziali e ciò comporta**

⁵⁷ Saraceno M. & Paximadas, I. (2023), *Politiche integrate: dati e politiche evidence-based*. Relazione per il panel "4 Pilastri contro la violenza sulle donne", 13° WeWorld Festival.

una sottostima del fenomeno. Inoltre, è necessario fare i conti con l'inesistenza di un'unica e univoca tipologia di dato a cui riferirsi in quanto "misura" di violenza contro le donne, essendo questo un fenomeno complesso e sfaccettato. Per questa ragione si è dovuto ricorrere a tipologie di dati diversi al fine di analizzare la realtà senza rinunciare alla complessità.

Tutti i dati utilizzati sono di fonte Istat e, in particolare, riguardano:

- le chiamate al 1522, numero nazionale antiviolenza;
- delitti e segnalazioni di reati spia, ovvero reati che potrebbero rappresentare avvisaglie di casi di violenza contro le donne (ad esempio delitti per maltrattamenti, per stalking ecc.);
- stereotipi (ad esempio, la percentuale di persone tra i 18 e i 74 anni, suddivise per sesso e regione, che ritengono accettabile in certe circostanze che un ragazzo schiaffeggi la fidanzata per aver flirtato con un altro uomo oppure che ritengono che la violenza fisica e/o sessuale subita dalle donne da parte dei propri compagni/mariti sia "abbastanza diffusa");
- età media della donna al primo parto;
- livello di istruzione per sesso;
- tassi di inattività/disoccupazione/lavori e *gender pay gap*;
- presenza di servizi socioeducativi per la prima infanzia;
- spesa pro-capite per consumi finali delle famiglie;
- abitudini di consumo di alcolici;
- distribuzione territoriale dei CAV, Centri Antiviolenza.

L'analisi descrittiva proposta mostra come la violenza contro le donne si declini con modalità varie, in territori diversi. Nelle conclusioni vengono cautamente suggerite alcune ipotesi, ancora tutte da verificare con ulteriori studi.

Da un lato, si sottolinea l'esistenza di una violenza contro le donne legata a contesti a forte urbanizzazione, dove mediamente i tassi di istruzione (in particolare per Lazio, Emilia-Romagna, Lombardia), attività e occupazione femminile ed età media al primo parto tendono a essere relativamente elevati e dove spese pro-capite, e servizi all'infanzia e offerta di protezione tramite CAV, sono relativamente presenti. In questo contesto, si osserva generalmente una minor stereotipizzazione di genere, nonostante rimanga alto il *gender pay gap* (in particolare per Lombardia, Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna). Per tale ragione, in questi casi risulta utile riferirsi a modelli di *backlash*, secondo i quali l'aumento degli episodi di violenza contro le donne rappresenta una forma di reazione maschile al loro maggior potere (*empowerment*) ed emancipazione.

Dall'altro lato, sembra invece esistere una violenza che si sviluppa in contesti più svantaggiati, come nell'entroterra del Centro e Sud Italia, dove le donne sono sistematicamente escluse dal mercato del lavoro, presentano generalmente livelli di istruzione più bassi, e dove ancora permangono forti gli stereotipi di genere. Analizzando, ad esempio, il tasso di disoccupazione femminile, si osserva che nelle regioni meridionali è notevolmente più alto rispetto a quello maschile, spesso il doppio,

come accade nella provincia di Siracusa (la disoccupazione femminile si attesta al 31,2% contro il 15,6% di quella maschile). In questo contesto, il modello basato sul potere contrattuale (*bargaining power*) potrebbe spiegare buona parte del fenomeno della violenza. Secondo questo modello, la violenza domestica si verifica in un contesto in cui il potere contrattuale di ciascun partner dipende da diverse determinanti di natura socioeconomica: maggiore è il potere contrattuale delle donne, minore sarà la possibilità di incorrere in forme di violenza.

Alla luce delle difficoltà riscontrate nella individuazione di misure idonee a mappare il fenomeno della violenza nei confronti delle donne nello spazio e nel tempo – a causa del cosiddetto sommerso e del carattere indiretto di molte misure – lo studio e l'approfondimento del fenomeno della violenza di genere potrebbero sicuramente essere favoriti dalla creazione di un *data smart* (incardinato nel Ministero delle Pari Opportunità) che si facesse collettore di dati dei CAV, del servizio 1522, delle Forze dell'Ordine, dei Tribunali e dei Pronto Soccorso. L'accessibilità dei dati da parte di ricercatori/rici e *policymaker* risponderebbe così pienamente a quanto proposto dalla Convenzione di Istanbul.



LA COLLABORAZIONE ISTITUZIONALE CON L'ORDINE DEI MEDICI DI PAVIA

Durante il progetto *Women in the Pandemic*, che ha fortemente sottolineato l'importanza di adottare un approccio olistico e multisettoriale nella gestione del fenomeno della violenza maschile contro le donne, il team di ricerca multidisciplinare dell'Università di Pavia ha partecipato a una pratica significativa che può essere inserita nell'ambito delle cosiddette "politiche integrate".

L'analisi empirica del fenomeno della violenza maschile contro le donne, con un focus particolare sulla violenza domestica, ha permesso infatti di individuare aree che richiedono interventi specifici di policy per garantire una prevenzione più efficace. **L'Osservatorio violenza dell'Ordine dei Medici (OdM) di Pavia ha riscontrato che nonostante l'obbligo per i medici di segnalare potenziali o conclamati casi di violenza tra i/le pazienti⁵⁸, non risultavano registrazioni di segnalazioni effettuate dai medici stessi nel territorio pavese.**

A partire da questa osservazione, una parte del gruppo di lavoro multidisciplinare è stata coinvolta nell'Osservatorio dell'Ordine dei Medici di Pavia, collaborando con il tavolo tecnico della rete antiviolenza locale, per elaborare procedure specifiche destinate ai medici del territorio per la gestione dei casi di violenza domestica. **Queste procedure sono state formalmente adottate nel dicembre 2023 nella provincia di Pavia, e il gruppo di lavoro continua a impegnarsi per promuovere l'adozione di queste pratiche in altre realtà territoriali.**



LA VIOLENZA DOMESTICA SEGRETA

Di Margherita Saraceno,
pubblicato il 7 ottobre 2024 in *Salute Internazionale*⁵⁹

L'articolo esplora il fenomeno della violenza domestica in Italia, mettendo in luce la sua portata e il ruolo cruciale che i medici di base potrebbero svolgere nell'identificazione e nella gestione dei casi. La violenza domestica non si limita solo alle violenze fisiche o sessuali, ma comprende anche abusi psicologici ed economici, ed è diffusa in modo trasversale attraverso tutte le classi sociali. Secondo dati Istat, il 31,5% delle donne italiane tra i 16 e i 70 anni ha subito violenze fisiche o sessuali almeno una volta nella vita, con il 13,6% di queste violenze perpetrate da un partner o ex-partner. Tuttavia, nonostante

l'ampia diffusione del fenomeno, solo una piccola parte delle vittime denuncia le violenze o cerca aiuto presso i centri antiviolenza (CAV).

Il problema dell'emersione della violenza è aggravato dal fatto che molte vittime non denunciano, e spesso chi è in una posizione di fiducia con la vittima, come i medici di base o gli insegnanti, non riesce a riconoscere i segni o non interviene. I medici di base, nonostante siano in una posizione privilegiata per intercettare i segnali di violenza grazie al loro rapporto di fiducia con i/le pazienti, inviano raramente le vittime ai CAV o alle autorità competenti. Solo lo 0,9% delle donne inviate ai centri antiviolenza proviene da segnalazioni mediche, e questa mancanza è attribuita a vari fattori, tra cui una formazione insufficiente, il senso di impotenza di fronte ai casi, e le difficoltà organizzative.

Per cercare di risolvere questo problema, l'Osservatorio dell'Ordine dei Medici di Pavia ha sviluppato, alla fine del 2023, delle procedure specifiche per la medicina territoriale, con l'obiettivo di migliorare l'identificazione e la gestione dei casi di violenza domestica da parte dei medici di base e dei pediatri. Queste procedure includono due moduli: uno per la gestione dei casi in cui il medico riscontra segni fisici di violenza, e l'altro per i casi di violenza riferita dalla paziente o da un terzo, come parenti. Entrambi i moduli sono stati pensati per essere semplici e immediati, facilitando l'assolvimento degli obblighi di referto e di denuncia, senza porre eccessivi oneri legali sui medici.

L'Osservatorio ha inoltre promosso attività formative per sensibilizzare i medici sul tema della violenza domestica, chiarendo i loro obblighi di legge e suggerendo strategie per la corretta gestione dei casi, incluso il contatto con i CAV e le forze dell'ordine. L'obiettivo è rendere la medicina territoriale un presidio efficace contro la violenza domestica, sfruttando il rapporto di fiducia che i medici di base instaurano con i pazienti e integrandoli meglio nella rete di supporto alle vittime.

Dalla diffusione delle nuove procedure, è stato osservato un aumento significativo delle segnalazioni da parte dei medici ai CAV e alle procure. L'auspicio è che questa iniziativa porti a un coinvolgimento più attivo ed efficace della medicina territoriale nella lotta contro la violenza domestica, contribuendo a rendere più visibile il fenomeno e a garantire una risposta più tempestiva e adeguata per le vittime.

⁵⁸ Stando all'art. 365 del Codice penale.

⁵⁹ Saraceno M. (2024), *La violenza domestica segreta*, si veda https://www.saluteinternazionale.info/2024/10/la-violenza-domestica-segrete/?fbclid=IwY2xjawFwdFfIeHRuA2FibQlxMQABHULtFnhWkd8W7abbvnRKsvkZd095s6CRcYcnu4DtSpwHMP010IWkMa2k5A_aem_8w7E2pnbr7vohbcz6Pdrq

6. Conclusioni

Il progetto *Women in the Pandemic*, realizzato dall'Università di Pavia e WeWorld con il contributo di Fondazione Cariplo, ha permesso di analizzare l'impatto della pandemia da COVID-19 sulla violenza maschile contro le donne, con particolare attenzione alla violenza domestica. **L'analisi dei dati raccolti ha evidenziato una correlazione significativa tra le misure di confinamento sociale e l'aumento degli episodi di violenza domestica.** Tra le cause principali di questo fenomeno sono emersi fattori come l'isolamento forzato delle donne, che ha aumentato la loro vulnerabilità, l'incremento del consumo di alcol e sostanze stupefacenti, noti fattori di rischio per la violenza domestica, e le disuguaglianze economiche acuite dalla crisi lavorativa.

COMPLESSITÀ DEL FENOMENO E APPROCCIO MULTISETTORIALE

La complessità della violenza di genere, accentuata durante la pandemia, ha richiesto l'adozione di un approccio multisetoriale, come riflesso nella composizione del team di ricerca dell'Università di Pavia. Questo approccio ha permesso di considerare variabili socioeconomiche, culturali e relazionali, come le disuguaglianze e gli stereotipi di genere, la dipendenza economica delle donne e le dinamiche di potere all'interno delle relazioni. L'analisi dei dati Istat relativi al periodo della pandemia (2020-2021) ha confermato l'esistenza di due principali contesti in cui si manifesta la violenza contro le donne: da un lato, le aree urbanizzate, caratterizzate da un elevato tasso di istruzione e occupazione femminile, ma con un persistente *gender pay gap*; dall'altro, le aree socio-economicamente svantaggiate, soprattutto nel Centro e Sud Italia, dove le donne sono spesso escluse dal mercato del lavoro e fortemente condizionate dagli stereotipi di genere.

IMPORTANZA DEI DATI E CULTURA DEL DATO

I risultati del progetto sottolineano l'importanza dei dati come strumento indispensabile per comprendere a fondo la violenza di genere. Una corretta e contestualizzata interpretazione dei dati permette di identificare le cause profonde del fenomeno, mappare le aree più a rischio e sviluppare strategie mirate e appropriate per il contrasto della violenza. La costruzione di una robusta cultura del dato è quindi fondamentale per ottimizzare l'efficacia delle politiche pubbliche, garantendo che le risposte siano basate su evidenze solide. Ciò è in linea con gli obiettivi della Convenzione di Istanbul, che richiede agli Stati di adottare misure basate su un'analisi approfondita del fenomeno.

In questo contesto, la Legge 53/2022 rappresenta un passo importante, stabilendo un sistema regolare di monitoraggio del fenomeno e promuovendo la collaborazione tra attori

istituzionali e privati. Tuttavia, permangono criticità, come la difficoltà nella raccolta e nella qualità dei dati, che non sempre sono aperti e disaggregati. È essenziale, quindi, che i dati raccolti siano disaggregati in base al genere della vittima e dell'autore, alla loro relazione e alle diverse forme di violenza, come raccomandato dal GREVIO.

LE CRITICITÀ DI APPROCCI ECCESSIVAMENTE PUNITIVI

Nonostante l'Italia abbia adottato dal 2013 una cornice legislativa per contrastare la violenza di genere, tra cui la ratifica della Convenzione di Istanbul e l'approvazione della Legge n. 119/2013, i dati sui femminicidi continuano a mostrare una realtà preoccupante. L'aumento degli stanziamenti economici per i servizi antiviolenza non si è tradotto in una riduzione significativa delle uccisioni di donne in ambito familiare-affettivo. Questo evidenzia l'inadeguatezza delle politiche finora adottate, che hanno privilegiato interventi repressivi rispetto a strategie di prevenzione a lungo termine. L'inasprimento delle pene per i reati di violenza di genere non ha dimostrato di avere un effetto deterrente sufficiente, e risponde più a esigenze politiche di consenso che alla reale necessità di affrontare le cause strutturali del fenomeno.

EMPOWERMENT FEMMINILE E MASCHILE: PERCORSI PARALLELI

Le conclusioni del progetto sottolineano l'importanza delle strategie di empowerment femminile come strumento cruciale per la ricostruzione dell'autonomia e della dignità delle donne che hanno subito abusi. Attraverso supporti psicologici, legali e sociali, le donne possono riacquisire fiducia in sé stesse e riprendere il controllo della loro vita, uscendo dalla dipendenza economica e psicologica e ricostruendo un percorso di vita autonomo. Favorire l'accesso all'istruzione, al lavoro e a reti di relazioni di supporto è un elemento centrale di queste strategie.

Parallelamente, è necessario promuovere anche l'empowerment maschile, coinvolgendo attivamente gli uomini nella lotta alla violenza di genere. Sebbene possa sembrare un approccio inusuale, un maggiore coinvolgimento degli uomini nel contrasto alla violenza, attraverso la decostruzione dei ruoli e degli stereotipi di genere e la promozione di una cultura del rispetto, è cruciale. Programmi di sensibilizzazione e gruppi di supporto per gli uomini sono strumenti utili per costruire relazioni più sane, gestire in modo costruttivo le emozioni e promuovere comportamenti assertivi e rispettosi. L'educazione dei giovani uomini ai principi di parità di genere è un altro aspetto chiave di questa strategia.

NECESSITÀ DI UN CAMBIAMENTO CULTURALE PROFONDO

Il progetto ha evidenziato come sia fondamentale promuovere un cambiamento culturale profondo, sostenuto da politiche articolate e multilivello che coinvolgano istituzioni, società civile e settore privato. Per contrastare efficacemente la violenza maschile contro le donne, le campagne di prevenzione devono permeare ogni strato della società, dalle scuole ai luoghi di lavoro. Tuttavia, non basta rafforzare i servizi pubblici e privati esistenti: è necessario sostenere e accompagnare un cambiamento strutturale nella cultura sociale, che affronti alla radice le disuguaglianze e gli stereotipi di genere. La collaborazione tra diversi attori – come dimostrato dal progetto *Women in the Pandemic* – è essenziale per ampliare l'impatto delle azioni, raggiungere un pubblico più vasto e ottimizzare le risorse.

Bibliografia

Braschi, S. (2022a), *La nozione di violenza domestica tra tutela dei diritti umani e sistema penale*, <https://discrimen.it/wp-content/uploads/Braschi-La-nozione-di-violenza-domestica-fratutela-dei-diritti-umani-e-sistema-penale.pdf>, consultato ad agosto 2024.

Braschi, S. (2022b), *L'impatto del diritto internazionale dei diritti umani sulle politiche penali di contrasto alla violenza domestica e sessuale contro le donne*, in *Revista iustitia*, trad. ita da "The Impact of international human rights law on national policies to combat domestic and sexual violence against women", in *Diritto Penale Contemporaneo*, n°3/2022.

Braschi, S. (2022c), *Combating Domestic Violence Against Women: Does Italian Legislation Comply with the Istanbul Convention?*, in *European Criminal Law Review*, fasc. 3, pp. 314-341.

Commissione interparlamentare di inchiesta sul femminicidio (2022), *La vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale*, <https://www.senato.it/leg/18/BGT/Testi/Allegati/00000366.pdf>, consultato ad agosto 2024.

Consiglio d'Europa (2011), *The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention)*, <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/council-of-europe-convention-on-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence>, consultato a settembre 2024.

Dalla Pellegrina, L. et al. (2024), *Effects of prolonged lockdown on domestic violence. Evidence from Italy*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4817875, consultato a settembre 2024.

EIGE (2023), *Gender Equality Index*, <https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/Gender%20Equality%20Index%202023.pdf>, consultato a settembre 2024.

GREVIO (2020), *Rapporto di Valutazione di Base - Italia*, <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2191/primo-rapporto-grevio-sullitalia-2020.pdf>, consultato a settembre 2024.

Istat (2018), *Le molestie e i ricatti sessuali sul lavoro*, <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2018/02/statistica-report-MOLESTIE-SESSUALI-13-02-2018.pdf>, consultato a settembre 2024.

Istat (2021), *L'effetto della pandemia sulla violenza di genere*, https://www.istat.it/it/files/2021/11/EFFETTI_PANDEMIA_-_VIOLENZA_D_GENERE.pdf, consultato a settembre 2024.

Istat (2023), *Stereotipi di genere e immagine sociale della violenza: primi risultati*, https://www.istat.it/it/files/2023/11/STAT_TODAY_Stereotipi.pdf, consultato a settembre 2024.

Istat (2024), *Le molestie: vittime e contesto - anno 2022-2023*, <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/07/REPORT-Molestie.pdf>, consultato ad agosto 2024.

Ministero dell'Interno (2024), *Analisi criminologica della violenza di genere*, <https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2024-07/>

[elaborato semestrale_15_07_2024.pdf](#), consultato a settembre 2024.

OHCHR (1979), *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>, consultato a settembre 2024.

Parlamento Europeo (2021), *Relazione sulla situazione della salute sessuale e riproduttiva e relativi diritti nell'UE, nel quadro della salute delle donne*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2021-0169_IT.pdf, consultato a settembre 2024.

Saraceno M. & Paximadas, I. (2023), *Politiche integrate: dati e politiche evidence-based*, Relazione per il panel "4 Pilastrini contro la violenza sulle donne", 13° WeWorld Festival.

Saraceno M. (2024), *La violenza domestica segreta*, https://www.saluteinternazionale.info/2024/10/la-violenza-domestica-segreta/?fbclid=IwY2xjawFwdFleHRuA2FlbQlxMQABHULTFnhWkd8W7abbvnRKsVvZd-095s6CRcYcnu4DtSpwHMP010IWkMa2k5A_aem_8w7E2pnbir7vohbcz6PdrG, consultato a settembre 2024.

Silvestre, R. & Organo, I. (2023), *Fondi e risorse*, <https://www.direcontrolaviolenza.it/fondi-e-risorse/#:~:text=Tra%20il%202020%20e%20il,euro%20mensili%20per%20un%20anno> consultato ad agosto 2024.

UNODC/UN Women (2022), *Statistical framework for measuring the gender-related killings of women and girls (also referred to as "femicide/feminicide")*, <https://data.unwomen.org/publications/statistical-framework-measuring-gender-related-killings-women-and-girls-also-referred>, consultato a settembre 2024.

PUBBLICAZIONI DI WEWORLD

WeWorld (2013), *Quanto costa il silenzio? Indagine nazionale sui costi economici e sociali della violenza sulle donne*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2021/03/quanto-costa-il-silenzio.pdf>

WeWorld (2014), *Rosa Shocking. Violenza, stereotipi... e altre questioni del genere*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2021/03/Rosa-Shocking-1.pdf>

WeWorld (2015), *Rosa Shocking 2. Violenza e stereotipi di genere: generazioni a confronto e prevenzione*, https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2021/03/Rosa-Shocking_2015.pdf

WeWorld (2016), *SOSTegno Donna. Modello d'intervento per il contrasto alla violenza di genere nei Pronto Soccorso italiani*, https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2021/07/Modello-Sostegno-Donna_2016.pdf

WeWorld (2017), *Gli italiani e la violenza assistita: questa sconosciuta. La percezione della violenza contro le donne e i loro figli*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2021/07/Brief-Report-4.pdf>

WeWorld (2017), *Programma Spazio Donna. Modello di empowerment, child care e prevenzione*

della violenza in contesti urbani a rischio, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2021/03/Programma-Spazio-Donna.pdf>

WeWorld (2018), *Voci di donne dalle periferie: tra esclusione, violenza, partecipazione e famiglia*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2021/02/publication-2.pdf>

WeWorld (2021), *Mai più invisibili: donne, bambine e bambini ai tempi del Covid-19 in Italia*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2021/05/INDEX-maipiuinvisibili2021-preview-singole.pdf>

WeWorld (2021), *La cultura della violenza. Curare le radici della violenza maschile contro le donne*, https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2021/11/La-cultura-della-violenza_2.pdf

WeWorld (2022), *Papà, non mammo*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2022/05/Pap%C3%A0-non-mammo.pdf>

WeWorld (2023), *Parole di parità*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2023/03/Parole-di-parita%CC%80-base-preview.pdf>

WeWorld (2023), *WECARE. Atlante della salute sessuale, riproduttiva, materna, infantile e adolescenziale nel mondo*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2023/04/ATLANTE-preview-affiancate.pdf>

WeWorld (2023), *Chiacchierata femminista. Torniamo a parlarci!*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2023/05/Brief-CFpreview-singole.pdf>

WeWorld (2023), *Mai più Invisibili 2023. Indice sulla condizione di donne, bambine, bambini e adolescenti in Italia*, https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2023/04/INDEX-maipiuinvisibili2023-digital-affiancate_compressed-1.pdf

WeWorld (2023), *INTER-ROTTE. Storie di donne e famiglie al confine di Ventimiglia*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2023/07/BRIEF-21-Ventimiglia-4-preview-singole.pdf>

WeWorld (2023), *Ciò che è tuo è mio. Fare i conti con la violenza economica*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2023/11/CIO-CHE-E-TUO-E-MIO-previewsingole-3.pdf>

WeWorld (2024), *Flowing Futures, Atlas on Water, Sanitation and Hygiene*, https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2024/03/Flowing-Futures-web_compressed.pdf

WeWorld (2024), *It's a man's world. Decostruire modelli maschio-centrici per promuovere l'empowerment femminile*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2024/05/Report-EFeEF-4-web-affiancate.pdf>

WeWorld (2024), *Non staremo al nostro posto. Per il diritto a un lavoro libero da molestie e violenze*, <https://ejbn4fvt9h.exactdn.com/uploads/2024/11/Report-Violenza-sul-Lavoro-03-MB-pagine-affiancate.pdf>



WeWorld è un'organizzazione italiana indipendente impegnata da oltre 50 anni con progetti di cooperazione allo sviluppo e di aiuto umanitario per garantire i diritti a tutte le persone a partire dalle comunità più vulnerabili.

I progetti di WeWorld - 179 progetti in 26 Paesi inclusa l'Italia - mettono al centro chiunque sia ai margini, geografici e/o sociali, promuovendone lo sviluppo umano ed economico, affinché possa autodeterminarsi e diventare protagonista del proprio cambiamento. Con quasi 10 milioni di beneficiari diretti e oltre 49 milioni di beneficiari indiretti WeWorld si occupa di diritti umani, aiuti umanitari, sicurezza alimentare, acqua, igiene e salute, istruzione ed educazione, sviluppo socio-economico e protezione ambientale, educazione alla cittadinanza globale e volontariato internazionale.

Mission

La nostra azione si rivolge soprattutto a bambine, bambini, donne e giovani, attori di cambiamento in ogni comunità per un mondo più giusto e inclusivo. Aiutiamo le persone a superare l'emergenza e garantiamo una vita degna, opportunità e futuro attraverso programmi di sviluppo umano ed economico (nell'ambito dell'Agenda 2030).

Vision

Vogliamo un mondo migliore in cui tutti, in particolare bambini e donne, abbiano uguali opportunità e diritti, accesso alle risorse, alla salute, all'istruzione e a un lavoro degno.

Un mondo in cui l'ambiente sia un bene comune rispettato e difeso; in cui la guerra, la violenza e lo sfruttamento siano banditi. Un mondo, terra di tutti, in cui nessuno sia escluso.

WEWORLD

VIA SERIO 6,
20139 MILANO - IT
T. +39 02 55231193
F. +39 02 56816484

VIA BARACCA 3,
40133 BOLOGNA - IT
T. +39 051 585604
F. +39 051 582225

www.weworld.it