

Quaderni

Ricerca e documentazione interdisciplinare sui diritti umani

Proporre una riflessione sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne utilizzando la bussola dei diritti umani significa anzitutto ragionare sulla discriminazione sessuale, ovvero sulla distanza in termini di potere e di risorse che ancora separa gli uomini dalle donne. Ma vuol dire anche rilevarne la drammaticità senza semplificazioni, ovvero considerare le situazioni contestuali, così come le forme che la violenza assume nella sua dimensione trasversale e universale, cercando di comprendere la complessità dei contesti che ad essa sono sottesi, i drammi umani che alimenta e sui quali spesso si innesta. Ne deriva che considerare la violenza alla luce del paradigma diritti umani implica pensare a degli orientamenti di tipo operativo e a delle modalità di organizzazione dei sistemi d'intervento che materialmente mettano al centro la persona e i suoi bisogni. Sistemi d'intervento perciò, che per essere implementati richiedono l'assunzione del carattere precipuo dell'approccio diritti umani e il lavoro di rete multi-agenzia come snodi essenziali per lo sviluppo di prassi funzionali a favorire il contrasto della violenza e a tutelare effettivamente le vittime. Il volume offre una sintesi in chiave critica di alcune questioni rilevanti sotto il profilo della promozione dei diritti umani delle donne e della protezione rispetto alla violenza con una prospettiva orientata alla dimensione operativa.

Paola Degani è professore aggregato di Diritti umani e condizione femminile e di Politiche pubbliche e diritti umani nell'Università di Padova. Conduce attività di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali e il Centro Diritti Umani della stessa Università.

Roberto Della Rocca, Vice Questore Aggiunto della Polizia di Stato. È attualmente Dirigente della Squadra Mobile della Questura di Verona. Da anni collabora nelle attività di formazione e di ricerca che il Centro Diritti Umani realizza sui temi dell'immigrazione, della tratta di persone e della violenza contro le donne.

ISBN 978 88 6787 087 5



9 788867 870875

€ 16,00

cleup

LA PROTEZIONE DELLE DONNE VITTIME DI VIOLENZA
NELLA PROSPETTIVA DEI DIRITTI UMANI

23

P. Degani R. Della Rocca

Paola Degani Roberto Della Rocca

LA PROTEZIONE DELLE DONNE VITTIME DI VIOLENZA NELLA PROSPETTIVA DEI DIRITTI UMANI

Una riflessione in chiave operativa



cleup



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

CENTRO DI ATENE
PER I DIRITTI UMANI



Cattedra UNESCO
Diritti umani, democrazia e pace
dell'Università di Padova

Quaderni

Ricerca e documentazione interdisciplinare sui diritti umani

Paola Degani Roberto Della Rocca

LA PROTEZIONE DELLE DONNE VITTIME DI VIOLENZA NELLA PROSPETTIVA DEI DIRITTI UMANI

Una riflessione in chiave operativa

cleup

 REGIONE DEL VENETO

ARCHIVIO
PACE DIRITTI UMANI
peace human rights

Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova

Copyright 2013
Università degli Studi di Padova
Centro di Ateneo per i Diritti Umani
Via Martiri della Libertà, 2 - 35137 Padova
Tel. +39 049 827 1815 - Fax +39 049 827 1816
<http://unipd-centrodirittiumani.it>

Prima edizione: luglio 2013

ISBN 978 88 6787 087 5

Stampato in Italia - Printed in Italy
CLEUP sc
“Coop. Libreria Editrice Università di Padova”
Via G. Belzoni, 118/3 - Padova (Tel. 049 8753496)
www.cleup.it - www.facebook.com/cleup

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento,
totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese
le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

In copertina: © Cinzia Clemente, *Acquerello in omaggio a Matisse*.

Sommario

Introduzione	9
Parte prima	
La violenza contro le donne nel quadro dei diritti umani	
1. La questione della violenza contro le donne nel quadro del processo di moltiplicazione e specificazione dei diritti umani	13
1.1 <i>Diritti delle donne e sviluppo dei diritti umani</i>	13
1.2 <i>Diseguaglianze su base sessuale e violenza contro le donne</i>	19
2. La Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e l'attività del Comitato in relazione alle problematiche connesse alla violenza di genere	27
2.1 <i>La Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne</i>	27
2.2 <i>L'attività del Comitato in tema di violenza contro le donne</i>	33
3. La nozione di violenza contro le donne nella Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1993	41
3.1 <i>Genesi della Dichiarazione</i>	41
3.2 <i>Ulteriori sviluppi relativamente alla nozione di violenza in ambito Nazioni Unite</i>	46
4. La protezione della vittima nella prospettiva sovranazionale: l'attività della Corte europea per i diritti umani a riguardo della violenza contro le donne	49
4.1 <i>La rilevanza dell'operato della Corte europea per la tutela dei diritti umani</i>	49

4.2 <i>Le pronunce della Corte in tema di violenza contro le donne</i>	53
4.3 <i>La vulnerabilità delle vittime di grave sfruttamento sessuale: il caso Rantsev c. Cipro e Russia</i>	63

Parte seconda

Le gravi forme di sfruttamento sessuale come manifestazione della violenza contro le donne e i “limiti” della risposta repressiva

5. Le gravi forme di sfruttamento sessuale come specifica forma di violenza contro le donne e la centralità del lavoro multi-agenzia	73
5.1 <i>Sfruttamento sessuale e discriminazione di genere</i>	73
5.2 <i>La violenza quale elemento connaturato alle situazioni di grave sfruttamento sessuale</i>	78
5.3 <i>Il lavoro multi-agenzia nelle situazioni di grave sfruttamento sessuale</i>	84
6. La situazione delle donne vittime di gravi forme di sfruttamento sessuale in Italia: trasformazioni del fenomeno e questioni collegate alla <i>governance</i> della prostituzione	91
6.1 <i>La tratta a scopo di sfruttamento sessuale in Italia</i>	91
6.2 <i>La centralità dell'identificazione per la tutela delle vittime di grave sfruttamento</i>	96
6.3 <i>Orientamenti di policy in materia di prostituzione</i>	103
7. Non solo ‘vittime’: l'irriducibilità della questione della violenza contro le donne a fatto individuale e a questione di diritto penale	109
7.1 <i>Criminalizzazione della violenza e vittimizzazione della donna</i>	109
7.2 <i>Principali iniziative a livello internazionale ed europeo per la tutela della vittima di reati violenti</i>	117
7.3 <i>Cenni alla normativa in Italia</i>	124

Parte terza**Il fenomeno della violenza contro le donne in Italia e le criticità relative al sistema degli interventi**

8. Le donne vittime di violenza in Italia: rilevanza del fenomeno, attività di monitoraggio e raccolta dati	145
8.1 <i>Conoscere per prevenire</i>	145
8.2 <i>Le indagini a livello nazionale sulla violenza nei confronti delle donne</i>	150
8.3 <i>Le ricerche sulle donne vittime di omicidio in Italia e le attività di monitoraggio sul fenomeno del femicidio</i>	160
9. La violenza nei confronti delle donne in Italia nel Rapporto della Special Rapporteur delle Nazioni Unite	175
9.1 <i>Il Rapporto della Relatrice Speciale sulla violenza nei confronti delle donne sui crimini collegati alla dimensione di genere</i>	175
9.2 <i>La visita in Italia della Relatrice Speciale: l'Addendum al Rapporto generale</i>	184
9.3 <i>Le raccomandazioni della Relatrice Speciale nel Rapporto relativo alla visita in Italia</i>	193
10. Le procedure operative nel quadro del Piano nazionale contro la violenza di genere e lo <i>stalking</i> : verso l'istituzionalizzazione di un sistema multi-agenzia	199
10.1 <i>Le finalità del Piano nazionale</i>	199
10.2 <i>Il sistema di lavoro multi-agenzia nel Piano nazionale</i>	201
10.3 <i>L'emergere delle "reti" come risposta operativa per la costruzione del lavoro multi-agenzia</i>	208
10.4 <i>La centralità della formazione nel documento della Rete Nazionale delle Avvocate dei Centri anti violenza</i>	213

Parte quarta

Emersione, riconoscimento, prevenzione della violenza e tutela delle vittime nel quadro del lavoro multi-agenzia

11. Sulle procedure operative: cenni agli strumenti di emersione, riconoscimento e prevenzione della violenza	219
11.1 <i>Il ciclo della violenza</i>	219
11.2 <i>Riconoscere la violenza</i>	225
11.3 <i>Cenni ai principali strumenti di ausilio nella valutazione del rischio di pericolosità della violenza</i>	231
11.4 <i>La valutazione del rischio di recidiva nei casi di violenza domestica e stalking: cenni al metodo SARA e alla versione screening SARA-S</i>	239
11.5 <i>Sulle procedure operative</i>	246
12. Recenti sviluppi in tema di protezione delle donne dalla violenza: la Convenzione del Consiglio d'Europa	253
12.1 <i>Genesi e finalità della Convenzione</i>	253
12.2 <i>Approccio olistico, politiche globali e centralità del lavoro multi-agenzia nella Convenzione</i>	259
Per concludere	265

Introduzione

Questo lavoro tenta di leggere il tema della violenza nel quadro dello sviluppo del diritto dei diritti umani evidenziandone le principali ricadute sotto il profilo dell'inquadramento sul piano interpretativo, sia del fenomeno che del sistema di *policy*, che gli stati sono tenuti a predisporre per far fronte ai molteplici obblighi derivanti dai vincoli posti dalla normativa internazionale ed europea.

Proporre una riflessione sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne utilizzando la bussola dei diritti umani significa anzitutto considerare le molteplici condotte che la connotano come manifestazioni delle discriminazioni su base sessuale, ovvero riflettere sulla distanza in termini di potere e di risorse che ancora separa gli uomini dalle donne, con l'obiettivo di lavorare in modo più efficace per colmare in termini sostanziali questa differenza nella consapevolezza che solo operando in questa direzione sarà possibile adottare pratiche individuali e sociali definite dal rispetto autentico delle donne, ovvero dal riconoscimento effettivo della dignità di cui esse sono portatrici.

Guardare alla violenza attraverso la lente dei diritti umani significa anche pensare alla drammaticità di questo fenomeno senza semplificazioni. In altre parole sottintende considerare le situazioni contestuali, così come la fenomenologia nella sua dimensione trasversale e universale, cercando di comprendere la complessità dei contesti che sono sottesi alla violenza e i drammi umani che essa alimenta e sui quali spesso si innesta. Ma soprattutto riflettere sulla violenza implica pensare a degli orientamenti di tipo operativo e a delle modalità di organizzazione dei sistemi d'intervento che materialmente mettano al centro la persona e i suoi bisogni. Sistemi d'intervento che per essere implementati richiedano perciò l'assunzione del carattere precipuo dell'approccio diritti umani e il lavoro di rete multi-agenzia come snodi essenziali per lo sviluppo di prassi funzionali, da un lato a favorire il contrasto della violenza, dall'altro a proteggere effettivamente le persone che ne sono coinvolte.

Questo volume è scritto a quattro mani da due persone che da quando si sono incontrate fanno delle cose insieme “integrandosi” nella convinzione che il confronto tra chi professionalmente privilegia la dimensione dello studio e della ricerca accademica e chi invece, come un operatore delle Forze dell’Ordine, si confronta sul piano reale con tutta una serie di questioni tra le quali la violenza nei confronti delle donne, non possa che generare un reciproco completamento e un arricchimento, anche in ambito universitario per gli studenti che beneficiano della possibilità di fruire di una didattica orientata decisamente in chiave *problem-solving*. Proprio le nostre differenti esperienze e competenze professionali ci hanno indotto a scrivere queste pagine nella consapevolezza che oggi vi è una necessità estrema di parlare del tema della violenza adottando una prospettiva che coniughi la dimensione della riflessione teorica con un approccio di tipo operativo.

Questo volume tenta perciò di fare il punto su una serie di passaggi che sembrano oggi assumere una centralità inedita relativamente alla violenza, anche a fronte della drammaticità delle situazioni che la cronaca ci segnala. Pensiamo perciò sia una lettura che può risultare utile a chi si avvicina al problema della violenza sul piano dello studio, e perciò della conoscenza del fenomeno, così come a chi diversamente opera nel settore, poiché le pagine che proponiamo sono una sintesi in chiave critica di questioni che abbiamo ritenuto rilevanti sul piano dello sviluppo dei diritti umani delle donne e perciò della prevenzione e del contrasto alla violenza, nonché della protezione delle vittime.

Il volume non ha certo la pretesa di sviluppare un discorso esauriente sui tanti aspetti che rendono la violenza contro le donne un problema inquadrabile nel novero delle molteplici violazioni dei diritti umani di cui esse sono vittime, bensì più semplicemente intende offrire degli spaccati di questa complessità a partire dalla lettura delle molteplici manifestazioni che assume la violenza contro le donne e di tutta una serie di questioni di natura operativa che rinviano direttamente alla strumentazione di carattere legislativo e ai sistemi di intervento oggi utilizzabili nel nostro paese¹.

¹ La struttura complessiva del volume e l’approccio alla materia sono stati elaborati congiuntamente dagli autori. Solo la Prima parte del volume è attribuibile a Paola Degani, le rimanenti parti, compresa l’introduzione e le conclusioni sono ascrivibili ad entrambi gli autori.

PARTE PRIMA
La violenza contro le donne
nel quadro dei diritti umani



1. La questione della violenza contro le donne nel quadro del processo di moltiplicazione e specificazione dei diritti umani

1.1 Diritti delle donne e sviluppo dei diritti umani

Negli ultimi decenni, i diritti umani hanno conosciuto uno sviluppo significativo, non solo sul versante delle questioni collegate alla dimensione della loro universalità e conseguentemente dell'esigenza di tradurre il contenuto intrinsecamente etico e politico che li connota in una forma giuridico positiva che ne garantisca l'effettività, ma anche relativamente al processo di moltiplicazione e specificazione di tutti quei bisogni, quelle istanze e situazioni che hanno portato alla previsione e al progressivo riconoscimento di altri diritti.

Nello stesso tempo però, una serie di limiti relativi alla forza vincolante di queste norme nel quadro del diritto internazionale, anche di quello a raggio regionale, nonché la resistenza degli Stati ad assumere i diritti umani stessi come un paradigma del diritto interno e delle *policy* che da questi possono derivare in tante materie, continuano a rendere obbligatorio un confronto con numerose questioni di giustizia che si propongono come sfide dense di significati per le singole comunità politiche.

Queste situazioni si inseriscono nel quadro di scenari di più ampio respiro relativamente al mutamento sociale, alle caratteristiche che questo assume e all'emergere di nuove aspirazioni e bisogni riconoscibili come meritevoli di tutela da parte degli ordinamenti, o per l'esistenza di una previsione formale giuridica in tal senso o in quanto potenzialmente identificabili come *issues* traducibili in diritti. In questo senso la nascita e il tentativo di consolidare una prospettiva di genere nel quadro dei diritti umani rappresenta oltre che un passaggio ineluttabile per l'affermazione dell'uguaglianza sostanziale tra uomini e donne, anche una manifestazione del carattere evolutivo e storico di questa normativa e delle politiche a sostegno della condizione femminile che da questa derivano.

Il catalogo dei diritti umani e la *machinery* inerente la loro protezione hanno proceduto in chiave progressiva manifestando una evidente tensione verso l'espansione, sia per quanto concerne il numero e il contenuto dei diritti protetti, sia per l'efficacia e il vigore delle procedure in virtù delle quali gli organismi della comunità internazionale possono affermare e salvaguardare la vigenza di tali diritti.

La stessa partizione tra diritti umani di prima generazione (quelli civili e politici) di seconda generazione (diritti economici, sociali e culturali) e di terza generazione con riferimento a quelli di matrice collettiva (ambiente, sviluppo e pace) e infine di quarta generazione, relativamente ai diritti rivendicati da determinate categorie di persone, dà conto del progressivo allargamento degli ambiti di interesse di questo diritto che, a partire dall'adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani¹ e dalla previsione in questo documento dei principi di eguaglianza e non discriminazione quali modalità di garanzia dei diritti enunciati nel catalogo dei trattati sui diritti umani fondamentali, compresi quelli che interessano specificamente la tutela delle donne, tende a svilupparsi specificandosi e moltiplicandosi².

Di fatto, per un verso il dilagare dei discorsi sui diritti umani e il progressivo dilatarsi sia delle richieste e delle rivendicazioni tese a nuovi riconoscimenti e nuove forme di protezione, sia di iniziative a vario livello che li evocano o che ad essi si ispirano, sembra portare ad un progressivo inflazionamento del loro uso o comunque ad una progressiva astrattezza o genericità di ciò che essi significano così come della definizione di alcuni obblighi, dall'altro vi è un bisogno sempre più forte di richiamarli considerato che, nelle situazioni in cui vi sono resistenze verso il loro riconoscimento o laddove non vi è la possibilità di invocarli o di attivarli per varie ragioni, la condizione umana è indiscutibilmente peggiore. In altre parole essi implicano un contenuto essenziale che esige un'applicazione effettiva, ovvero

¹ Adottata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con risoluzione 217, A (III) del 10 dicembre 1948.

² Il riferimento è agli strumenti di portata universale che costituiscono il "codice internazionale dei diritti umani". Oltre alla *Dichiarazione universale dei diritti umani*, il *Patto internazionale sui diritti economici e sociali* (1966) e il relativo *Protocollo opzionale* (2008), il *Patto sui diritti civili e politici* (1966) il *Protocollo opzionale* (1966) e il *Secondo Protocollo facoltativo sull'abolizione della pena di morte* (1989).

un riconoscimento concreto del collegamento esistente tra la stessa genesi dei diritti umani e le pratiche sociali che li alimentano³.

Rispetto al discorso della violenza nei confronti delle donne e più in generale con riferimento al problema dell'affermazione, riconoscimento, effettività e giustiziabilità dei diritti umani delle donne, il progressivo perfezionamento della *machinery* relativa alla procedure di monitoraggio dei diritti umani e quella più recente di allargamento del campo d'azione e di rafforzamento del diritto internazionale dei diritti umani, giocano un ruolo di primo piano per comprendere quali siano gli scenari entro i quali è oggi possibile proporre in chiave concreta una riflessione su questo problema, utilizzando gli strumenti che i diritti umani stessi possono offrire per migliorare il riconoscimento della dignità e la salvaguardia della tutela della libertà delle donne. Si tratta di un problema che oltrepassa lo stretto utilizzo dello spazio giuridico che i diritti umani esprimono, per investire in termini concreti questioni primariamente di carattere politico che presentano aspetti, per certi profili, se non controversi, almeno problematici.

Il fenomeno della moltiplicazione e della specificazione dei diritti, come si anticipava sopra, è da porsi in relazione con il crescente numero di condizioni repute meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento giuridico e con l'allargamento della titolarità di alcuni diritti tipici a soggetti diversi dall'uomo genericamente inteso.

È proprio l'impossibilità attuale di considerare l'individuo come entità generica o soggetto in senso astratto ad aver imposto al legislatore internazionale di guardare alla specificità e alla concretezza delle diverse modalità dell'essere e dello stare nella società. Entro questo tipo di scenario va collocata anche la questione dei diritti umani delle donne e del suo declinarsi anche sul versante ancor parzialmente da costruire della loro protezione dalla violenza.

È indubbio che la lotta per l'affermazione del riconoscimento di nuovi diritti o l'estensione di quelli già esistenti implichi un riesame di ciò che viene considerato normale o naturale, ingiusto o oppressivo, anormale o innaturale, adeguato o inadeguato ecc.

³ In tema cfr: T. Casadei, *Soggetti in contesto: vulnerabilità e diritti umani*, in T. Casadei (a cura di), *Diritti umani e soggetti vulnerabili, Violazioni, trasformazioni, aporie*, Torino, Giappichelli, 2012; utilmente anche E. Pariotti, *I diritti umani. Tra giustizia e ordinamenti giuridici*, Torino, Utet, 2008.

L'attribuzione di ingiustizia ad un fatto considerato "normale" se non "naturale" nel senso di appartenere alla "fisiologia dei rapporti tra uomini e donne", almeno in alcune culture, o di costituire una componente essenziale del "trattamento" maschile nei confronti delle donne quale è la violenza di genere, ha portato alla progressiva consapevolezza del carattere socialmente costruito e innaturale di questo dato e conseguentemente alla ricerca di strumenti di riparazione di questa forma di disciplinamento per lo più di carattere normativo e politico. Tale scenario, quanto meno sul piano formale, segna il venir meno della neutralizzazione dell'apparato repressivo nei confronti di questi crimini da parte degli Stati, e conseguentemente, almeno in alcuni contesti, dell'impunità nei confronti di efferati delitti e quotidiani abusi e prevaricazioni di cui sono vittime le donne.

Questo passaggio tuttavia, prende forma in un quadro di rappresentazione del fenomeno della violenza più orientato ad evidenziarne il carattere di eccezionalità e di riconducibilità a manifestazioni di distorsione del rapporto tra uomo e donna, si pensi a quante volte si rinviene l'argomento della "passione" nella ricostruzione di fatti di violenza nei confronti delle donne, piuttosto che evidenziarne gli elementi di oppressione che da un lato la alimentano e dall'altro che essa esprime.

Il processo mediante il quale la violenza verso le donne, soprattutto con riferimento a quella domestica, ha cominciato ad essere rappresentata e considerata come un "problema" trattabile mediante strumenti tipici di *public policy*, ha richiesto la penetrazione di questo diritto nella "sfera privata". La letteratura utilizza comunemente il termine *violenza domestica* per indicare ogni forma di aggressione fisica o di violenza psicologica, morale, economica, sessuale o ogni condotta persecutoria (*stalking*) attuata o tentata e che implica o meno danno fisico, posta in essere all'interno di una relazione intima presente o passata. Questo tipo di approccio alla violenza domestica include anche quelle situazioni che possono riguardare coppie di fatto o relazioni di carattere anche estemporaneo o anche già concluse nonché eventuali casi di violenza esercitata sugli uomini o all'interno di coppie omosessuali.

Le stesse definizioni utilizzate peraltro danno anche conto del mutamento del rapporto tra i sessi. Nella letteratura anglosassone viene alternativamente utilizzata la formula *Intimate Partner Violence* per indicare la violenza

agita nei confronti del partner intimo e comunemente identificabile in forma abbreviata con l'acronimo *IPV*⁴.

Tale processo, sulla cui efficacia si entrerà nel merito oltre, ha permesso la messa a punto di risposte istituzionali che hanno privilegiato in questi anni il terreno della criminalizzazione di tutta una serie di condotte recuperando nel diritto penale la soluzione principe di un problema che in realtà presenta caratteristiche e numeri non riducibili alla semplice dimensione, spesso individualistica, del rapporto che lega la vittima all'autore di reato⁵, non fosse altro che per la rilevanza che continua ad avere il sommerso in questo fenomeno e i significati di oppressione che la violenza esprime.

In termini concreti questo passaggio ha comunque creato i presupposti affinché sulla soluzione penalistica venissero riposte aspettative reali e simboliche, che da un lato hanno implicato una definizione precisa e rigida degli atti riconoscibili come violenza, dall'altro un rafforzamento dell'individualizzazione delle situazioni che ha in parte offuscato il contesto sociale e culturale, e perciò il quadro di afflizione e sopraffazione entro il quale la violenza prende forma nei termini e nelle proporzioni che oggi molte ricerche hanno messo in luce.⁶

Tale orientamento si pone peraltro coerentemente in linea di continuità con la sovra-rappresentazione delle violenze che avvengono al di fuori delle mura domestiche o comunque che risultano essere estranee alla dimensione affettivo-relazionale della vittima. Questo scenario ha in questi anni infatti contribuito ad occultare, anche in misura importante e più o meno consapevolmente, la rilevanza che hanno i fatti di violenza all'interno dei rapporti interpersonali, in termini sia quantitativi, sia con riferimento alla gravità delle situazioni che si sviluppano nel quadro delle relazioni affettivo-familiari e che oggi stanno invece assumendo progressiva visibilità

⁴ Riferimenti a questa definizione in: A. C. Baldry, *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*, Milano, F. Angeli, 3. Ed. 2011.

⁵ Per una panoramica sul fenomeno della violenza in Italia si veda *La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia*, Istat, 2007. on line al sito web: www.istat.it; uno studio altrettanto dettagliato più orientato alla creazione di sistemi di rete è quello promosso sempre nel 2007 dal Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Il silenzio e le parole. Il Rapporto nazionale Rete Antiviolenza tra le città Urban-Italia*, A. Basaglia, M. R. Lotti, M. Misiti, V. Tola, (a cura di), Milano, F. Angeli, 2006.

⁶ Su questo punto si rinvia oltre nel testo. In tema: T. Pitch, *Responsabilità limitate. Attori, conflitti, giustizia penale*, Milano, Feltrinelli, 1989.

tanto che, anche sul piano istituzionale, l'utilizzo del termine "femicidio"⁷ quale espressione idonea a rappresentare ed esprimere la drammaticità della situazione relativamente alla violenza verso le donne, è un dato acquisito soprattutto con riferimenti agli omicidi maturati in ambito domestico⁸.

Di fatto anche gli strumenti di carattere giuridico così come quelli più prettamente ispirati ad una dimensione di *policy human rights oriented* messi a punto a livello intergovernativo o sopranazionale, pongono sul carattere della criminalizzazione e sulla conseguente vittimizzazione dei soggetti passivi coinvolti una grande enfasi. Si è detto nelle pagine precedenti che la manifestazione più concreta del fenomeno della moltiplicazione dei diritti per specificazione è data dal proliferare in ambito internazionalistico di strumenti di natura vincolante o di carattere più propriamente politico

⁷ Con il termine femicidio, che traduce in italiano l'inglese "femicide" si indica, secondo la definizione della criminologa femminista D. Russell, la causa principale delle uccisioni delle donne e la natura di questi delitti attribuibile alla violenza misogina e sessista dell'uomo. Il termine quindi, nel riferirsi agli omicidi delle donne mette in luce la relazione tra la violenza e discriminazione sessuale, includendo anche le situazioni in cui, secondo la definizione di Russell "la morte della donna rappresenta l'esito/la conseguenza di atteggiamenti o pratiche sociali misogine". Il femicidio si riferisce quindi a "tutte le uccisioni di donne in quanto donne". Diversamente per l'antropologa messicana M. Lagarde il concetto di "femminicidio" esprime "la forma estrema di violenza di genere contro le donne, prodotto della violazione dei suoi diritti umani in ambito pubblico e privato attraverso varie condotte misogine – maltrattamenti, violenza fisica, psicologica, sessuale, educativa, sul lavoro, economica, patrimoniale, familiare, comunitaria, istituzionale – che comportano l'impunità delle condotte poste in essere tanto a livello sociale quanto dallo Stato e che, ponendo la donna in una posizione indifesa e di rischio, possono culminare con l'uccisione o il tentativo di uccisione della donna stessa, o in altre forme di morte violenta di donne e bambine: suicidi, incidenti, morti o sofferenze fisiche e psichiche comunque evitabili, dovute all'insicurezza, al disinteresse delle istituzioni e alla esclusione dallo sviluppo e dalla democrazia". Il termine viene spesso utilizzato oltre che negli studi sulla violenza contro le donne anche nella stampa per ricostruire fatti di cronaca relativi a uccisioni di donne da parte di uomini ed è comprensivo di tutte le violenze e le discriminazioni che le donne subiscono per questioni legate al genere. In tema cfr: B. Spinelli, *Femminicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, Milano, F. Angeli, 2008.

⁸ Sebbene in ambito criminologico, si tenda a considerare la percentuale dei reati non denunciati vicina alla totalità (96%), l'indagine condotta dall'Istat nel 2006, nell'indicare in 6.743.000 le donne che hanno subito violenza fisica o sessuale nell'arco della vita, considera che quasi nel 70% dei casi si tratti di condotte attribuibili al partner, ovvero di episodi rientranti nella cosiddetta violenza domestica, Istat, *Le violenze e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia*, 2006, on line al sito web: www3.istat.it.

rivolti alla tutela di soggetti diversi. Particolarmente significativa è stata la produzione di norme e documenti di *soft law* o di linee guida rivolti alle donne da parte della comunità internazionale.

1.2 Diseguaglianze su base sessuale e violenza contro le donne

Le Nazioni Unite⁹, e con esse numerose organizzazioni di carattere intergovernativo operanti a raggio regionale, hanno infatti riservato negli ultimi decenni alla promozione della condizione femminile e al riconoscimento dei diritti umani delle donne, un numero davvero consistente di raccomandazioni, di dichiarazioni e di convenzioni settoriali, tanto da poter fare riferimento ad un corpus unitario di norme costituenti un codice internazionale e di ambiti con indirizzi di *policies* specifici assai sviluppati.

La tensione degli ultimi decenni verso le problematiche di cui sono portatrici le donne non ha impedito che la critica femminista sollevasse una serie di questioni allo scopo di mettere in evidenza differenze sostanziali nello sviluppo dei diritti umani delle donne rispetto ai diritti di cui sono “naturali” fruitori gli uomini, anche con riferimento a quelle norme destinate a donne e uomini indistintamente. Da più parti è stato infatti rilevato che anche i diritti delle donne si basano su esperienze storiche concrete ma, diversamente rispetto a quanto accade agli uomini, le violazioni di cui esse sono vittime molto spesso non vengono trattate sul piano giuridico e conseguentemente su quello dell'*enforcement*, quantomeno in modo adeguato alla gravità delle situazioni che le donne vivono, soprattutto se si considera il piano giudiziario e con esso più estesamente la questione degli spazi di giustiziabilità dei diritti umani. Ciò soprattutto in considerazione del fatto che per lungo tempo e in numerosi contesti nazionali, le condotte poste in essere nei loro confronti non hanno rilevato come violazioni dei diritti umani o semplicemente come abusi, non solo sotto il profilo penale, e

⁹ Per una ricostruzione dell'operato delle NU nei confronti delle donne si veda: H. Pietila J. Vickers, *Making Women Matter: The Role of the United Nations*, Londra, Zed Books (in association with the United Nation Instraw and the United Nations Non-Governmental Liaison Service), 1990; J. Kerr (ed.), *Ours by Right, Women's Right as Human Rights*, Londra, Zed Books, 1993 e di più recente pubblicazione, il testo curato dalle stesse Nazioni Unite: United Nations, *The Advancement of Women 1945-1996*, New York, UN Dpt. of Public Information, 1996.

perciò della repressione, ma neppure come dato sociale, o comunque non nella misura che invece la gravità e la complessità delle situazioni avrebbero richiesto e ancor oggi richiederebbero.

La questione della violenza di genere, diversamente da quanto comunemente si pensa, non concerne la sessualità ma attiene alla dimensione della disuguaglianza e perciò alla differenza in termini di potere tra uomini e donne. Ovvero è espressione di una iniqua divisione sessuale del lavoro e di una diversa attribuzione sul piano sociale del valore di uomini e donne. A ciò si associa una cultura della differenziazione che non trova adeguato riconoscimento nella valorizzazione delle diversità ma che, al contrario, molto spesso assume la forma di minorità ed è posta a corollario della separazione tra spazio pubblico e spazio privato e delle diseguaglianze che da questo ordine derivano.

La violenza nei confronti delle donne è in questo senso oltre che l'esito dei processi di discriminazione e di disuguaglianza, anche emblematica delle difficoltà con cui gli Stati, che per secoli nel sancire la domesticità femminile hanno costruito la storia della negazione dei più fondamentali diritti della donna come persona, non potendo più sottrarsi all'assunzione di responsabilità dirette rispetto alla tutela dei diritti umani delle donne, tentano oggi di aggredire questo fenomeno mediante gli strumenti del diritto penale. Se il riconoscimento delle situazioni di colpevolezza maschile nelle sedi di giudizio segna la fine della non assunzione di un ruolo diretto dello Stato nella tutela delle donne rispetto alla violenza, è però altrettanto importante comprendere che la predisposizione di strumenti repressivi non solo è insufficiente rispetto al garantire la protezione effettiva delle vittime di violenza, ma anche inadeguata rispetto alla necessità di ripensare al fenomeno partendo da una corretta analisi delle ragioni per cui la violenza è per moltissime donne una componente ordinaria del trattamento maschile e più in generale rispetto alla prevenzione.

Di fatto la violenza contro le donne va letta come lo spartiacque tra l'insicurezza maschile e quella femminile. Certamente le violazioni dei diritti economici, sociali e culturali e perciò l'impossibilità di accedere e controllare le risorse necessarie al soddisfacimento dei bisogni umani, la disuguaglianza in termini di presenza femminile nelle sedi di potere e nei processi di *decision-making*, il non riconoscimento delle potenzialità che le donne possono esprimere nelle situazioni di crisi quali attori centrali del

cambiamento, sono tutti elementi che concorrono a definire uno scenario di debolezza sociale diffusa che alimentano le discriminazioni sessuali di cui la violenza è una manifestazione. Queste disuguaglianze talvolta sono rafforzate da situazioni di legittimazione del trattamento differenziato tra individui e tra gruppi riconducibili all'attribuzione di un diverso valore e al riconoscimento di attitudini diverse fra gli stessi soggetti e gruppi. Proprio queste attitudini sono riprodotte nella nostra mente e nei nostri corpi e concorrono a definire quella condizione fondamentale che è il genere e che si fonda sostanzialmente sulla diversa dotazione in termini di risorse e opportunità tra i sessi e sulla conseguente giustificazione in via ascritta di un diverso status, vale a dire di una sostanziale disuguaglianza in quanto a potere, opportunità, privilegi e quant'altro.

La disuguaglianza è collegata alla violenza in modo bidirezionale: primo, la disuguaglianza promuove e favorisce la violenza che costituisce un'espressione o una conseguenza della disuguaglianza stessa, in seconda istanza, è alimentata e favorita dalla violenza. Oggi è largamente documentato dalle ricerche condotte in tema di sicurezza, che la questione della violenza di genere rappresenta una vera e propria emergenza, trattandosi di una realtà ancora così fortemente diffusa a livello planetario da costituire con certezza la problematica che scandisce la distanza vera tra *human security al maschile* e *human security al femminile*¹⁰. Proprio per la pervasività e per i numeri importanti con cui si manifesta, il fenomeno della violenza è quello che più di ogni altro permette di guardare alle discriminazioni su base di genere evidenziando la rilevanza universale di alcune minacce, sebbene la loro gravità e la loro diffusione possano differire in misura anche sostanziale secondo le diverse situazioni, i contesti territoriali e le modalità di manifestazione.

La riflessione attuale sui diritti umani delle donne e la centralità che la problematica della violenza riveste in questo scenario si è resa nel corso del tempo di fatto possibile per una serie di ragioni che la letteratura femminista più vicina agli studi di matrice politologico-internazionalistica ha corret-

¹⁰ In tema mi permetto di rinviare ai miei: P. Degani, *Recenti orientamenti della comunità internazionale in materia di human security al femminile*, in "Pace diritti umani/Peace human rights", Rivista del Centro diritti umani dell'Università di Padova, Marsilio Editore, Venezia, n. 1, 2004; Idem *Per una prospettiva di genere della sicurezza umana. Note a margine del dibattito odierno*, in "Contemporanea", n. 4, 2008.

tamente evidenziato¹¹. L'assunto fondamentale muove dal riconoscimento che la condizione femminile, poste le necessarie distinzioni, presenta in larga misura una serie di caratteri universalizzanti.

Le donne subiscono discriminazioni e violenze con modalità che spesso non toccano gli uomini poiché in larga misura i soprusi e le violazioni di cui sono vittime sono di natura sessuale e riproduttiva o comunque avvengono in contesti ambientali o relazionali che marcano sul piano materiale e simbolico proprio l'ancoramento della condizione femminile alla sfera della riproduzione, della sua gratuità e della sua invisibilità. Tali evidenze trovano peraltro conferma anche in approcci recenti con riferimento alla declinazione del principio di eguaglianza nel quadro della lotta alle discriminazioni. In questa direzione vanno riconosciuti, con riferimento ai soggetti vulnerabili, gli sforzi della *Critical Race Theory* e del *Critical Race Feminism* tesi a dimostrare l'intersezione tra forme diverse di discriminazione, in modo particolare tra dimensione di genere e appartenenza etnica o razziale¹², a cui oggi si aggiunge un'interessante e proficua riflessione sugli studi di genere in relazione ai diritti delle persone con disabilità anche alla luce dell'adozione della *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* che all'art. 6 con riferimento alle donne, stabilisce che gli Stati Parti riconoscano le discriminazioni multiple e conseguentemente adottino misure per garantire il pieno ed uguale godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali.¹³

¹¹ A. Edwards, *Violence against Women under International Human Rights Law*, Edimburgo, Cambridge University Press, 2011.

¹² N. Youval-Davis, *Intersectionality and Feminist Politics*, in "European Journal of Women Studies", n. 13, 2006, pp. 193-209, cit. in T. Casadei, *Soggetti in contesto...*, *op. cit.*

¹³ *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* adottata il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed è entrata in vigore il 3 maggio 2008. Con la Legge 3 marzo 2009, n. 18 (pubblicata in G.U. n. 61 del 14 marzo 2009) il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e del relativo Protocollo opzionale, sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007. In tema cfr: M. L. Belezza ed., *Discrimination against women with disabilities*, Council of Europe, 2003, Second European Conference of Ministers Responsible for Integration Policies for People with Disabilities, Malaga, Spain, 7-8 May 2003, "Improving the quality of life of people with disabilities: enhancing a coherent policy for and through full participation", on line al sito web: <http://www.coe.int>.

Vi è da dire peraltro che più numerose sono le violazioni a carico di un determinato target, paradossalmente meno facile è perseguire sul piano penale o anche ad altri livelli talune condotte. Questa maggior difficoltà deriva dal fatto che certi comportamenti venendo diffusamente percepiti come elementi della normalità o configurandosi come prassi consuetudinarie in alcuni contesti risultano essere estremamente ostici da rimuovere. Questo dato risulta essere particolarmente aderente alla realtà della violenza nei confronti della donna che è stata per lungo tempo anzitutto ignorata per questo suo costituire un normale modo di governare la dialettica del rapporto tra i sessi, sottovalutata sotto il profilo dei costi economici e sociali oltre che umani e non considerata come un fenomeno meritevole di attenzione dal punto di vista normativo e istituzionale.

Il tema dei diritti umani e del loro essere interdipendenti investe complessivamente il rapporto tra diritto e giustizia, questione che, con riferimento alla condizione femminile presenta elementi di criticità più o meno marcati a seconda dei contesti. Questo dato appare essere del tutto tangibile soprattutto con riferimento al fenomeno della violenza contro la donna per la multiformità delle dimensioni che questo investe e per l'articolazione e diversa tipologia di misure che richiede un intervento su questo ambito per poter essere efficace.

Proprio con riferimento a questo punto è necessario riflettere sulla centralità dell'approccio diritti umani in relazione al sistema degli interventi e al significato materiale e simbolico che oggi riveste la figura del soggetto "vittima di violenza". Tale necessità si ricollega oggi a tutta una serie di obblighi che derivano dalle convenzioni internazionali e dalle norme che queste prevedono e che oggi trovano una sintesi a livello regionale nella *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne e alla violenza domestica*¹⁴ che rappresenta il trattato in materia di violenza in cui la conciliazione tra la dimensione della criminalizzazione, quella della prevenzione e della protezione delle vittime appare più completa e matura. Assumendo come dato di partenza il fatto che intervenire sul piano della repressione richiede necessariamente una serie di dispositivi orientati al rafforzamento del sistema degli interventi di tipo preventivo e soprattutto

¹⁴ Istanbul, 5 maggio 2011, Convenzione n. 49/2011, aperta alla firma degli Stati membri, degli Stati non membri che hanno partecipato alla sua elaborazione e dell'Unione Europea e all'adesione degli altri Stati non membri.

delle strutture per la presa in carico, la protezione e il recupero dei soggetti oppressi da questo fenomeno, appare indispensabile riflettere sulle procedure operative e sulla necessità che queste trovino una validazione sul piano nazionale nel quadro di un sistema centrale di *referral* e di monitoraggio del fenomeno, anche in considerazione delle recenti critiche che l'Italia ha ricevuto a seguito della visita dello Special Rapporteur sulla violenza nei confronti della donna del Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite¹⁵. La mancanza di servizi di aiuto e di sostegno per le donne che decidono di liberarsi da situazioni di sopraffazione collegate a maltrattamenti più o meno gravi, o comunque l'inadeguatezza della risposta istituzionale rispetto ad una potenziale utenza che è notoriamente molto più consistente di quella che oggi si rivolge al sistema dei servizi, così come l'incapacità di natura professionale di alcune componenti del personale che opera nelle diverse realtà e talvolta delle istituzioni in quanto tali di rispondere ai bisogni e alle aspettative delle vittime, non aiuta neppure la repressione sul piano penale delle condotte riconducibili alla violenza.

È evidente che la collaborazione della vittima richiede la costruzione di un rapporto di fiducia che presuppone vicinanza umana e un'effettiva protezione, anzitutto sul piano della sicurezza fisica della persona che decide di chiedere aiuto alle istituzioni, e perciò, sul piano operativo, la realizzazione di procedure di intervento multi-agenzia strutturate su sinergie professionali funzionali a conseguire un risultato utile, sia agli operatori delle Forze dell'Ordine e della Magistratura nella direzione di un potenziamento dell'attività di contrasto, sia a tutte quelle figure che intervengono nelle diverse fasi di assistenza alla donna vittima di violenza (assistenti sociali, medici, psicologi, legali, formatori ecc.), si pone come indispensabile per la costruzione di un approccio olistico.¹⁶ Non si può infatti non considerare che la richiesta di intervento da parte delle donne vittime di violenza si traduce anzitutto in una domanda di sicurezza individuale che implicitamente mette in luce le dimensioni sociali dell'in/sicurezza e la difficoltà di agire attraverso il diritto

¹⁵ A/ HRC/20/16/Add.2, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo, Addendum, Mission to Italy*, on line al sito web: <http://www.ohchr.org>.

¹⁶ L. Kelly, L. Dubois, *Combating violence against women: minimum standards for support services*, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, 2008, on line al sito web: <http://www.coe.int>.

trasformando il diritto stesso, basti pensare alle caratteristiche di molti degli strumenti di riferimento in materia e i tanti limiti o problemi che questi presentano. È evidente che alcuni tratti peculiari delle normative di riferimento oggi riflettono da una lato le difficoltà a superare completamente gli ostacoli che si frappongono ad un pieno riconoscimento della necessità dell'intervento regolativo in ambito privatistico/familiare, dall'altro i limiti che sono connaturati alla dimensione stessa della soluzione punitiva attraverso i dispositivi e i mezzi che accorda la legge penale e alle circostanza in cui questa è attivabile. Basti riferirsi alle questioni che rinviano alla non procedibilità d'ufficio di fatti di reato rilevanti per la tutela della donna o ancora alle difficoltà che ad esempio le immigrate irregolarmente presenti nel territorio del nostro paese possono incontrare nel rivolgersi alle Forze dell'Ordine quando sono vittime di abusi e nel contempo passibili di provvedimenti di allontanamento ai sensi delle leggi che regolano ingresso e soggiorno degli stranieri.

È guardando a questi profili che si incontra il limite delle possibilità che le stesse norme sui diritti umani esprimono se si considera che le domande di giustizia trovano comunque ancora negli Stati il primo canale di veicolazione, pur alla luce dei processi di interdipendenza tra i singoli Stati e l'ordine internazionale. In altre parole, la questione della positivizzazione dei diritti umani e le esigenze che pone la dimensione dell'universalità permette di cogliere nel fenomeno dell'interrelazione tra le fonti il principale meccanismo attuativo dell'internazionalizzazione¹⁷. Questo meccanismo è assolutamente centrale oggi nella messa a punto di sistemi di politiche pubbliche adeguate a rispondere in maniera esaustiva alla complessità che la questione della violenza esprime. Non vi è dubbio infatti che grazie all'attuale dibattito nelle arene politiche sovranazionali su questo tema, in questi ultimi anni stanno organizzandosi e prendendo forma a livello di singoli Stati sistemi di intervento inquadrati sul piano legislativo in modo più o meno coerente rispetto alle indicazioni e agli obblighi contenuti negli strumenti internazionali ad hoc o relativi alla tutela dei diritti umani delle donne, nonché nella giurisprudenza di riferimento.

¹⁷ E. Pariotti, *op. cit.*



2. La Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne e l'attività del Comitato in relazione alle problematiche connesse alla violenza di genere

2.1 La Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne

Nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani, la *Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne*¹ costituisce a tutt'oggi la norma pattizia fondamentale in materia di diritti delle donne in quanto unico strumento giuridico internazionale che sviluppa, rispetto alla condizione femminile, una prospettiva globale in relazione al fenomeno della discriminazione, che a seguito di questo trattato diviene oggetto di una specifica forma di tutela².

¹ Adottata dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 1979 (Ag Res. 34/180) ed entrata in vigore il 3 settembre 1981.

² Il dibattito sul significato e sugli spazi previsti per i diritti delle donne da questo trattato internazionale ha prodotto una letteratura ormai copiosa. Di seguito si segnalano alcuni contributi di riferimento generale N. Burrows, *The 1979 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in "Netherlands International Law Review", vol. 32, 1985; A. Byrnes, J. Connors, *Enforcing the Human Rights of Women: A Complaints Procedure for Women's Convention*, in "Brooklyn Journal of International Law", vol. 21 (3), 1996; A. Byrnes, *Human Rights Instruments Relating Specifically to Women, with Particular Emphasis on the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in A., Byrnes, J., Connors, L., Bik, *Advancing the Human Rights of Women: Using International Human Rights Standards in Domestic Litigation*, Commonwealth Secretariat, Hong Kong - New York, 1997; M Chen, *Protective Law and the Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women*, in "Women's Rights Law Reporter", vol. 15, 1993; R. J. Cook, *State Accountability Under the Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women*, in R. J. Cook (ed.), *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994; M. Corbera, *Women's Convention and the Equal Protec-*

La definizione di discriminazione contro le donne³ contenuta in questo trattato è decisamente innovativa non operando distinzioni tra pubblico e privato. Lo Stato, infatti è obbligato a porre in essere misure adeguate a rimuovere le situazioni discriminatorie non solo nel caso in cui siano coinvolti organi statali, ovvero istituzioni pubbliche o soggetti agenti per conto dello Stato, ma anche persone, organizzazioni o enti di ogni altro tipo (art. 2, lett.e)⁴.

tion Clause, in “St. Mary’s Law Journal”, vol. 26, 1995; L. A. Donner, *Gender Bias in drafting International Discrimination Conventions: The 1979 Women’s Convention Compared with the 1965 Racial Discrimination*, in “California Western International Law Journal”, vol. 24, 1994; J. Ernst, *U.S. Ratification of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in “Michigan Journal of Gender and the Law”, vol. 3, 1995; E. Evatt, *Eliminating Discrimination Against Women: The Impact of the Un Convention*, in “Melbourn University Law Review”, vol. 18, 1991; A. S. Fraser, *The Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women*, in Winslow A. 8ed.9, Greenwood Press, Westport - Connecticut - Londra, 1995; S. Kim, *Un Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and Positive Action for its Implementation*, in “Women’s Studies Forum”, vol. 9, 1993; C. Tinker, *Human Rights for Women: The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in “Human Rights Quarterly”, vol. 3, 1981; S. Wright, *Human Rights and Women’s Rights: An Analysis of the Un Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in K. E., Mahoney, P. Mahoney (eds.), *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*, Martinus Nijhoff, Netherlands, 1993; M., Wadstein, *Implementation of the U.N. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in “Newsletter: Netherlands Quarterly on Human Rights”, vol. 6, 1988.

³ *Art. 1*: Ai fini della presente Convenzione, l’espressione «discriminazione nei confronti della donna» concerne ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia come conseguenza, o come scopo, di compromettere o distruggere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, da parte delle donne quale che sia il loro stato matrimoniale, dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale e civile o in ogni altro campo, su una base di parità tra l’uomo e la donna.

⁴ *Art. 2*: Gli Stati parte condannano la discriminazione nei confronti della donna in ogni sua forma, convengono di perseguire con ogni mezzo appropriato e senza indugio, una politica tendente ad eliminare la discriminazione nei confronti della donna e, a questo scopo, si impegnano a:

- a) inscrivere nella loro costituzione nazionale o in ogni altra disposizione legislative appropriata, il principio dell’uguaglianza tra uomo e donna, se questo non è ancora stato fatto, e garantire per mezzo della legge, o con ogni altro mezzo appropriato, l’applicazione effettiva del suddetto principio;
- b) adottare tutte le misure legislative e ogni altro mezzo adeguato, comprese, se necessario, le sanzioni tendenti a proibire ogni discriminazione nei confronti delle donne;

La Convenzione consiste di un Preambolo e di 30 articoli suddivisi in norme sostanziali (prime quattro parti) riguardanti l'enunciazione dei diritti e le misure che gli stati parte si impegnano a porre in essere per rimuovere le situazioni discriminatorie e norme strumentali (ultime due parti) relative all'istituzione di un Comitato per l'applicazione della Convenzione, alle procedure previste per la sua operatività e ai meccanismi concernenti la ratifica o l'adesione, unitamente alle norme di chiusura.

Il Preambolo, formato da 15 paragrafi, inserisce l'obiettivo dell'eguaglianza nel quadro di una prospettiva globale che mette in luce lo stretto collegamento esistente tra le questioni riferibili alle donne e le tematiche dello sviluppo e della pace, in linea con le indicazioni emerse nel dibattito politico femminista sin dalla I Conferenza mondiale sulle donne di Città del Messico del 1975. Nell'articolato della Convenzione non trova previsione un diritto specifico delle donne circa il vivere libere dalla violenza.

Le funzioni del Comitato (Cedaw) organismo composto da 23 esperti indipendenti eletti su una lista di candidati designati dagli Stati parte per un periodo di 4 anni, sono descritte negli artt. che vanno dal 17 al 22⁵. Il Comitato, che opera dal 1981, prende in esame nel corso di due sessioni annuali⁶ rapporti periodici predisposti dagli Stati sulle misure di ordine legi-

c) instaurare una protezione giuridica dei diritti delle donne su un piede di parità con gli uomini al fine di garantire, attraverso i tribunali nazionali competenti ed altre istanze pubbliche, l'effettiva protezione delle donne da ogni atto discriminatorio;

d) astenersi da qualsiasi atto o pratica discriminatoria nei confronti della donna ed agire in maniera da indurre autorità ed enti pubblici a conformarsi a tale obbligo;

e) prendere ogni misura adeguata per eliminare la discriminazione praticata nei confronti della donna da persone, organizzazioni o enti di ogni tipo;

f) prendere ogni misura adeguata, comprese le disposizioni di legge, per modificare o abrogare ogni legge, disposizione, regolamento, consuetudine o pratica che costituisca discriminazione nei confronti della donna;

g) abrogare tutte le disposizioni penali che costituiscono discriminazione nei confronti della donna.

⁵ Sul Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna segnaliamo: A. Byrnes, *The "Other" Human Rights Treaty Body: The Work of the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, in "Yale Journal of International Law", vol. 14, 1989; R. Jacobson, *The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*, in P. Alston ed., *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1991.

⁶ Un emendamento alla disposizione dell'Art. 20 concernente le limitazioni relative alle sessioni che il Comitato può tenere, è stato accolto dall'Assemblea Generale con Ris. 50/202

slativo, amministrativo, politico o di altro genere adottate per dare seguito alle disposizioni della Convenzione, indicando i fattori e le difficoltà che influiscono sull'applicazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione. Le informazioni su cui si costruisce il confronto tra Comitato e Stati parte, non provengono unicamente da fonti governative ma anche dalle Agenzie specializzate delle Nazioni Unite che partecipano direttamente ai lavori del Cedaw, così come da organizzazioni non governative o da ricerche condotte dagli stessi componenti il Comitato.

Secondo le indicazioni contenute nelle *Linee guida* del Comitato, gli Stati devono provvedere a redigere i rapporti in due parti distinte. In particolare, la prima, dovrà contenere delle informazioni di ordine generico sulla condizione femminile. Debbono invece essere trattati in modo analitico la situazione sociale, economica, politica, e legale interna ai singoli paesi al fine di monitorare con puntualità la condizione della donna e verificare il grado di effettività degli impegni sottoscritti con la ratifica della Convenzione. Vanno evidenziati insomma nel rapporto periodico gli effetti che la stessa Convenzione sortisce nel quadro globale della condizione femminile, segnalando gli strumenti giuridici adottati, così come le istituzioni create o le autorità istituite al fine di assicurare che il principio di eguaglianza sia osservato nella pratica; vanno riportati tutti i rimedi eventualmente disponibili per le donne che sono state vittime di discriminazioni, nonché tutti i sistemi utilizzati per assicurare il pieno sviluppo e progresso delle donne al fine di garantire loro il godimento dei diritti fondamentali; va inoltre specificato se le disposizioni della Convenzione possono essere invocate di fronte all'autorità giudiziaria in modo automatico o se necessitano di una norma di recepimento per essere applicate.

La seconda parte dei rapporti deve invece contenere le informazioni relative alle singole disposizioni della Convenzione sulla base della normativa costituzionale, ordinaria e amministrativa vigente. Una specifica attenzione deve essere rivolta alle modificazioni intervenute a livello normativo a partire dal momento in cui è entrata in vigore la Convenzione, compresi i programmi e gli organismi istituzioni previsti nel territorio nazionale per

del 22 dicembre 1995. L'A.G. con Ris. 51/68 del 1996 ha autorizzato il Comitato a riunirsi con la frequenza indicata nel testo. Sul punto cfr: *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, A/52/38/Rev. 1, par. 7.

dar seguito agli orientamenti di policy che una corretta implementazione della Convenzione richiede.

Nel rapporto vanno indicati inoltre i limiti e le restrizioni imposte dalla legge o dalle consuetudini al godimento delle singole aree di diritti, unitamente ad ogni altro fattore di difficoltà e ostacolo. Si raccomanda inoltre che la documentazione presentata fornisca informazioni utilizzando ove possibile dati empirici e statistiche, con particolare attenzione alle indicazioni relative alla frequenza dei casi di violazione del principio di eguaglianza tra i sessi.

I rapporti periodici successivi debbono seguire, oltre alle direttive già indicate per quelli iniziali, delle ulteriori Linee guida. In pratica, debbono integrare il rapporto precedente e fornire le risposte rimaste inevase nel corso dell'ultimo esame; debbono altresì concentrarsi sulle misure introdotte nel periodo considerato dando rilievo ai progressi realizzati così come agli impedimenti ancora registrabili in ogni specifico contesto nazionale. Da ultimo, i rapporti che seguono al primo dovrebbero necessariamente tenere presenti le osservazioni finali formulate dal Comitato nel corso dell'ultimo confronto

Il meccanismo di *reporting* rappresenta oggi solo una delle competenze attribuite al Comitato poiché con l'adozione nel 2000 del *Protocollo opzionale alla Convenzione*⁷ questo organismo adempie anche alle procedure che lo stesso Protocollo introduce vale a dire la possibilità di ricevere comunicazioni da parte di individui e gruppi di individui e anche di procedere ad un'inchiesta di fronte a gravi o sistematiche violazioni dei diritti umani delle donne.

Questo rafforzamento delle funzioni del Comitato va a colmare i limiti che la procedura di monitoraggio presenta, in parte connessi strutturalmente a questo livello di *enforcement*, in parte legati agli specifici problemi di implementazione della Convenzione del '79. Per quanto concerne il primo profilo è evidente l'impossibilità da parte del Comitato di segnalare eventuali violazioni da parte degli Stati dei diritti previsti dalla Convenzione e perciò l'impossibilità di dare seguito ad un'azione sanzionatoria; l'intero procedimento si svolge infatti sul piano del dialogo costruttivo e del confronto tra gli esperti del Comitato e i rappresentanti dei singoli governi e ha ad oggetto le politiche generali degli Stati stessi in materia di diritti delle

⁷ *Protocollo opzionale alla Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne*, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 6 ottobre 1999, aperto alla firma il 10 dicembre 1999, entrata in vigore il 22 dicembre 2000.

donne, e non le specifiche violazioni da far rilevare sul piano del diritto internazionale. Con particolare riferimento alla Convenzione in esame, è da registrare il fatto che un alto numero di Stati ha posto riserve a numerose disposizioni della Convenzione, tanto da sollevare dubbi circa la loro stessa volontà di sottostare agli obblighi sottoscritti⁸. La ragione principale che induce i governi ad esprimere riserve sostanziali a questo accordo convenzionale rinvia al conflitto esistente tra la posizione di inferiorità attribuita alla donna da vincoli di carattere sociale, religioso e culturale spesso collegati a norme di carattere consuetudinario da un lato, e la volontà di rimuovere le discriminazioni che invece informa il testo e lo spirito della Convenzione dall'altro.

La materia delle riserve è regolata all'Art. 28 del trattato. In esso si riconosce la possibilità per gli Stati di procedere alla ratifica ricorrendo allo strumento delle riserve purché non vi sia incompatibilità tra queste ultime e l'oggetto e lo scopo della Convenzione (Art. 28, 1). Poiché non vi è nel testo indicazione sui criteri e sulle procedure per la determinazione dell'incompatibilità delle riserve e di chi eventualmente sia abilitato a decidere in materia, è necessario fare riferimento a quanto previsto in proposito dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969⁹. Questo trattato come è noto rende possibile ad uno Stato parte presentare obiezione nei confronti di un altro Stato parte di un accordo multilaterale sulle riserve poste da questo ultimo, con il limite però che tale obiezione produrrà effetti solo nei rapporti tra i due paesi. La determinazione di eventuali incompatibilità tra la Convenzione e le riserve non compete quindi al Comitato bensì a ciascuno Stato parte e l'obiezione rileva unicamente nei rapporti tra governi.

Questa situazione ha permesso il moltiplicarsi di adesioni da parte di numerosi paesi che, consapevoli della mancanza di rimedi di ordine

⁸ Sul tema delle riserve alla Cedaw si vedano: R. Cook, *Reservation to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, in "Virginia Journal of International Law", vol. 30, 1990; L. Lijnzaad, *Reservations to the Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women*, in L. Lijnzaad, *Reservation to Un Human Rights Treaties: Ratify or Ruin*, Londra, Martinus Nijhoff, 1994; B. Clark, *The Vienna Convention Reservations Regime and the Convention on Discrimination Against Women*, in "American Journal of International Law", Vol. 82, n. 2, 1991.

⁹ *Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati* del 1969, adottata a Vienna 23 maggio 1969, entrata in vigore 27 gennaio 1980.

giuridico-processuale in grado di accertare e sanzionare eventuali violazioni della normativa sui diritti umani delle donne, non sempre hanno affiancato all'aspetto formale dell'adesione, quelle misure promozionali e di garanzia indispensabili a sostanziare le prescrizioni contenute nella Convenzione.

Un ulteriore elemento di preoccupazione riguarda i ritardi con cui i rapporti periodici vengono presentati e discussi dal Comitato. Questa situazione, che interessa praticamente tutti gli Stati parte, è solo in parte attribuibile alla negligenza dei governi nell'adempiere agli obblighi sottoscritti, poiché anche da parte dello stesso Comitato vi sono delle difficoltà a garantire la tempestiva procedura. Come per gli altri organismi derivanti da convenzioni internazionali sui diritti umani, anche per il Cedaw dunque, il problema del ritardo nell'esame dei rapporti presentati dagli Stati parte comporta un ridimensionamento delle già limitate possibilità offerte dai sistemi di garanzia e di controllo previsti per le convenzioni internazionali sui diritti umani di accertare l'osservanza da parte degli Stati degli obblighi sottoscritti al momento della ratifica.

2.2 L'attività del Comitato in tema di violenza contro le donne

Tra le attività del Comitato è andata assumendo nel corso degli anni una rilevanza crescente l'elaborazione delle *General Recommendations* adottate ai sensi dell'art. 21 della Convenzione, sulla base dell'esame dei rapporti e delle informazioni ricevute da parte degli Stati. Il Comitato ha sviluppato molto questa funzione allo scopo di offrire agli Stati una corretta interpretazione del significato di singole disposizioni della Cedaw¹⁰. Nello svolgimento di tale

¹⁰ Le *General Recommendations* che sono state prodotte a partire dal 1989 hanno riguardato le seguenti tematiche: n. 13 (1989) Uguale remunerazione per un lavoro di eguale valore; n. 14 (1990) Circoncisione femminile; n. 15 (1990) Discriminazione contro le donne nelle strategie nazionali per la prevenzione e il controllo della sindrome da immunodeficienza; n. 16 (1991) Lavoratrici non pagate nelle imprese familiari in ambiente urbano e rurale; n. 17 (1991) Misura e quantificazione delle attività domestiche non retribuite delle donne e loro riconoscimento nella composizione nella formazione del prodotto nazionale lordo; n. 18 (1991) Donne disabili; 19 (1992) Violenza contro le donne; n. 20 (1992) Riserve alla Convenzione; n. 21 (1994) Eguaglianza nel matrimonio e nei rapporti di famiglia; n. 22 (1995) Emendamento all'Art. 20 della Convenzione; n. 23 (1997) Art. 7 Attività politica e vita pubblica; n. 24 (1999) Art. 12 Donne e salute; n. 25 (2004), Art. 4 Misure temporanee

funzione, il Comitato si è anche a volte sensibilmente allontanato dallo scopo principale della Convenzione. Mentre le prime raccomandazioni generali hanno riguardato dettagli tecnici nella procedura di *reporting*, a partire dalla *Raccomandazione n. 13* del 1989, il Comitato ha progressivamente sviluppato una forma di “giurisprudenza” paragonabile a quella prodotta dal Comitato delle Nazioni Unite sui diritti economici sociali e culturali collegato all’omonimo Patto¹¹, fornendo agli Stati dettagliate indicazioni su singole disposizioni o questioni per migliorare l’implementazione degli articoli della Convenzione. Le Raccomandazioni presentano perciò una rilevanza significativa limitatamente al profilo politico. Tuttavia va tenuto conto del fatto che sebbene il Comitato non sia un organo propriamente giurisprudenziale dotato di poteri coercitivi nei confronti degli Stati, proprio le *General Recommendation* prodotte in questi ultimi anni, trovano un sistematico richiamo negli atti prodotti da altri organi e istituzioni internazionali dotati di poteri giurisdizionali rispetto alla tutela dei diritti delle donne, come la Corte europea dei diritti umani o la Corte interamericana dei diritti umani, che in alcune loro sentenze in tema di violenza contro le donne hanno fatto espresso riferimento alle *Raccomandazioni generali n. 12* del 1989 e *n. 19* del 1992.

Nella *Raccomandazione generale n. 12* (1989), il Comitato chiedeva ai governi di rendere conto della situazione interna ai singoli stati includendo le informazioni sui casi di violenza e le misure adottate per far fronte a questo fenomeno in occasione della presentazione dei rapporti periodici. In modo decisamente più incisivo invece nella *Raccomandazione n. 19* il Cedaw torna ad occuparsi di questo problema stabilendo l’esistenza di un collegamento specifico e bidirezionale tra la violenza contro le donne e

speciali; n. 26 (2008) Lavoratrici migranti. A questa lista vanno aggiunte la Raccomandazione generale n. 27 (47a sessione, 2010) sulle donne anziane e la protezione dei loro diritti umani e la Raccomandazione generale n. 28 (47a sessione, 2010) sugli obblighi fondamentali degli Stati Parti di cui all’articolo 2 della Convenzione sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne. Questi ultimi documenti sono stati preparati e discussi durante i lavori della 46° sessione del Comitato per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne svoltasi tra il 12 e il 30 luglio 2010. L’ultima *General Recommendation*, la n. 29 adottata nel corso della 54a sessione svoltasi nel 2013 concerne l’art. 16 e tratta delle conseguenze di natura economica legate al matrimonio, alle relazioni familiari e alla loro dissoluzione.

¹¹ Adottato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 2200A (XXI) del 16 dicembre 1966. Entrata in vigore internazionale: 3 gennaio 1976.

le discriminazioni sessuali di cui lo stesso fenomeno della violenza è una concreta manifestazione. La *Raccomandazione n. 19* inoltre offre una prima definizione della violenza di genere (gender-based violence) considerandola come quell'insieme di azioni poste in essere nei confronti di una donna perchè tale o che colpiscono le donne in misura sproporzionata e che hanno la prerogativa di annullare o limitare il godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali delle donne così come stabiliti nelle norme di diritto internazionale generale e nelle convenzioni sui diritti umani¹².

Sul tema delle responsabilità degli Stati nei confronti delle azioni poste in essere da soggetti privati, il Comitato si pronunciava in questo documento con notevole cautela riconoscendo che la Convenzione trova applicazione relativamente alla questione della violenza nei casi in cui questa sia imputabile

¹² Nella parte della General Recommendation n. 19 relativa alle *Osservazioni generali* si legge testualmente:

6. La Convenzione definisce all'articolo 1 la discriminazione contro le donne. La definizione di discriminazione comprende la violenza di genere, vale a dire, la violenza che è diretta contro le donne in quanto donne, o che colpisce le donne in modo sproporzionato. Vi rientrano le azioni che procurano sofferenze o danni fisici, mentali o sessuali, nonché la minaccia di tali azioni, la coercizione e la privazione della libertà. La violenza di genere può violare disposizioni specifiche della Convenzione, ancorché tali disposizioni non menzionino espressamente la violenza.

7. La violenza di genere che compromette o nullifica il godimento da parte delle donne dei diritti umani e delle libertà fondamentali conformemente ai principi generali di diritto internazionale o alle convenzioni sui diritti umani, è la discriminazione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione. Tali diritti e libertà comprendono:

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

8. La Convenzione si applica alla violenza perpetrata dalle autorità pubbliche.(...)

Traduzione dall'inglese a cura del Ministero della Giustizia – Direzione Generale del Contenzioso e dei Diritti Umani - (novembre 2011) della dott.ssa Daniela Riga, testo originale disponibile on line al sito web: <http://www.un.org/womenwatch>

ad organi statali o ad altri soggetti agenti per conto dello Stato. L'ambito di delimitazione della responsabilità internazionale investe comunque l'obbligo positivo previsto all'Art. 2(e) della Convenzione di prendere ogni misura adeguata per eliminare le discriminazioni nei confronti delle donne in tutti i casi in cui queste condotte sono attribuibili a qualsivoglia persona, organizzazione o impresa. Una rilevanza del tutto speciale per i seguiti che produrrà in relazione al dibattito sulla responsabilità internazionale per violazione dei diritti umani e sulle soggettività, ricopre il riferimento nella *General Recommendation n. 19* alla *due diligence* (più correttamente al *duty of due diligence*), concetto ora al centro del dibattito sulla protezione e promozione dei diritti delle donne proprio in relazione alla definizione degli standard internazionali nel quadro delle norme e delle prassi in materia di violenza contro le donne.

In pratica, con questa pronuncia il Comitato evidenzia che anche in relazione alla discriminazione nei confronti delle donne è necessario che i governi tengano in considerazione la necessità di operare con “debita diligenza”. Con tale principio si intende riferirsi alla soglia minima d'azione e d'impegno che lo Stato deve approfondire per adempiere alla propria responsabilità di protezione dalle violazioni in tutti i casi in cui né l'autore né la vittima siano pubblici ufficiali (ad es. violenza domestica) e in tutte le circostanze in cui lo Stato sia a conoscenza o dovrebbe ragionevolmente esserlo di violazioni dei diritti umani (anche poste in essere da privati) e malgrado ciò ometta di adottare le adeguate misure per prevenire queste situazioni e per contrastarle nel momento in cui si siano già verificate.

Nel corso degli anni '90 il riconoscimento pieno dell'appartenenza dei diritti delle donne ai diritti umani ha permesso di rilanciare la questione dei meccanismi di esigibilità durante i lavori della Conferenza di Vienna del 1993 sui diritti umani, tanto che, nell'autunno del 1994, veniva predisposto un progetto di protocollo opzionale alla Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna introduttivo di un sistema di ricorsi individuali al Comitato. Con il Protocollo opzionale, come si accennava sopra, si è creata una procedura che permette ai singoli o ai gruppi di presentare al Comitato comunicazioni scritte su violazioni di uno qualsiasi dei diritti previsti dalla Convenzione, compresi quelli posti a tutela di interessi collettivi. Il diritto di petizione può essere esercitato – come per altri strumenti internazionali che prevedono organi di controllo sul rispetto

degli stessi diritti umani nei diversi contesti nazionali – previo esaurimento di tutti gli strumenti di tutela disponibili nell’ordinamento interno, ad eccezione dell’ipotesi in cui le stesse procedure non siano esperibili in tempi ragionevoli e non siano in grado di offrire garanzie per un esito adeguato. Verranno dichiarate inammissibili quelle comunicazioni che risultino essere incompatibili con le clausole della Convenzione e non presentino elementi sufficientemente fondati o si riferiscano a fatti verificatisi in epoca antecedente l’entrata in vigore del Protocollo, a meno che non abbiano avuto seguito anche successivamente. È richiesta la forma scritta, l’identificazione puntuale di un autore o di un gruppo a cui fare riferimento, e deve necessariamente essere implicato uno Stato parte del Protocollo.

Lo Stato accusato della violazione verrà informato in via confidenziale del contenuto della procedura e sarà tenuto a fornire spiegazioni ed eventuali rimedi entro sei mesi. L’analisi del caso avviene a porte chiuse e al termine della stessa il Comitato trasmette alle parti il proprio parere e eventuali raccomandazioni. Entro sei mesi gli Stati hanno l’obbligo di fornire una risposta scritta circa le misure prese per dare applicazione a tali raccomandazioni. Il Comitato sulla base delle informazioni contenute nelle denunce può invitare lo Stato oggetto di indagine ad assumere provvedimenti temporanei in via di urgenza a protezione delle vittime (Art. 5).

Unitamente al meccanismo delle petizioni, il Protocollo prevede agli artt. 8 e 9 una procedura d’inchiesta. Si tratta di una competenza che gli Stati possono non riconoscere attraverso una dichiarazione effettuata al momento della firma, ratifica o adesione al Protocollo. Il Comitato può perciò svolgere *motu proprio*, sulla base di informazioni affidabili, delle inchieste circa la situazione dei diritti delle donne in determinati contesti. Il Comitato potrà mettere in moto un’inchiesta sulla base di qualsiasi informazione attendibile in suo possesso che rilevi una violazione grave o sistematica da parte di uno Stato membro di diritti stabiliti nella Convenzione. Tali inchieste possono comprendere anche visite sul territorio dello Stato interessato¹³.

¹³ Sulla valenza del Protocollo dal punto di vista dello sviluppo dei diritti umani delle donne vedi: M. Roche, *The Proposed Optional Protocol to the Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women*, in “Human Rights Law and Practice”, n. 3, 1993; Amnesty International, *The Optional Protocol to the Women’s Convention: Enabling Women to Claim their Rights at the International Level*, Dec 1997; A. Byrnes, J. Connors, *Enforcing the human Rights of women: A complaints Process for the Women’s Convention?*, in “Brooklyn Journal of International

Grazie all'interpretazione offerta dal Comitato attraverso le *General Recommendations* la questione della violenza contro le donne è oggi, sotto il profilo dell'esigibilità, nel quadro delle procedure previste dal Protocollo opzionale alla Convenzione, riconducibile alla sfera di intervento dello stesso Comitato, il quale può esaminare comunicazioni individuali o di gruppo relative a episodi o circostanze rilevanti in tema di violenza di genere quando rientrino nei termini definiti nella *General Recommendation n. 19*, ovvero possano configurare violazioni degli obblighi previsti dalla Convenzione stessa.

Con riferimento specifico al problema della violenza nei confronti della donna conformemente all'art. 8 che attribuisce al Comitato la possibilità di visitare il Paese oggetto di inchiesta, durante i lavori della 31a sessione sono stati presi in esame gli episodi ripetuti e sistematici di rapimenti, violenza sessuale e omicidio, e in genere di violenza contro le donne e di abuso familiare, verificatesi in un'area del Messico denominata Ciudad Juárez su cui il Comitato ha preparato una puntuale documentazione, sulla base delle informazioni raccolte e della visita effettuata.

La vicenda in esame si riferisce ad una comunicazione pervenuta nell'ottobre del 2002 relativa a una segnalazione da parte di alcune ONG che richiedevano espressamente al Comitato di indagare su un numero elevato di presunti casi di rapimento, stupro e assassinio di donne nella località di Ciudad Juárez, (Stato di Chihuahua). In merito alla situazione di eccessiva tolleranza da parte del governo messicano a riguardo di episodi gravi di violenza contro le donne, il Comitato già in occasione della presentazione da parte del Messico del 5° rapporto periodico nell'agosto 2002¹⁴ aveva ritenuto opportuno segnalare nelle Osservazioni conclusive la carenza di informazioni e di risultati nelle investigazioni sui numerosi casi di omicidio di donne, denunciando così l'incapacità del governo di perseguire penalmente gli autori di questi crimini nonostante le indicazioni fornite nella Raccomandazione n. 44 del 1998 della Commissione nazionale messicana sui diritti umani che auspicava una diversa condotta proprio da parte degli apparati dello Stato

Law", vol. 21, 1996; S. Cartwright, *Rights and Remedies: the Drafting of an Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, in "Otago Law Review", vol. 9, 1998.

¹⁴ Cedaw/C/Mex/5.

preposti ad attività di tipo investigativo e giudiziario¹⁵. Alla luce dei rilievi emersi nel corso delle indagini curate dal Comitato si rendeva evidente che le informazioni fatte pervenire con la comunicazione da Equality Now e Casa Amiga circa l'esistenza di gravi violazioni dei diritti umani tutelati nella Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna erano veritiere. Ai rilievi del Comitato facevano seguito nel maggio 2003 le osservazioni tempestive del governo messicano attraverso una nota della Missione permanente del Messico alle Nazioni Unite che esprimeva la piena volontà di collaborare con il Comitato nello sviluppo dell'inchiesta. Nel mese successivo, Casa Amiga, Equality Now e il Comitato messicano per la difesa e la promozione dei diritti umani, producevano ulteriori informazioni aggiornate sui fatti che si erano verificati attorno a Juárez che rendevano complessivamente ancor più grave lo scenario degli eventi oggetto di indagini segnalando episodi analoghi anche a Chihuahua City. L'attivazione della procedura prevista all'Art. 8, decisa in occasione della 29a sessione nel luglio del 2003 sulla base delle informazioni complessivamente raccolte dal Comitato, ha portato il Comitato a recarsi nella capitale dello Stato di Chihuahua dove sono stati intervistati il governatore ad interim dello Stato e l'assistente del Procuratore e del Direttore degli affari legali, mentre nella città di Ciudad Juárez sono stati organizzati incontri con numerose autorità sia locali che del governo centrale, oltre che con esponenti di organizzazioni delle vittime, alcune madri di giovani scomparse e le rappresentanti di Casa Amiga, Equality Now e del Comitato messicano per la difesa e la promozione dei diritti umani. I dati complessivamente ricavati dalla visita effettuata dal Comitato in Messico e dalle informazioni raccolte hanno dato conferma di quanto già fonti giornalistiche e non governative avevano denunciato circa la sparizione e l'uccisione di numerose centinaia di donne in circostanze non adeguatamente accertate dalle pubbliche autorità.

Per quanto concerne l'esame dei reclami individuali pervenuti al Comitato ai sensi dell'art. 7¹⁶ l'attività sviluppata a riguardo della violenza do-

¹⁵ General Assembly, Official Records, Fifty-seventh Session, Supplement No. 38, (A/57/38) *Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women*.

¹⁶ *Art. 1*: Uno Stato parte del presente Protocollo (che da ora in avanti sarà definito "Stato Parte") riconosce la competenza del Comitato sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (che da ora in avanti sarà definito "il Comitato") a

mestica risulta alquanto significativa e la casistica trattata assai eterogenea e del tutto rilevante con riferimento alla definizione dello standard della *due diligence*.¹⁷ L'interpretazione di questo standard ha costituito in questi anni un dato costante nell'attività del Comitato relativa al ricevimento e all'esame dei ricorsi individuali concernenti fatti di violenza, anche con riferimento alle condotte imputabili a soggetti privati¹⁸.

ricevere e prendere in esame le comunicazioni ad esso presentate in conformità con quanto previsto dal successivo articolo 2.

Art. 2: Le comunicazioni potranno essere presentate a titolo individuale o a nome di gruppi di persone, le quali rientrino nella giurisdizione di uno Stato Parte, che denunciino di essere state vittime della violazione di uno qualsiasi dei diritti esposti nella Convenzione dallo Stato parte in questione. Laddove una comunicazione venga presentata per conto di un individuo o di un gruppo di persone, questo avverrà con il loro consenso a meno che, nel caso di una mancanza di tale consenso, l'autore della comunicazione non possa comunque dimostrare di agire in sua, o loro, rappresentanza.

Art. 7: Il Comitato prenderà in esame le comunicazioni ricevute in conformità con quanto previsto dal presente Protocollo alla luce di tutte le informazioni che saranno state messe a sua disposizione a titolo individuale o in rappresentanza di gruppi di individui e dallo Stato Parte interessato, provvedendo che tali informazioni vengano trasmesse alle parti interessate.

2. Nel prendere in esame le comunicazioni presentate in conformità con quanto disposto dal presente Protocollo il Comitato dovrà svolgere riunioni ristrette.

3. Dopo aver preso in esame una comunicazione, il Comitato trasmetterà alle parti in causa il proprio parere in proposito, unitamente a eventuali raccomandazioni.

4. Lo Stato Parte darà la debita considerazione al parere espresso dal Comitato, come pure alle sue raccomandazioni, e dovrà presentare al Comitato, entro il termine di sei mesi, una risposta scritta comprendente le azioni eventualmente assunte alla luce del parere e delle raccomandazioni avanzate dal Comitato.

5. Il Comitato potrà invitare lo Stato Parte a fornire ulteriori delucidazioni in merito alle misure che lo Stato Parte abbia assunto per soddisfare il parere o le raccomandazioni avanzate dal Comitato stesso, nel caso in cui ne siano state espresse, comprendendo quanto venga giudicato appropriato da parte del Comitato, nel successivo rapporto presentato dallo Stato Parte in conformità con quanto previsto dall'articolo 18 della Convenzione.

¹⁷ A. Byrnes, E. Bath, *Violence against Women, the Obligation of Due Diligence, and the Optional Protocol to the Convention*, in "Human Rights Law Review", n. 8, 3, 2008.

¹⁸ Tra la casistica esaminata dal Comitato si segnalano: A.T. v. Hungary, Comm. No. 2/2003, Şahide Goekce (deceased) v. Austria, 5/2005, Fatma Yildirim (deceased) v. Austria, 6/2005, N.S.F. v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, 10/2005, Karen Tayad Vertigo v. Philippine, n. 18/2008.

3. La nozione di violenza contro le donne nella Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1993

3.1 Genesi della Dichiarazione

Nel corso degli ultimi 20 anni, l'impegno della comunità internazionale per il riconoscimento dei diritti delle donne, per l'accertamento delle violazioni e per il perfezionamento dei meccanismi di controllo e di garanzia, ha condotto alla messa a punto di nuovi strumenti, sia di natura giuridica che politica per contrastare il fenomeno della violenza contro la donna dopo che, la Dichiarazione di Vienna e il Programma d'Azione adottati nel 1993 al termine dei lavori della II Conferenza mondiale sui diritti umani¹, avevano riconosciuto la piena appartenenza della questione della violenza contro la donna al discorso dei diritti umani².

Da tale impegno è scaturita una consistente attività di *policies* prevalentemente di natura regolativa, realizzata sia a livello internazionale che a livello interno in numerosi paesi, volta a distribuire autoritativamente valori orientati essenzialmente a limitare in via impositiva una serie di comportamenti identificati come lesivi dei diritti umani delle donne. Dall'esperienza dalle

¹ A/Conf. 157/23. United Nations. (25 June 1993) World Conference on Human Rights: *The Vienna Declaration and Programme of Action*.

² J.R. Chapman, *Violence Against Women as a Violation of Human Rights*, in "Social Justice", n. 17, 1990; M. Davies (ed), *Women and Violence*, Zed Books, London 1994; P. Goldberg, N. Kelly, *International Human Rights and Violence Against Women*, in "Harvard Human Rights Journal", n. 6, 1993. Sulla Conferenza di Vienna e i diritti delle donne V. anche: D. Sullivan, *Women's Rights and the 1993 World Conference on Human Rights*, in "American Journal of International Law", Vol. 88, 1994, pp. 152-167. Per una ricostruzione dell'approccio al problema della violenza nei confronti della donna da parte delle Nazioni Unite mi permetto di segnalare il mio *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Università di Padova, Padova, Quaderni del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, n. 2, 2000.

Conferenza di Vienna e dalla rilevanza che in quella sede ha avuto la questione della violenza³ è derivata nei mesi immediatamente successivi l'adozione da parte dell'Assemblea Generale della *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*⁴. Si tratta di uno strumento che pur non avendo carattere vincolante, rappresenta di fatto una sorta di completamento della Cedaw e costituisce attualmente il documento di riferimento fondamentale quando si vuole indicare la definizione violenza contro la donna vigente a livello internazionale. In esso è proposta una nozione di violenza che considera le condotte riferibili alla dimensione privata, a quella pubblica e anche a quelle circostanze in cui il non intervento dello Stato lascia di fatto impunte talune condotte. Nel Preambolo, esplicitamente la violenza è riconosciuta come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra uomini e donne ed è qualificata come uno dei meccanismi sociali cruciali attraverso cui le donne sono costrette in una condizione di subordinazione rispetto agli uomini⁵. La violenza viene perciò ricondotta ai rapporti sociali di genere e identificata quale mezzo di controllo sociale e di coercizione che permette all'uomo di mantenere il potere sulla donna all'interno della coppia, nel quadro di una società definita sulla base di norme e modelli di riferimento per la socializzazione ai ruoli di genere fortemente squilibrati. La violenza si inserisce dunque nell'insieme dei rapporti di disuguaglianza tra uomini e donne ed è una violenza strutturale che origina nella società e nella cultura prima che negli individui. Presenta una natura multifattoriale al cui interno sono ravvisabili aspetti politici, sociali, culturali, relazionali e individuali, i quali sono indissociabili in quanto interdipendenti.

L'idea di violenza comprende nel testo della Dichiarazione il danno fisico, sessuale e psicologico includendo una gamma di comportamenti o di atti violenti quali le percosse, lo stupro da parte del coniuge, le mutilazioni

³ C. Bunch, R. Niamh, *Demanding Accountability: The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights*, Center for Women's Global Leadership with United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), New Brunswick, NJ, New York, 1994; C. Bunch, R. Carrillo, *Gender Violence: A Development and Human Rights Issue*, New Brunswick, NJ, 1991.

⁴ La Dichiarazione è stata adottata dall'Assemblea Generale nella sessione plenaria del 20 dicembre 1993 (A/Res/48/104). Per un commento ai contenuti della Dichiarazione: H. Charlesworth, *The UN Declaration on Violence Against Women*, in "Social Justice", n. 17, 1994, pp. 53-70.

⁵ A/Res/48/104, *Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne*, VI paragrafo del Preambolo.

genitali e altre pratiche dannose per le donne, la violenza legata alla dote, la violenza collegata allo sfruttamento, all'intimidazione sessuale sul lavoro, al traffico di donne e alla prostituzione forzata⁶. Tuttavia, manca ancora in questa Dichiarazione una considerazione specifica del diritto delle donne a non subire violenza come diritto umano autonomo, mancanza che peraltro sotto il profilo della tutela dei diritti delle donne è ben più grave se si considera la non menzione nel testo della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne della violenza nella sua generalità.

All'art. 3 la Dichiarazione, elenca una serie di diritti di particolare pertinenza con la questione della violenza quali: il diritto alla vita, il diritto all'uguaglianza, il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona, il diritto ad una uguale protezione di fronte alla legge, il diritto di essere libere da tutte le forme di discriminazione, il diritto al più alto standard raggiungibile di salute fisica e mentale, il diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli e il diritto a non essere sottoposte a tortura, o ad altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti.

L'art. 4 della Dichiarazione concerne le misure che gli Stati dovrebbero adottare al fine di lottare in modo efficace contro la violenza. Gli Stati dovrebbero perseguire con tutti i mezzi appropriati una politica di eliminazione della violenza contro le donne e, in tal direzione, dovrebbero: ratificare la

⁶ *Articolo 1:* Ai fini della presente Dichiarazione l'espressione "violenza contro le donne" significa ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata.

Articolo 2: La violenza contro le donne dovrà comprendere, ma non limitarsi a, quanto segue:

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

Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne e ritirare le numerose riserve poste a questo trattato; astenersi dall'usare violenza contro le donne e esercitare la dovuta diligenza per prevenire, indagare e, conformemente alla normativa nazionale, punire gli atti di violenza sia quelli perpetrati da soggetti organici allo Stato che da persone private; sanzionare a livello penale, civile, nonché con agli strumenti che offrono il diritto del lavoro e quello amministrativo i responsabili, nonché riparare agli illeciti causati alle donne che sono vittime di violenza; alle vittime dovrebbe essere garantito l'accesso ai meccanismi della giustizia nei termini previsti dalla legislazione nazionale e gli Stati dovrebbero informare adeguatamente le donne dei loro diritti in tali circostanze.

Inoltre, i governi dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di sviluppare piani nazionali per promuovere la protezione delle donne contro ogni forma di violenza considerando il contributo che in questo tipo di impegno possono dare le organizzazioni non governative nonché sviluppare, in modo ampio, approcci preventivi e più in generale disposizioni di varia natura idonee a promuovere la protezione delle donne contro ogni forma di violenza, e ad evitare la rivittimizzazione; assicurare alle vittime un'adeguata assistenza per i figli nonché un sistema di interventi volto alla loro riabilitazione, comprensivo di servizi sanitari, strutture di sostegno per la sicurezza personale e la riabilitazione psicologica. I governi dovrebbero anche prevedere nei bilanci annuali risorse adeguate per la formazione dei magistrati e delle forze di polizia nonché dei funzionari pubblici responsabili dell'attuazione delle attività di prevenzione e adottare misure appropriate, specialmente in campo educativo per modificare i modelli di comportamento sociale e culturale al fine di eliminare i pregiudizi, le pratiche consuetudinarie e ogni altra prassi basata sull'idea dell'inferiorità o della superiorità di uno dei due sessi e su ruoli stereotipati per gli uomini per le donne; da ultimo, dovrebbero promuovere la ricerca, raccogliere dati e compilare statistiche, concernenti in particolar modo la violenza domestica e riguardanti l'incidenza delle diverse forme di violenza contro le donne allo scopo di favorire la ricerca su questo fenomeno e sull'efficacia delle misure adottate per prevenirlo e considerare le esigenze specifiche di alcuni segmenti del mondo femminile particolarmente esposti alla violenza.

Precedentemente all'adozione di questo atto, in ambito Nazioni Unite, sul tema della violenza il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di disci-

minazione nei confronti delle donne, istituito dalla medesima Convenzione, aveva prodotto in materia, come abbiamo visto nelle pagine precedenti, le General Recommendations, n. 12 e 19 rispettivamente nel 1989 e nel 1992⁷ contribuendo in modo determinante allo sviluppo del dibattito a livello di istituzioni internazionali. e al riconoscimento della violenza contro le donne come questione centrale relativamente al problema della effettività dei diritti umani delle donne.

La questione della violenza contro la donna è stata monitorata e affrontata con riferimento anche a specifici profili. Nel 2004, durante i lavori della 58^a sessione dell'Assemblea Generale si è provveduto all'adozione di una risoluzione⁸ sul tema della violenza domestica⁹. In questo documento si sottolinea il carattere invisibile, ma assai diffuso, di questa forma di abusi e si sottolinea l'importanza della messa a punto da parte degli stati di misure idonee a prevenire e contrastare il dilagare di tale fenomeno, nonché l'impegno degli organismi internazionali attivi sul terreno dei diritti umani delle donne a lavorare su questo specifica area di criticità della condizione femminile in considerazione della rilevanza e delle ricadute sul piano sociale e individuale della violenza contro le donne in ambito domestico a livello universale.

Particolare attenzione è stata dedicata anche alle problematiche che hanno rilevanza per la condizione femminile in relazione ai processi di globalizzazione soprattutto con riferimento al fenomeno delle migrazioni femminili. Tra queste, la persistenza delle pratiche consuetudinarie alla luce della loro diffusione oggi anche nei paesi di immigrazione a seguito dell'insediarsi al loro interno di comunità nazionali, etniche, religiose al cui interno sono diffuse soprattutto le mutilazioni genitali femminili¹⁰. Già nel corso della 58^a sessione dell'Assemblea Generale, il dibattito sulle questioni che investono sotto il profilo diritti umani le donne migranti era emerso in tutta la sua gravità¹¹. La questione delle lavoratrici migranti è stata considerata anche sotto il profilo delle ricadute che possono derivare sul piano

⁷ G.R. N.12, sessione 8°, 1989 e G.R. N.19, sessione 11°, 1992; riferimenti in tema al cap. 2.

⁸ General Assembly resolution 58/147.

⁹ D. Hawkins, M. Humes, *Human rights and domestic violence*. "Political Science Quarterly", n. 117(2), 2002, pp. 231-257.

¹⁰ A/60/137, *Violence against women, Report of the Secretary-General*, 21 luglio 2005.

¹¹ General Assembly Resolution 58/143.

delle discriminazioni multiple, questione di cui si è specificamente occupato il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale previsto dall'omonima Convenzione internazionale.

3.2 Ulteriori sviluppi relativamente alla nozione di violenza in ambito Nazioni Unite

Gli sviluppi più recenti del dibattito prodotto a livello internazionale sulla violenza nei confronti della donna sono numerosi ma la pubblicazione dello Studio approfondito del Segretario Generale delle Nazioni Unite preparato nella forma di Rapporto all'Assemblea Generale¹² ha il merito e lo scopo di sistematizzare entro il paradigma diritti umani questa problematica e di fare il punto sugli strumenti che nel quadro dei diritti umani possono essere attivati dagli Stati nella lotta alla violenza di genere. La questione della responsabilità statale con riferimento agli ambiti collegati alla prevenzione della violenza, allo sviluppo di attività investigative e giudiziarie realizzate in modo tale da permettere di arrivare all'identificazione degli autori di reati e perciò alle sedi di giudizio e a una sentenza di condanna per i colpevoli di delitti collegati alla violenza contro le donne, si collega all'obbligo di proteggere le donne contro ogni forma di discriminazione e a quello di promuovere i diritti umani.

Tali obblighi riguardano non solo le situazioni che coinvolgono direttamente organi statali o ad altri soggetti agenti per conto dello Stato, ma anche quelle condotte poste in essere da attori non statali quando queste siano attribuibili alla mancanza di *due diligence* da parte dello Stato. Questo standard, in relazione alla problematica della violenza contro la donna, viene ripreso sulla scorta di quanto già elaborato del Cedaw nella *General Recommendation* n. 19 e ampiamente richiamato all'art. 4(c) della Dichiarazione sull'eliminazione della violenza nei confronti della donna¹³ per poi trovare ulteriore

¹² A/61/122/Add.1, General Assembly, 61^o sessione, *In Depth study on all forms of violence against women, Report of the Secretary General*.

¹³ *Articolo 4* Gli stati dovrebbero condannare la violenza contro le donne e non dovrebbero appellarsi ad alcuna consuetudine, tradizione o considerazione religiosa al fine di non ottemperare alle loro obbligazioni quanto alla sua eliminazione. Gli stati dovrebbero perseguire con tutti i mezzi appropriati e senza indugio una politica di eliminazione della violenza contro le donne e, a questo fine, dovrebbero:

legittimazione nei richiami, oltre che di alcuni documenti di carattere politico adottati da organizzazioni intergovernative di carattere regionale, nella sentenza *Velasquez Rodríguez v. Honduras* nella quale la Corte Interamericana sui diritti umani ha stabilito che uno Stato è tenuto a prevenire le violazioni dei diritti umani commesse anche da attori non statali¹⁴.

La rilevanza della *due diligence* è stata messa in luce anche dalla stessa Relatrice speciale sulla violenza contro la donna che in tema ha prodotto uno specifico rapporto¹⁵ nel quale si sottolinea la necessità di applicare questo standard anche con riferimento alle azioni di prevenzione e alle condotte in cui sono implicati non solo soggetti organici agli apparati dello Stato anche attori privati.

Nel 2010 la Relatrice Speciale ha prodotto un ulteriore Rapporto sul tema dei profili risarcitori relativamente alla violenza contro le donne. Anche in questo lavoro si mette in luce il potenziale di trasformazione dello status quo che queste misure possono avere non solo in relazione al ripristinare la situazione preesistente alla violazione ma anche relativamente al prevenire la reiterazione delle condotte discriminanti alle quali si collega la violenza. In altre parole, la riparazione nel quadro della *due diligence* così come prospettata in questo lavoro, non rappresenterebbe una semplice risposta del sistema della giustizia al singolo individuo ma diverrebbe uno strumento di intervento politico nella realtà.¹⁶

Tale interpretazione si pone in linea di continuità con la risoluzione del 2005 dell'Assemblea Generale dell'ONU in tema di *Principi di base e linee guida relativi ai ricorsi e alle riparazioni a favore delle vittime di flagranti violazioni del diritto internazionale dei diritti umani e gravi violazioni del diritto internazionale umanitario*¹⁷ nella quale vengono illustrati i meccanismi, le modalità, i

c) Esercitare la dovuta attenzione per prevenire, indagare e, conformemente alla legislazione nazionale, punire gli atti di violenza contro le donne, sia che tali atti siano perpetrati dallo stato che da persone private.

¹⁴ Inter-American Court on Human Rights, *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, 29 luglio 1988 (Ser. C.) N. 4, 1988.

¹⁵ Special Rapporteur on Violence against Women, *The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women*, E/CN.4/2006/61.

¹⁶ Special Rapporteur on Violence against Women, *Reparations to Women who Have Been Subjected to Violence*, UN Doc. A/HRC/14/22 (2010).

¹⁷ Risoluzione 60/147 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 16 dicembre 2005, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Viola-*

procedimenti e i metodi per l'adempimento delle obbligazioni giuridiche esistenti nell'ambito del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Le Linee guida riconoscono alla vittima di violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani un diritto ad una effettiva riparazione proporzionale alla gravità del danno, adeguata alle circostanze del caso e definita da una serie di misure quali, restituzione, compensazione, riabilitazione, soddisfazione, garanzie di non ripetizione. Questo documento rappresenta peraltro uno sviluppo settoriale della *Dichiarazione dei basilari principi di giustizia per le vittime di reato ed abuso di potere*¹⁸ nella quale l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite fa espressa menzione di tutta una serie di diritti delle vittime relativi al profilo risarcitorio, all'assistenza, alle garanzie della riservatezza, all'informazione e partecipazione al processo penale. Una particolare attenzione viene riservata in questo strumento alle questioni concernenti la protezione di questi soggetti vittime al fine di evitare la cosiddetta vittimizzazione secondaria derivante dal trattamento non idoneo riservato alla persona offesa durante il processo

tions of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, In accordance with domestic law and international law, and taking account of individual circumstances, victims of gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law should, as appropriate and proportional to the gravity of the violation and the circumstances of each case, be provided with full and effective reparation, as laid out in principles 19 to 23, which include the following forms: restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction and guarantees of non-repetition.”, on line alla pagina web: <http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm>.

¹⁸ Risoluzione 40/34 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 29 novembre 1985, *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, on line alla pagina web: <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>.

4. La protezione della vittima nella prospettiva sovranazionale: l'attività della Corte europea per i diritti umani a riguardo della violenza contro le donne

4.1 La rilevanza dell'operato della Corte europea per la tutela dei diritti umani

Nelle brevi pagine che seguono non si intende analizzare sotto il profilo tecnico-giuridico gli aspetti più significativi di alcune pronunce giurisprudenziali della Corte europea dei diritti umani in tema di violenza contro le donne, bensì semplicemente offrire una sintetica presentazione di alcuni rilievi offerti dalla Corte in virtù della competenza contenziosa che le è attribuita dalla *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU)¹ e alla luce del carattere sovranazionale della sua

¹ *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa* (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore il 3 settembre 1953. Ogni Stato parte della o individuo che si ritenga vittima di una violazione di uno dei diritti garantiti dalla Convenzione può ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, al fine di ottenere il rispetto di tali diritti nei propri confronti. Con la Convenzione, viene istituita una vera e propria giurisdizione internazionale competente a pronunciarsi sul rispetto dei diritti e delle libertà in essa enunciati. Aderendo alla Convenzione, gli Stati si impegnano a garantire a quanti, persone fisiche o giuridiche ed indipendentemente dalla nazionalità (art. 1), siano soggetti alla propria giurisdizione, i diritti e le libertà tutelati dalla Convenzione, vale a dire il diritto alla vita (art. 2); le garanzie giudiziarie – il diritto alla libertà ed alla sicurezza (art. 5), il diritto ad un processo equo (art. 6), il principio *Nulla poena sine lege* (art. 7) ed il diritto ad un ricorso effettivo (art. 13) –; il diritto al rispetto della vita privata e familiare (art. 8); il diritto al matrimonio (art. 12); la protezione della proprietà (art. 1 Protocollo 1); la libertà di espressione (art. 10); la libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 9); la libertà di riunione e di associazione (art. 11). Inoltre, la Convenzione vieta la tortura e le pene o trattamenti inumani e degradanti (art. 3), la schiavitù ed il lavoro forzato (art. 4) e qualsiasi forma di discriminazione nel godimento dei diritti e delle libertà sanciti dalla Convenzione (art. 14).

azione giurisdizionale. Negli ultimi anni infatti gli elementi dell'implementazione di nuove forme di intervento a riguardo del tema della violenza nei confronti delle donne sono sicuramente da ricercarsi anche nella diversità e pluralità delle istituzioni che a diverso titolo hanno avuto modo di assumere posizioni in merito a questo fenomeno più o meno vincolanti per gli attori destinatari dei singoli atti, determinando una stimolante e per niente trascurabile variabilità di risposte in termini di *policy*. La Corte europea è in questo senso un'istituzione la cui capacità re-interpretativa degli obiettivi contenuti nell'articolato della Convenzione europea è ampiamente riconosciuta anche sotto il profilo dell'esame dei relativi strumenti idonei a conseguirli. Per questa ragione considerare le ricadute che alcuni pronunce sono in grado

Deroghe agli obblighi previsti dalla Convenzione possono essere previste solo in caso di guerra o di altro pericolo pubblico che minacci la vita della nazione, nella stretta misura in cui la situazione lo richieda, ad esclusione degli obblighi derivanti da altri impegni assunti a livello internazionale e di quelli di cui agli articoli 2, 3, 4(1) e 7 della Convenzione. La Convenzione è in questo senso alimentata sul piano interpretativo grazie all'attività della Corte che, con la sua giurisprudenza, ha notevolmente ampliato il ventaglio delle situazioni giuridiche tutelate fino a ricomprendervi anche ipotesi non prevedibili all'epoca dell'adozione della Convenzione (si pensi ad es. ai diritti in materia di procedura di estradizione ed espulsione, ecc.). Inoltre, la Convenzione si è arricchita con l'adozione dei Protocolli addizionali, volti a garantire diritti non inclusi nel testo iniziale della Convenzione e a modificare la struttura ed il funzionamento della procedura di ricorso. La Corte, che ha sede a Strasburgo, si compone di un numero di giudici pari a quello degli Stati contraenti che operano a titolo individuale senza rappresentare alcun es essendo vincolati perciò ad un obbligo d'indipendenza e imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni. La procedura avviata in sede di ricorso alla Corte è in contraddittorio e pubblica, incluse le udienze e salvo circostanze eccezionali. Le memorie e gli altri documenti depositati presso la cancelleria della Corte dalle parti sono liberamente accessibili al pubblico; i ricorsi possono essere presentati individualmente o tramite rappresentazione di un avvocato, in una delle lingue ufficiali degli Stati contraenti. Secondo il Prot. 14 ogni ricorso individuale viene in primo luogo attribuito ad un giudice unico: dopo un esame preliminare del caso, il giudice unico decide sulla ricevibilità o sull'eventuale cancellazione dal ruolo. Se non viene dichiarato irricevibile o cancellato dal ruolo, il giudice unico lo trasmette ad un comitato o ad una sezione per un ulteriore esame. Il Comitato potrà a sua volta o dichiararlo irricevibile o decidere nel merito qualora la questione in causa sia oggetto di una giurisprudenza consolidata della Corte. Se non viene adottata nessuna decisione delle precedenti una sezione si pronuncerà sulla ricevibilità e sul merito dei ricorsi presentati. Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa esercita un'attività di controllo sull'esecuzione delle sentenze. Riferimenti alla pagina web: http://www.rpcoe.esteri.it/RPCOE/Menu/Consiglio+d+Europa/Corte_Europea_Diritti_Uomo/ del sito della Rappresentanza permanente d'Italia presso il Consiglio d'Europa.

di determinare sul terreno degli orientamenti di carattere politico tra i *policy makers* degli Stati sottoposti alla giurisdizione della Corte² è oggi estremamente importante vista la rilevanza della giustizia penale a riguardo della violenza sul piano simbolico e ovviamente su quello materiale. È peraltro evidente che i beni giuridici protetti dalle norme che sanzionano la violenza contro le donne assumono rango di rilevanza primaria trattandosi di diritti fondamentali della persona come peraltro segnalato all'art. 3 della stessa Dichiarazione delle Nazioni Unite in tema di violenza³. Tra questi in primis

² In tema di violenza contro le donne l'Ufficio stampa della Corte europea ha prodotto un fact sheet nel quale elenca una serie di pronunce in merito alcune delle quali verranno considerate nelle pagine che seguono. Con riferimento alla violenza in generale si segnalano i seguenti casi: *Kontrovà v. Slovakia* (no. 7510/04) 31.5.2007; *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (no. 71127/01) 12.6.2008; *Branko Tomašić and Others v. Croatia* (no. 46598/06) 15.1.2009; *Opuz v. Turkey* (no. 33401/02) 9.6.2009; *E.S. and Others v. Slovakia* (no. 8227/04) 15.9.2009; *A. v. Croatia* (no. 55164/08) 14.10.2010; *Hajduová v. Slovakia* (no. 2660/03) 13.11.2010; *Kalucza v. Hungary* (no. 57693/10) 24.04.2012; in tema di mutilazioni genitali: *Izevbekhaj v. Ireland* (no. 43408/08) Decision 17.5.2011; *Omeredo v. Austria* (no. 8969/10) Decision 20.9.2011; sullo stupro: *X and Y v. the Netherlands* (no. 8978/80) 26.3.1985; *Aydın v. Turkey* (no. 23178/94) 25.9.1997; *M.C. v. Bulgaria* (no. 39272/98) 4.12.2003; *Maslova and Nalbandov v. Russia* (no. 839/02) 24.1.2008; *I.G. v. Republic of Moldova* (no. 53519/07) 15.05.2012; su violenza ed esclusione sociale: *N. v. Sweden* (no. 23505/09) 20.07.2010; in tema di violenza posta in essere da pubblici ufficiali: *Yazgül Yılmaz v. Turkey* (no. 36369/06) 01.02.2011; *B.S. v. Spain* (no. 47159/08) 24.07.2012; sulla violenza in luoghi pubblici: *Ebcin v. Turkey* (no. 19506/05) 01.02.2011.

La Corte ha inoltre preso in esame il rischio di violenza domestica e la questione dei crimini d'onore in relazione all'estradizione nei casi *N. v. Sweden* (no. 23505/09, 20.07.2010); *A.A. and Others v. Sweden* (no. 14499/09, 28.06.2012). Le Decisioni più recenti in tema di violenza domestica riguardano il caso *M.T. and S.T. v. Slovakia* (no. 59968/09) del 29 maggio 2012, il caso *Irene Wilson v. United Kingdom* (no. 10601/09) del 23 ottobre 2012 e il caso *Valiulienė v. Lithuania* (no. 33234/07) del 26 marzo 2013.

³ *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne*,

Articolo 3: Le donne hanno il diritto ad un uguale godimento e garanzia di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile o in ogni altro campo.

Questi diritti includono tra l'altro:

- a) il diritto alla vita;
- b) il diritto all'uguaglianza;
- c) il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona;
- d) il diritto ad una uguale protezione di fronte alla legge;
- e) il diritto di essere libere da tutte le forme di discriminazione;

rileva il diritto alla vita così come quello alla libertà intesa sul piano individuale e fisico ma anche morale e di autodeterminazione nella scelte⁴.

La Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del Consiglio d'Europa (CEDU), si configura come uno strumento sempre più importante per la tutela dei diritti umani delle donne. Essenzialmente per due ragioni: perché estende gli obblighi degli Stati parte a tutti gli individui soggetti alla loro giurisdizione andando di fatto a superare il principio di reciprocità tra Stati e perché la Corte europea dei diritti umani che la stessa Convenzione istituisce, è un organo giurisdizionale a carattere permanente, competente a ricevere ricorsi individuali da cui derivano sentenze che vincolano gli Stati. In caso di condanna perciò lo Stato interessato, identificate le cause della riscontrata violazione, può scegliere i mezzi migliori per conformarsi alla statuizione della Corte. Tali mezzi si concretizzano nell'adozione di misure individuali e/o generali. Mentre le prime riguardano la posizione del ricorrente, che deve essere rimesso per quanto possibile in una situazione simile a quella che sussisterebbe se la violazione non avesse avuto luogo, in altre parole la parte lesa deve ritornare nella situazione di fatto e di diritto precedente alla violazione della Convenzione da parte dello Stato, le seconde concernono l'adozione di misure *erga omnes*, dirette a risolvere anche altri casi analoghi già pendenti, nonché a prevenirne ed evitarne altri in futuro (tale seconda esigenza nasce in caso di violazioni non episodiche).

Naturalmente più le violazioni rivestono carattere sistematico (sono dunque delle cd. violazioni seriali), più emerge la consapevolezza di carenze strutturali del sistema dello Stato condannato, più, di conseguenza, diviene pressante l'esigenza di adottare delle adeguate misure di carattere generale allo scopo di prevenire le violazioni della Convenzione.⁵ È evidente che

f) il diritto al più alto standard raggiungibile di salute fisica e mentale;

g) il diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli;

h) il diritto a non essere sottoposte a tortura, o ad altri trattamenti o punizioni crudeli, inumane o degradanti.

⁴ Per una disamina sui livelli di protezione della vittima di violenza di genere nella prospettiva sovranazionale cfr: D. Mancini, *Le indagini in tema di violenza di genere*, on line al sito web: <http://www.ipa.abruzzo.it>

⁵ Per una rassegna della giurisprudenza della Corte europea sul tema della violenza di genere si vedano le relazioni di T. Manente presentate al Consiglio Superiore della Magistratura in data 19/21 ottobre 2009 e 7/9 aprile 2010 rispettivamente titolate *La violenza di genere*

L'obbligazione generale che grava sugli Stati in base ai trattati generali sui diritti umani di garantire effettivamente i diritti fondamentali di ciascuna persona si svuoterebbe di valore, se l'interprete non adottasse un punto di vista attento allo specifico "di genere", rendendo così possibile osservare, capire e rispondere alle esigenze di ciascun singolo soggetto nell'ambito socio-culturale in cui si trova.

L'attività di interpretazione dei diritti contenuti nella CEDU che la Corte con la propria giurisprudenza sta producendo negli ultimi anni costituisce un riferimento imprescindibile per la tutela dei diritti delle donne e segnatamente per la protezione dalla violenza, rispetto alla quale, la posizione della Corte è porsa soprattutto nelle ultime pronunce essere improntata ad un'interpretazione piuttosto ampia del concetto di obblighi positivi degli Stati, sia in relazione a vicende inerenti a fatti di stupro, che di violenza domestica⁶. È infatti identificabile in alcune sentenze della Corte lo sforzo di adottare una prospettiva di genere facendo perno da un lato sulla centralità del principio di non discriminazione mediante un'applicazione dell'art. 14 della Convenzione che permetta una configurazione dell'eguaglianza a partire dalla specificità femminile, dall'altro avendo cura di delineare una visione contestuale della singola violazione per meglio dar conto della cause e degli effetti molteplici del singolo illecito.⁷

4.2 Le pronunce della Corte in tema di violenza contro le donne

La prassi della Corte passa in rassegna una casistica piuttosto ampia. Con la sentenza *Opuz c. Turchia*⁸ (9/06/2009), in tema di violenza dome-

nell'ordinamento integrato e La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e la violenza di genere, on line al sito web: www.csm.it

⁶ A. Viviani, *La violenza contro le donne nell'interpretazione della Corte di Strasburgo*, in "Diritti umani e diritto internazionale", n. 4, 2010, pp. 412-422.

⁷ I. Radacic, *Gender Equality Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in "The European Journal of International Law" Vol. 19, no. 4, 2008, on line al sito web: www.ejil.org.

⁸ Ricorso n. 33401/02, Decisione del 9 giugno 2009.

stica, la Corte ha stabilito la sussistenza della violazione dell'art. 14⁹ della Convenzione relativo al principio di non discriminazione non avendo la Turchia predisposto al proprio interno una legislazione adeguata ed efficace a tutela delle donne vittime di violenza domestica e, di conseguenza, per averla di fatto tollerata senza porre in essere quelle misure che avrebbero protetto il diritto della vita altrui (art. 2).¹⁰ In questo caso si tratta di un soggetto particolarmente debole e palesemente indifeso, tanto da ravvisare una chiara violazione dell'art. 3¹¹ circa gli obblighi positivi di tutela che spettano agli Stati in materia di divieto di trattamenti inumani crudeli e degradanti. In pratica la Turchia non avrebbe definito e implementato un sistema efficace di punizione a riguardo della violenza domestica e di protezione delle vittime.

I giudici di Strasburgo hanno infatti ravvisato una violazione dell'art. 2 della Convenzione in quanto non era stata data adeguata protezione ad una donna che si era rivolta a più riprese all'autorità giudiziaria ed era stata, infine, uccisa nell'ambito di una interminabile vicenda di violenza familiare. La Corte ha così riconosciuto un diritto della parte offesa ad essere protetta attraverso l'applicazione di misure cautelari appropriate e tale diritto è stato ricondotto all'interno del più ampio spettro di tutela previsto dall'art. 2 della Convenzione che garantisce la tutela del diritto alla vita evidenziando

⁹ CEDU, Art. 14, *Divieto di discriminazione*.

Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione.

¹⁰ CEDU, Art. 2, *Diritto alla vita*.

1. Il diritto alla vita di ogni persona è protetto dalla legge. Nessuno può essere intenzionalmente privato della vita, salvo che in esecuzione di una sentenza capitale pronunciata da un tribunale, nel caso in cui il reato sia punito dalla legge con tale pena.

2. La morte non si considera cagionata in violazione del presente articolo se è il risultato di un ricorso alla forza resosi assolutamente necessario:

- (a) per garantire la difesa di ogni persona contro la violenza illegale;
- (b) per eseguire un arresto regolare o per impedire l'evasione di una persona regolarmente detenuta;
- (c) per reprimere, in modo conforme alla legge, una sommossa o un'insurrezione.

¹¹ CEDU, Art. 3, *Proibizione della tortura*.

Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti.

L'obbligo positivo relativamente al disporre misure preventive di ordine pratico per proteggere un individuo, nelle circostanze in cui sia ravvisabile una situazione di minaccia di azioni criminali poste in essere da terzi. In questo caso è particolarmente significativo che il ritiro della querela sia stato considerato un evento prevedibile e ragionevolmente riconducibile alle pressioni dell'indagato, dunque non idoneo a far venire meno l'obbligo positivo dello Stato di proteggere la vita attraverso l'imposizione di misure adeguate, tanto che, secondo i giudici europei, tenuto conto della gravità degli illeciti che l'indagato aveva commesso in passato, il pubblico ministero "avrebbe dovuto proseguire nella sua attività nonostante la rimessione della querela da parte della vittima" e garantire una protezione adeguata attraverso l'applicazione di misure appropriate¹².

Si tratta di una sentenza con la quale per la prima volta la violenza domestica viene identificata quale delitto fondato sulla discriminazione di genere ed è in ragione di tale discriminazione che la donna risulta essere soggetto vulnerabile. Nel caso di specie la gravità delle affezioni in cui è stata costretta a vivere la vittima arrivava a comprimere la sfera di autodeterminazione e a provocare la lesione dell'integrità psicofisica. Tutto ciò assume particolare rilievo se si considera il contesto sociale in cui si sono consumate le gravi condotte di violenza che caratterizzano questa vicenda giudiziaria. È sulla scorta di queste evidenze che in questa sentenza, che delinea un considerevole ampliamento della sfera di azione della Corte in materia di violenza domestica, la vittima, come si anticipava sopra, viene identificata come vulnerabile e perciò meritevole di specifica attenzione e protezione da parte dello Stato proprio in ragione di questa sua condizione specifica.

Unitamente all'art. 14 della Convenzione europea (CEDU), la Corte di Strasburgo ha sviluppato una nozione assai ampia di vita privata e familiare a partire dall'interpretazione dell'art.8 CEDU¹³, che da un lato costituisce il

¹² S. Recchione, *La testimonianza "debole" della vittima nel processo*, Relazione presentata al Consiglio Superiore della Magistratura, nel corso dell' Incontro di studio sul tema: "I reati con vittima vulnerabile: indagini e giudizio", Roma 31 gennaio – 2 febbraio 2011, on line al sito web: www.csm.it.

¹³ CEDU, *Art. 8 Diritto al rispetto della vita privata e familiare*.

1. Ogni persona ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e della propria corrispondenza.
2. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una

presupposto per la tutela della riservatezza della persona e perciò della privacy, dall'altra, permette di salvaguardare anche l'integrità fisica e psichica personale e il diritto all'autodeterminazione.

Per quanto riguarda la tutela della sfera privata della persona, il primo obbligo che deriva in capo agli Stati è quello di astenersi da ingerenze arbitrarie che violano la privacy dell'individuo al quale si affianca quello positivo di adottare misure contro ingerenze altrui arbitrarie ed ingiustificate. Per ciò che attiene invece alla tutela dell'integrità fisica e psichica e dell'autodeterminazione della persona nel contesto familiare, gli Stati sono tenuti all'adempimento di obblighi positivi di intervento che devono concretizzarsi nell'adozione di misure tese alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o dei diritti e delle libertà altrui.

L'interpretazione dell'art. 8 che la Corte ha sviluppato in questi anni costituisce il parametro di giudizio per intervenire su una pluralità di ricorsi presentati da familiari di donne uccise a seguito di reiterate violenze da parte dei partner e dalle stesse vittime di violenze. Con riferimento ad obblighi di carattere positivo degli Stati in caso di violenze poste in essere dal partner va menzionata anzitutto la sentenza *Airey c. Irlanda* (9.10.1979), con la quale la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 8 CEDU (oltre che dell'art. 6, diritto ad un equo processo) sanzionando l'inerzia dei poteri pubblici in considerazione del fatto che ogni autorità pubblica (legislativa, governativa, amministrativa o giurisdizionale) è tenuta a rispettare la CEDU ed a darne attuazione, adottando le misure necessarie per evitare la violazione di diritti e libertà in essa garantiti. Sebbene la CEDU si incentri prevalentemente, se non esclusivamente, sulla tutela di diritti di natura civile e politica, la Corte ha sviluppato una giurisprudenza non insignificante su quelli che, più approssimativamente, possono chiamarsi "diritti sociali". Il precedente più citato, in materia, è proprio il caso *Airey*, nell'ambito del quale la Corte ha affermato che, «sebbene (la Convenzione) enunci essenzialmente diritti civili e politici, molti di questi hanno delle implicazioni di natura economica o sociale. (...) Nessuna barriera impermeabile

società democratica, è necessaria alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, al benessere economico del paese, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale, o alla protezione dei diritti e delle libertà altrui.

separa i diritti socio-economici dall'ambito coperto dalla Convenzione»¹⁴. Nel caso di specie lo Stato, avrebbe dovuto assicurare l'accesso all'High Court, l'unica istituzione allora azionabile in Irlanda per ottenere l'esonero dall'obbligo di convivenza con il marito, accesso che era stato impedito alla vittima per ragioni economiche in quanto all'epoca dei fatti non era previsto alcun istituto che garantisse una difesa gratuita. Lo stato irlandese, di conseguenza, veniva condannato per violazione non solo dell'art. 6 CEDU¹⁵, (diritto ad un equo processo), ma anche per violazione dell'art. 8, in ragione dell'obbligo positivo di intervento che da esso deriva in capo agli Stati.

La violazione dell'art. 8 è stata ravvisata dalla Corte anche nel caso *Bevacqua c. Bulgaria*¹⁶ (12.06.2008). Si tratta di una sentenza relativa alla vicenda di una donna vittima di continue violenze da parte del marito che aveva iniziato

¹⁴ A. Guazzarotti, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, on line al sito web: <http://www.gruppodipisa.it>.

¹⁵ CEDU, Art. 6, *Diritto a un equo processo*

1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

- (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;
- (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;
- (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;
- (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;
- (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.

¹⁶ Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 71127/01, Decisione del 12 giugno 2008.

a maltrattarla a seguito della richiesta di separazione. La vittima lamentava l'inerzia delle autorità bulgare, le quali, nonostante le reiterate richieste e sollecitazioni di vario genere, non avevano mai adottato misure adeguate per la protezione dell'incolumità della ricorrente e di suo figlio come l'allontanamento familiare. La Corte, nel considerare l'applicabilità dell'art. 8 CEDU al caso di specie, qualifica anche il contenuto degli obblighi positivi in materia di rispetto della vita privata e familiare identificando in questo articolo il presupposto del dovere degli Stati, da una parte, di adottare misure anche nella sfera delle relazioni interpersonali, soprattutto con riferimento alle situazioni a rischio in cui sono esposti minori e "altri soggetti vulnerabili" (Bevacqua, §64), e, dall'altra, di riformare l'ordinamento giuridico in modo da garantire disposizioni normative che tutelino l'incolumità della persona contro atti di violenza posta in essere da soggetti privati. La Corte però nel sottolineare la gravità del fenomeno della violenza domestica, ricorda anche che le autorità nazionali godono di un certo margine di apprezzamento nella scelta delle misure legislative e amministrative più idonee a tutelare le donne rispetto a questo tipo di abusi, con particolare riferimento alla sfera di applicazione dell'art. 8 che non necessita di disposizioni di tipo penale per essere garantito.

Relativamente alla conformità della normativa in materia di violenza sessuale con gli obblighi positivi dello Stato a tutela della libertà sessuale degli individui, va segnalata anche la sentenza relativa a *M.C. c. Bulgaria*¹⁷ (4.12.2003). Si tratta di un caso concernente una cittadina bulgara nata nel 1980, che lamentava la violazione dell'art. 8 congiuntamente all'art. 3 (Divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti) da parte dell'ordinamento bulgaro, per mancanza di una normativa volta a garantire un'adeguata prevenzione e repressione della violenza sessuale contro le donne. La donna infatti era stata vittima fin dall'età di quindici anni di violenze sessuali da parte di due uomini che vennero assolti dalla giustizia bulgara perchè non fu dimostrata la reazione contraria della vittima. La Corte europea ha condannato la Bulgaria e ha ribadito che gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'art.1 CEDU, a garantire a tutti i diritti e le libertà previste dalla Convenzione e, in base al combinato disposto degli artt. 8 e 3 CEDU, ad impedire, mediante una legislazione efficace, la lesione dell'integrità

¹⁷ Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 39272/98, Decisione del 4 dicembre 2003.

fisica e psicologica della persona. La Corte inoltre, pur tenendo conto del “margine di apprezzamento” lasciato agli Stati ha affermato, che vi è un obbligo in materia di reati di violenza sessuale a predisporre adeguate fattispecie penali a tutela della libertà sessuale che non esponano le donne ad ulteriori rischi.

In materia di obblighi positivi dello Stato è rilevante anche il caso *A. c. Croazia*¹⁸ (Croazia 14/10/2010). Si tratta di un uomo di nazionalità croata che aveva vissuto gli anni delle guerre nei Balcani in modo pesante e cruento, subendone danni fisici e mentali. Il suo successivo matrimonio nel 2001, da cui era nata una figlia, era presto degenerato in un rapporto conflittuale con la moglie, vittima di frequenti violenze da parte del marito. Nel 2003 aveva avuto inizio un procedimento penale a suo carico nel corso del quale egli era indagato per violenze di vario genere. Sebbene nel corso dell'istruttoria penale egli fosse risultato affetto da patologie psichiche e che nell'agosto 2005 avesse minacciato e picchiato la moglie, le autorità non avevano adottato provvedimenti idonei (solo nel novembre 2005 era stato recluso in custodia cautelare) tanto che nel dicembre 2005 la moglie aveva intrapreso un'azione civile volta a far cessare la convivenza e a ottenere il risarcimento del danno. Nel 2006, madre e figlia avevano poi accettato come rifugio una casa-famiglia che peraltro non aveva rappresentato un luogo adeguato a garantire la sicurezza per le due donne rispetto alle iniziative violente dell'uomo. Durante il dibattimento penale, l'uomo aveva anche minacciato il giudice e la figlia di quest'ultima, inducendo il magistrato a chiedere di essere sostituita. Nel 2009, era stato infine deciso che l'uomo dovesse essere associato ospitato in una struttura psichiatrica giudiziaria. Il giudizio penale al momento in cui la donna adiva la Corte e della decisione della Corte era ancora pendente. Tuttavia, la donna decideva di ricorrere alla Corte europea, lamentando che i suoi diritti alla vita (art. 2), a non subire trattamenti degradanti (art. 3) e ad avere una serena vita familiare (art. 8) erano stati lesi quanto meno sotto il profilo della mancata protezione da parte dello Stato croato. A questo proposito la pronuncia della Corte ha ritenuto integrati i profili del diritto alla vita e del divieto di trattamenti disumani e degradanti nel concetto di vita familiare, e incentrando la sua motivazione sull'art. 8 e sugli obblighi di protezione che ne scaturiscono la Corte ha ritenuto che vi

¹⁸ Corte europea dei diritti umani, Ricorso. n. 55164/08, Decisione del 14 ottobre 2010.

sia stata violazione perché a tali obblighi la Croazia non ha fatto fronte in modo efficace: l'autorità aveva sostanzialmente sottovalutato la situazione, senza prendere in reale considerazione le ripetute segnalazioni e denunce della donna, tanto che la custodia cautelare in carcere per il marito era intervenuta troppo tardi e per periodi troppo brevi e le misure interdittive successivamente assunte dall'autorità giudiziaria erano state troppo blande e comunque non attuate in maniera compiuta.¹⁹

Sugli obblighi positivi che gli Stati avrebbero a seguito della ratifica della CEDU è necessario far chiarezza tenendo conto della giurisprudenza della Corte europea relativa all'art. 2 i cui principi risultano essere validi anche per l'interpretazione dell'art. 8. L'obbligo positivo di intervento, infatti, si impone agli Stati, non solo in attuazione dell'art. 8 a tutela dell'integrità psicofisica e della libertà di autodeterminazione ma, a maggior ragione, quando è a rischio il diritto alla vita garantito dall'art. 2.

Con riferimento alla questione della violenza contro le donne, numerose sono state le sentenze di condanna per violazione degli obblighi derivanti dall'art. 2 CEDU. In particolare l'art. 2 c.1 della Convenzione europea crea in capo agli Stati parte l'obbligo sia di astenersi dal provocare la morte in modo involontario e irregolare, sia "... di adottare le misure necessarie alla protezione della vita delle persone che gravitano nell'ambito della sua giurisdizione" (*L. C. B. c. Regno Unito*, 09.06.1998, § 36), allo scopo di tutelare la vita delle persone rispetto a condotte criminali altrui. Secondo la Corte, tale obbligazione deve tradursi nell'adozione di "una legislazione penale realmente dissuasiva dei reati contro la persona" (*Osman c. Regno Unito*, 28.10.1998, § 115) e, nelle fattispecie concrete, attraverso la messa a punto di misure preventive di ordine pratico per proteggere la vita di un individuo minacciato da azioni criminali altrui (*Kiliç c. Turchia*, § 62-76; *Keenan c. Regno Unito*, § 91; precitata sentenza *Osman*, § 115).²⁰ Vi è da precisare che questo obbligo si configura solo di fronte a precise circostanze che tengano conto dell'imprevedibilità del comportamento umano senza avere carattere incondizionato. È la cosiddetta "dottrina del rischio" sviluppata nella giurisprudenza della Corte europea in base alla quale il riconoscimento di una

¹⁹ Avvocatura della Camera dei Deputati, Osservatorio sulle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Quaderni*, n. 7, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo concernenti lo Stato italiano*, 2010, on line al sito web: www.camera.it.

²⁰ T. Manente, *op. cit.*

responsabilità statale per l'inadempimento dell'obbligazione di prevenire le violazioni di diritti umani, in generale, richiede la presenza di almeno quattro elementi quali: l'esistenza di una situazione di rischio reale o immediato, non puramente ipotetico ed eventuale, che sorga dall'azione di individui non agenti statali; tale situazione deve necessariamente mettere in pericolo un individuo o un gruppo determinato, cioè deve essere ravvisato un rischio specifico e non solo una situazione estesa di insicurezza che interessi la comunità; lo Stato, deve conoscere tale rischio o essere nella condizione di poterlo prevedere; infine, lo Stato deve poter ragionevolmente prevenire o evitare il verificarsi del rischio.

A questo proposito va ricordato il caso *Kontrovà c. Slovacchia*, (31.05.2007) riguardante la storia di una donna maltrattata madre di due figli di cinque ed un anno, uccisi dal padre, poi suicidatosi. La donna aveva denunciato una prima volta un'aggressione del marito, che l'aveva colpita violentemente con un cavo elettrico ed in quella circostanza aveva denunciato anche una serie di violenze fisiche e psicologiche subite nel corso degli anni. La querela era stata però ritirata dalla donna circa dieci giorni dopo quando, in compagnia del marito, si era presentata presso lo stesso posto di polizia e su indicazione di un funzionario di polizia aveva presentato una certificazione medica attestante una prognosi per le lesioni subite inferiore ai sei giorni. In pratica il locale posto di polizia conosceva la situazione determinatasi nella famiglia della ricorrente avuto riguardo soprattutto alla denuncia penale depositata il 2 novembre 2002 e alla richiesta di aiuto pervenuta durante la notte dal 26 al 27 dicembre 2002. Dinanzi a tale situazione, la polizia era tenuta – sulla base delle disposizioni del codice di procedura penale e del regolamento di polizia – a registrare la querela della ricorrente, ad aprire immediatamente un'inchiesta ed un procedimento penale contro il marito della ricorrente, ad annotare scrupolosamente le invocazioni di urgenza e a prendere misure in ordine al fatto denunciato secondo cui il marito della ricorrente aveva un'arma da fuoco e minacciava di servirsene. Accadde infatti pochi giorni dopo che la ricorrente richiese, unitamente ad alcuni suoi parenti, l'intervento della polizia, in quanto il marito, armato di pistola, minacciava di uccidere se stesso ed i due figli. L'intervento degli agenti non portò però ad alcun esito poiché al loro arrivo non trovarono l'uomo e neppure l'arma utilizzata per minacciare la donna. Dopo qualche giorno ancora, mentre la donna si trovava presso un altro posto di polizia per denunciare l'ennesimo

episodio di violenza, il marito uccideva i due figli e poi si toglieva la vita. Nella sentenza di condanna la Corte ha sottolineato l'inadeguatezza di un approccio formalistico e burocratico da parte delle Forze dell'Ordine che non avevano adottato misure idonee a proteggere la vita della donna e dei figli pur di fronte all'evidenza della pericolosità della situazione. La Corte rilevava perciò che l'assenza di interventi di carattere preventivo aveva di fatto favorito la reiterazione della violenza e condannava la Slovacchia per violazione degli obblighi positivi in relazione all'applicazione degli artt. 8 e 2 CEDU. Tali obblighi assumono un carattere ancor più specifico nelle circostanze in cui siano a rischio i diritti e le libertà di vittime in condizione di particolare vulnerabilità. La Corte ha inoltre condannato la Slovacchia per violazione dell'art. 13²¹ CEDU relativamente all'impossibilità per la donna di ottenere un adeguato risarcimento.

Merita di essere menzionata per il carattere di innovatività sotto il profilo della qualificazione dei fatti operata dalla CEDU anche la recente sentenza *Valinliene c. Lituania*²² nella quale la Corte ha ritenuto analizzare alla luce dell'art. 3 CEDU (proibizione della tortura), piuttosto che dell'art. 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare), la violenza psicologica e non solo fisica, di cui la ricorrente era stata vittima dal 2001. All'origine di questa pronuncia vi è una serie di episodi di violenza perpetrati da un cittadino belga ai danni di una donna lituana con la quale conviveva da cinque anni. Si tratta di una vicenda caratterizzata da una notevole lentezza delle indagini da parte della polizia a seguito dell'esercizio dell'azione penale privata portata avanti dalla donna per il reato di lesioni personali lievi, culminata con l'archiviazione del procedimento da parte della Procura nel 2005 poiché i fatti ascritti all'indagato dovevano considerarsi procedibili esclusivamente in via privata in quanto per la Procura, non sussistevano specifiche ragioni di interesse pubblico o di altra natura che motivassero un'azione penale

²¹ CEDU, Art. 13, *Diritto a un ricorso effettivo*:

Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.

²² Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 33234/07. Sentenza del 26 marzo 2013. Per un commento a tale pronuncia si veda: C. Parodi, *La Corte di Strasburgo alle prese con la repressione penale della violenza sulle donne*, in "Diritto penale contemporaneo", on line al sito web: <http://www.penalecontemporaneo.it>.

pubblica. Contro tale decisione la vittima proponeva opposizione e nel febbraio 2007, a seguito dell'archiviazione della riproposizione dell'azione penale privata per decorrenza del termine di prescrizione previsto per il reato di lesioni personali lievi, decise di presentare ricorso alla Corte lamentando la violazione da parte delle autorità statali della Lituania degli artt. 6 e 13. La Corte riqualifica tuttavia *ex officio* la domanda, ritenendo che il ricorso debba essere esaminato alla luce degli artt. 3 e 8 CEDU. I giudici della Corte, hanno ritenuto infatti che i maltrattamenti subiti dalla donna raggiungessero la soglia di gravità necessaria per integrare una potenziale violazione dell'art. 3 CEDU sulla base dei referti medici allegati nella denuncia, e in relazione al fatto che gli episodi di violenza denunciati potevano considerarsi unitariamente. Per quanto concerne l'obbligo positivo in capo alla Lituania derivante dal combinato disposto degli artt. 1 e 3 CEDU circa la protezione da violazioni agite da *privati*, obbligo che si sostanzia nel dovere di predisporre norme in grado di prevenire la violenza e di reagire individuando i colpevoli e punendoli in modo adeguato, la Corte evidenzia la lentezza nell'esecuzione delle indagini, e il ritardo con cui la donna era stata informata della necessità di riproporre un'azione penale privata in forza di una legge entrata in vigore due anni prima; ritardo che era poi aveva poi portato alla prescrizione del reato e dunque impedito la punizione dell'ex convivente ritenendo così sussistente una violazione degli obblighi positivi, di natura 'procedurale', discendenti dall'art. 3 CEDU e assorbita la censura relativa all'art. 8 CEDU.²³

4.3 La vulnerabilità delle vittime di grave sfruttamento sessuale: il caso *Rantsev c. Cipro e Russia*

La definizione degli indici di vulnerabilità della vittima è stata affrontata dalla Corte europea in numerose sentenze in tema di violenza di genere. Già nel caso sopracitato *M.C. c. Bulgaria* sono offerti importanti spunti: la

²³ Nel saggio di C. Parodi, *op. cit.* si vedano anche i rilievi circa l'opinione del giudice Pinto de Albuquerque, sulla necessità di un approccio gender-based oriented da parte della Corte e il dissenso della giudice Jociene, la quale concorda con lo stesso Pinto de Albuquerque in merito alla necessità di proteggere le donne dalle violenze domestiche e alla possibilità di ritenere gli Stati responsabili quando non agiscono in tal senso.

Corte al paragrafo 183 della sentenza fa riferimento innanzitutto all'età delle vittime e alla condizione psicologica di sottomissione che si riscontra in generale in tutte le vittime di violenza sessuale a causa dell'invasività di tali condotte illecite nella sfera più intima della persona. Un ulteriore indice di vulnerabilità è individuato nella condizione di soggezione e dipendenza dall'autore del reato nella sentenza *Siliadin v. France*²⁴, con la quale la Corte ha riconosciuto la violazione degli obblighi positivi che derivano per gli Stati dal carattere assoluto del divieto di schiavitù, di servitù e lavoro forzato condannando l'ordinamento francese in quanto, all'epoca dei fatti, privo di una norma penale che incriminasse tali condotte e che permettesse di punire, nel caso di specie, gli imputati, una coppia di francesi, che per anni avevano costretto la giovane Siliadin, cittadina del Togo, all'epoca dei fatti minorenni, a lavorare al proprio servizio senza corrisponderle alcun salario.²⁵

Nella sentenza *Siliadin*, i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto in pratica l'esistenza per gli Stati parte dell'obbligo di introdurre norme incriminatrici idonee a reprimere e a punire in maniera adeguata le condotte vietate dall'art. 4 CEDU, di modo tale che i soggetti riconosciuti responsabili possano essere condannati a pene congrue e proporzionate alla gravità del fatto di reato.²⁶

²⁴ Corte europea dei diritti umani, Ricorso n. 733106/01, Decisione del 26 giugno 2005, su questo specifico caso giurisprudenziale cfr: A. Di Blasi, *Il caso Siliadin contro la Francia. La decisione della Corte europea dei diritti dell'uomo alla luce della nuova normativa italiana in materia di tratta*, on line al sito web: <http://www.costituzionalismo.it>.

²⁵ La vulnerabilità è stata ricondotta dalla Corte anche alla scarsità di risorse economiche e di strumenti culturali, ovvero alla complessiva posizione socio-economica di un individuo anche nella sentenza *Salah Sheekh c. Paesi Bassi*, Sentenza dell'11 gennaio 2007, Ricorso. n. 1948/04 (Classificazione: Art. 4 Pene degradanti - Trattamenti inumani - Art. 19 Divieto di espulsioni collettive) relativa ad un caso di un cittadino somalo richiedente asilo nei Paesi Bassi che era stato espulso ritenendo insufficienti i motivi della richiesta e possibile il rinvio dello stesso in una zona "relativamente sicura" della Somalia. Il richiedente rilevava che, a causa della sua appartenenza ad una minoranza e in considerazione della situazione generale in materia di diritti dell'uomo che regnava in Somalia, la sua espulsione lo avrebbe esposto al rischio reale di essere sottoposto ad atti di tortura o a trattamenti inumani. L'interessato lamentava anche di non avere potuto fare affidamento su un rimedio effettivo per la tutela dei propri diritti in quanto le autorità olandesi avevano rifiutato la sospensione della sua espulsione in attesa di una decisione sul ricorso promosso per le modalità d'esecuzione della misura.

²⁶ A. Colella, *Rassegna delle pronunce del triennio 2008-2010 in tema di art. 4 CEDU*, in "Diritto penale contemporaneo", on line al sito web: <http://www.europeanrights.eu>.

Con riferimento alla tratta di persone va menzionata anche la sentenza relativa al caso *Rantsev c. Cipro e Russia*²⁷ particolarmente rilevante in tema di tutela del diritto alla vita (art. 2) e sviluppo di attività di indagine efficaci in ogni caso in cui vi sia stata la morte di un individuo in circostanze sospette e in relazione agli obblighi stabiliti all'art. 4²⁸ (Divieto di schiavitù e del lavoro forzato), circa l'adozione da parte degli Stati Membri di misure adeguate al fine di reprimere il fenomeno della tratta degli essere umani.

In questo caso il ricorrente è il padre di Oxana Rantseva, una giovane donna di nazionalità russa morta a Cipro in circostanze sospette, successivamente al suo arrivo nell'isola nel marzo 2001 per lavorare in un cabaret munita di un visto "per artisti". Come confermato anche da fonti ufficiali cipriote la normativa allora in vigore veniva spesso utilizzata dai trafficanti per favorire l'ingresso di giovani straniere nei circuiti della prostituzione all'interno dei club. Costantemente sorvegliate, le ragazze non potevano opporsi alla volontà dei gestori dei locali dediti ad attività prostituzionali dovendo necessariamente guadagnare il denaro sufficiente a ripagare il debito contratto con i trafficanti. Il ricorrente nel ricorso presentato alla Corte lamentava la violazione dell'art. 2 della CEDU, che protegge il diritto alla vita, dell'art. 3, che vieta la tortura ed i trattamenti disumani e degradanti, dell'art. 5, che vieta la detenzione arbitraria, dell'art. 6, che tutela il diritto al giusto processo nonché dell'art. 8 relativo al diritto al rispetto della vita privata e familiare. Il ricorrente inoltre richiamava l'attenzione della Corte anche rispetto alla violazione da parte della Russia e Cipro dell'art. 4 in combinato disposto con l'art. 1 della CEDU poiché a suo parere, i due paesi

²⁷ Corte europea dei diritti umani, ricorso n. 25965/04, Sentenza del 7 gennaio 2010.

²⁸ CEDU, Art. 4, *Proibizione della schiavitù e del lavoro forzato*:

1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù.
2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio.
3. Non è considerato «lavoro forzato od obbligatorio» ai sensi del presente articolo:
 - (a) il lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta alle condizioni previste dall'articolo 5 della presente Convenzione o durante il periodo di libertà condizionale;
 - (b) il servizio militare o, nel caso degli obiettori di coscienza nei paesi dove l'obiezione di coscienza è considerata legittima, qualunque altro servizio sostitutivo di quello militare obbligatorio;
 - (c) qualunque servizio richiesto in caso di crisi o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità;
 - (d) qualunque lavoro o servizio facente parte dei normali doveri civici.

non avevano esercitato la necessaria diligenza nel prevenire il reclutamento della giovane Oxana e nel condurre un'inchiesta per fare luce sull'intera vicenda e, di conseguenza, non erano stati in grado di assicurare alla giustizia i trafficanti.

Stando alla ricostruzione dei fatti, dopo appena tre giorni la ragazza abbandonava il posto di lavoro senza spiegazioni, lasciando solo un biglietto nel quale scriveva di voler tornare in Russia. Il suo datore di lavoro allora la denunciava alla polizia locale per immigrazione illegale nel tentativo di favorire la sua espulsione e poter provvedere alla sostituzione della giovane con un'altra ragazza. Infatti, una volta rintracciata in una discoteca a Limassol qualche giorno più tardi, il direttore del cabaret la consegnava alla Polizia per farla arrestare. Ma la polizia, effettuati i controlli di routine, rilasciava la ragazza e gliela affidava in attesa di ricondurla al Commissariato per ulteriori accertamenti. La giovane veniva quindi condotta dal suo ex datore di lavoro nell'appartamento di un altro dipendente del locale, situato al sesto piano di un palazzo. Verso le 6.30 del mattino il suo cadavere era rinvenuto nella strada sottostante, e una coperta veniva trovata legata a mò di cappio alla ringhiera del balcone dell'appartamento. Le autorità cipriote, investite della vicenda, aprivano immediatamente un'inchiesta al fine di accertare le cause del decesso raccogliendo le deposizioni di alcuni testimoni. Veniva eseguita anche un'autopsia dalla quale si deduceva che la ragazza era morta per le gravissime lesioni riportate in seguito alla caduta avvenuta probabilmente nel tentativo di fuggire dall'appartamento. Il Tribunale archiviava così il procedimento sulla base dell'ipotesi dell'incidente pur riconoscendo il carattere anomalo della vicenda ma la mancanza di elementi per ritenere che qualcuno fosse responsabile della sua morte.

La magistratura russa, sollecitata dal padre della giovane uccisa, chiedeva che venisse effettuato un supplemento di indagine, ma le autorità cipriote ribadivano che il caso dovesse considerarsi chiuso. Il padre della giovane riportava il corpo della figlia in Russia, facendolo sottoporre ad una nuova autopsia dalla quale emergeva la necessità di svolgere ulteriori indagini. Il Governo russo sollecitava di conseguenza le autorità cipriote a riaprire l'inchiesta penale, senza però ottenere risultati in questo senso.

A fronte della complessità della situazione sopra sintetizzata, il padre della giovane donna adiva la Corte europea lamentando la violazione degli articoli 2 (diritto alla vita), 3 (proibizione della tortura), 4 (proibizione

della schiavitù e del lavoro forzato), 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 6 (diritto a un equo processo), 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) della Convenzione sostenendo che le autorità cipriote non avrebbero adeguatamente tutelato la vita di sua figlia e denunciava la mancanza di una effettiva ed efficace indagine volta ad accertare le cause della sua morte, da parte di entrambi gli Stati convenuti che lo inducevano a credere che non fossero state adottate da entrambi i paesi misure idonee a proteggere la ragazza.

Per quanto concerne la violazione dell'art. 2 relativamente al diritto alla vita, la Corte, ricorda che tale norma, impone agli Stati parte non solo di astenersi dal causare la morte ma anche di adottare le misure necessarie per proteggere la vita di chi è sottoposto alla propria giurisdizione. Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto che il Governo cipriota non potesse in alcun modo prevedere gli avvenimenti che hanno provocato la morte della ragazza e, sulla scorta di tali considerazioni, ha concluso affermando la non sussistenza della violazione dell'art. 2 sotto il profilo dell'obbligazione positiva di proteggere la vita della sig.ra Rantseva. Tuttavia, continua la Corte, la norma in esame impone implicitamente l'obbligo di condurre indagini efficaci in caso di decessi in circostanze violente o sospette. Nel caso di specie, relativamente all'ipotesi che la giovane fosse effettivamente morta nel tentativo di sottrarsi alla condizione di schiavitù in cui versava come sostenuto dal ricorrente, a giudizio della Corte, le indagini non sarebbero state sufficientemente rigorose e, in questo senso, richiamando i requisiti minimi di efficienza elaborati nella sua precedente giurisprudenza, rilevava come le autorità nazionali non avessero approfondito alcuni profili dubbi nelle fasi dell'inchiesta sulla morte della vittima e nel contempo avessero negato al ricorrente la possibilità di partecipare alle indagini. La Corte, sulla base dei propri principi consolidati, ha anzitutto escluso la sussistenza di una violazione dell'art. 2 CEDU sotto il profilo sostanziale, perché la serie causale sfociata nella morte della figlia del ricorrente non era prevedibile, e sulle autorità cipriote non gravava pertanto l'obbligo positivo di adottare misure idonee a prevenire un rischio per la vita ma riscontrava invece, una violazione procedurale di detta norma, perché le indagini condotte dalla Magistratura nazionale presentavano molte lacune e zone d'ombra. Per tali motivi, la Corte ha concluso per la violazione degli obblighi procedurali previsti dall'art. 2 della Convenzione europea da

parte delle autorità cipriote. Diversamente non è stata rilevata la violazione dell'art. 2 da parte della Russia non sussistendo alcun obbligo di svolgere indagini in caso di morte di un proprio cittadino nei casi in cui avvenga al di fuori della propria giurisdizione.

Assai interessanti appaiono, le considerazioni espresse dai giudici di Strasburgo in merito alla presunta violazione dell'art. 4 CEDU, invocato dal ricorrente perché l'Ombudsman di Cipro, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e il Dipartimento di Stato degli USA avevano pubblicato dei rapporti nei quali denunciavano la diffusione a Cipro della tratta di esseri umani a fini di sfruttamento economico e sessuale e le implicazioni che questo fenomeno presentava rispetto all'industria dello spettacolo, alla quale si accede in questo paese, per le persone di nazionalità straniera, mediante il rilascio di visti da "artista".

Sebbene il Governo cipriota avesse riconosciuto la violazione degli artt. 2, 3, 4, 5 e 6 della Convenzione, offrendo di risarcire al ricorrente il danno patrimoniale e non patrimoniale e dichiarando di aver incaricato tre esperti indipendenti di far luce sulle circostanze della morte della ragazza e sulle condizioni del suo soggiorno a Cipro, la Corte ha ritenuto di dover procedere comunque all'esame della vicenda rispetto alla quale i giudici di Strasburgo hanno affermato il principio per cui la tratta di persone consiste, come la schiavitù, nell'esercizio di poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà, e pertanto ricade nella proibizione dell'art. 4 CEDU.

Con riferimento agli obblighi positivi relativamente all'art. 4 CEDU, la Corte ha precisato che gli Stati contraenti sono tenuti a porre in essere tutte le misure idonee ad evitare il pericolo che gli individui sottoposti alla loro giurisdizione siano ridotti in condizioni di schiavitù o di servitù o costretti al lavoro forzato. La Corte, proprio sulla scorta di tale premessa, ha riscontrato una violazione da parte di Cipro degli obblighi positivi derivanti dall'art. 4 della Convenzione in ragione del fatto che: a) mancava un quadro normativo e amministrativo adeguato a combattere la tratta di esseri umani contrastando il fenomeno della concessione di visti da artista; e b) la polizia non aveva adottato misure operative atte a tutelare la vittima dal rischio per la sua libertà, e a dispetto del fatto che la situazione concreta desse modo di sospettare che la giovane fosse inserita all'interno di circuiti criminali collegati alla tratta.

Sotto il profilo procedurale, sempre in relazione alla violazione dell'art. 4, la Corte ha ribadito l'obbligo per gli Stati contraenti di condurre indagini con la dovuta diligenza, in modo tale da pervenire all'identificazione e alla punizione degli autori della violazione della norma in commento.

Applicando tale principio al caso di specie, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto sussistente una violazione procedurale dell'art. 4 CEDU da parte della Russia, perché le autorità giurisdizionali – che pure si erano prodigate per sollecitare ulteriori indagini sulla morte della ragazza e avevano cooperato con la Magistratura cipriota – non avevano fatto chiarezza sulle dinamiche relative al reclutamento della giovane da parte dei trafficanti di esseri umani (che doveva essere avvenuto in territorio russo) e non avevano identificato i responsabili della condotta violativa della Convenzione.²⁹

Per quanto concerne la fase delle indagini, vi è da considerare che la giurisprudenza della Corte relativamente agli obblighi derivanti dal rispetto dell'art. 2 (diritto alla vita) riconosce in capo alle autorità statali l'obbligo di condurre un'indagine approfondita e completa sulle circostanze relative ai reati riguardanti gli omicidi, sia nel caso in cui l'autore sia un soggetto organico all'apparato statale, sia nel caso in cui l'autore sia un terzo senza alcun legame con lo Stato. Conseguentemente, l'ambito di controllo e valutazione della Corte europea dei diritti dell'uomo non è limitato solo alla compatibilità in astratto delle normative nazionali con i principi della CEDU "...ma si spinge anche a valutare in concreto il comportamento tenuto dalle autorità domestiche (qualunque esse siano) nella trattazione di una fattispecie". In tale quadro, è stato rilevato, sono inquadrabili anche le sentenze di condanna riguardanti le condotte omissive degli Stati membri in materia di protezione della vita delle vittime di violenza di genere (sentenze M.C. c. Bulgaria, Opuz c. Turchia)³⁰.

In altre parole, la Corte, ha ritenuto di poter applicare l'art. 4 mettendo in luce la necessità di interpretare la CEDU per quanto possibile, "in harmony with other rules of international law of which it forms part" ovvero utilizzando il criterio ermeneutico della c.d. "integrazione sistemica", così come previsto dall'art. 31, par. 3, lett. c), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, che sul punto codifica una regola di diritto internazionale generale.

²⁹ A. Colella, *op. cit.*

³⁰ T. Manente, *op. cit.*

La Corte ha inoltre evidenziato l'esigenza di considerare nell'interpretazione dell'art. 4, le convenzioni internazionali in materia di tratta degli esseri umani, facendo espresso richiamo al Protocollo di Palermo del 2000 e alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani del 2005. Considerando gli sviluppi recenti del diritto internazionale in materia di lotta alla tratta, la Corte nell'esprimersi in merito agli obblighi "positivi" degli Stati in materia di tratta, evidenziava come questi oltrepassino la semplice previsione di sanzioni penali adeguate per i trafficanti. Infatti dalla lettura del Protocollo di Palermo e della Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005, si ricava che la lotta contro la tratta degli esseri umani richiede anche l'adozione di misure efficaci per prevenire il reclutamento e per proteggere le vittime. La Corte ha dunque richiamato alcune delle misure espressamente contemplate dalle convenzioni internazionali sulla tratta degli esseri umani, considerando la loro mancata adozione da parte della Russia e di Cipro indicativa della negligenza di tali Stati nell'adempimento degli obblighi "positivi" che derivano dal combinato disposto degli artt. 4 ed 1 della CEDU. Si pensi all'obbligo di intraprendere azioni positive tese a scoraggiare il reclutamento delle vittime ed il loro trasferimento all'estero (ad esempio mediante un'adeguata informazione ai soggetti o ai gruppi più vulnerabili e assicurando controlli efficaci alle frontiere); l'obbligo di condurre attività di indagine e investigazioni adeguate, cooperando con gli altri Stati interessati, in relazione ad ogni presunto caso di tratta; l'obbligo di prevedere sanzioni penali efficaci per i trafficanti di esseri umani e l'obbligo di assicurare la necessaria assistenza alle vittime anche sotto il profilo della sicurezza personale. Secondo la Corte, in particolare, la negligenza dello Stato cipriota è dovuta al mancato rispetto dell'obbligo – puntualmente previsto dall'art. 10 del Protocollo di Palermo – di formare sul piano professionale le proprie forze di polizia sul fenomeno della tratta. Nel caso in esame, secondo il parere della Corte, la condotta tenuta dagli agenti di polizia ciprioti che, non essendo stati in grado di identificare la giovane donna come una vittima di tratta, l'hanno riconsegnata nelle mani del suo aguzzino si spiega proprio con la mancanza di conoscenza sul piano operativo del fenomeno da parte delle Forze dell'Ordine cipriote³¹.

³¹ A. Annoni, *La tratta di donne e bambine nella recente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in "Deportati, esuli profughi. Rivista telematica di studi sulla memoria femminile", on line al sito web: <http://www.unive.it>.

PARTE SECONDA

Le gravi forme di sfruttamento sessuale
come manifestazione della violenza
contro le donne e i “limiti”
della risposta repressiva



5. Le gravi forme di sfruttamento sessuale come specifica forma di violenza contro le donne e la centralità del lavoro multi-agenzia

5.1 Sfruttamento sessuale e discriminazione di genere

Le diverse manifestazioni che connotano il fenomeno della violenza nei confronti della donna non sono avulse dal contesto della globalizzazione tanto che, come è stato correttamente evidenziato, può risultare adeguato considerare l'esistenza oggi di un sistema complesso di violenze di genere, al cui interno è possibile operare distinzioni sostanziali e, di rinvio, soluzioni operative di tipo diverso¹. La tratta di persone così come le altre forme che può assumere lo sfruttamento sessuale, quali la riduzione in schiavitù o servitù, la prostituzione forzata e più in generale numerose delle situazioni che coinvolgono soggettività straniere e che ricadono nell'ambito di applicazione della Legge n. 75 del 1958, *Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione*, delineano uno scenario complesso, anzitutto riconducibile agli attuali movimenti migratori di carattere economico e umanitario che i processi di globalizzazione² hanno da tempo innescato come conseguenza del progressivo impoverimento di ampi settori della popolazione mondiale e del dispiegarsi negli ultimi 20 anni, in diversi contesti geo-politici, di crisi emergenziali complesse e di situazioni di conflittualità interna e internazionale che a loro volta vanno ulteriormente ad alimentare gli spostamenti di quote ingenti di popolazioni diverse e con queste le attività criminali collegate al favoreggiamento dell'immigrazione clandestina³.

¹ D. Mancini, *Le indagini in tema di violenze di genere*, on line al sito web: <http://www.ipa.abruzzo.it>.

² Z. Bauman, *Dentro la globalizzazione: le conseguenze sulle persone*, Roma - Bari, Laterza, 1999; D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

³ Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sul traffico di esseri umani*, Atti parlamentari, XIII Legislatura, Doc. n. 49, relatrice Sen. T. De Zulueta, Roma, Stabilimenti Tipografici C. Colombo, 2000.

In particolare lo sfruttamento sessuale delle donne, e segnatamente la tratta finalizzata alla prostituzione, si configura come un fenomeno in continua trasformazione rispetto alle rotte, alle reti criminali che materialmente gestiscono il reclutamento e il trasferimento delle donne e delle giovani coinvolte, alle forme e ai contesti di sfruttamento, ai paesi interessati a seconda che questi rappresentino aree di partenza, transito o di destinazione delle vittime.⁴

Negli ultimi anni le questioni collegate al *trafficking in human beings*, in relazione alla prostituzione migrante e più in generale al *sex business*, hanno incontrato in modo sempre più stringente sotto il profilo fattuale e normativo la tematica dei *diritti umani*, poiché la presenza, anche in Europa, di consistenti segmenti di donne migranti coinvolte in situazioni caratterizzate da gravi situazioni di asservimento riscontrate in sede investigativa e giudiziaria, hanno fatto sì che si sviluppassero sensibilità e prassi funzionali alla

⁴ La letteratura sulla tratta è assai copiosa soprattutto con riferimento allo sfruttamento sessuale. A titolo esemplificativo cfr: AA.VV., *Da vittime a cittadine. Percorsi di uscita dalla prostituzione e buone pratiche di inserimento sociale e lavorativo*, Roma, Ediesse, 2001; M. Ambrosini, *Comprate e vendute. Una ricerca su tratta sfruttamento di donne straniere nel mercato della prostituzione*, Milano, Franco Angeli, 2003; Associazione On the Road (a cura di), *Prostituzione e tratta. Manuale di intervento sociale*, Milano Franco Angeli, 2002; A. Bernardotti, F. Carchedi, B. Fiore (a cura di), *Schiavitù emergenti. La tratta e lo sfruttamento delle donne nigeriane sul litorale Domitio*, Roma, Ediesse, 2005; F. Carchedi, V. Tola, *Al chiuso e all'aperto*, Roma, Ediesse, 2008; F. Carchedi F (a cura di), *Prostituzione straniera e traffico di donne a scopo di sfruttamento sessuale. Analisi delle trasformazioni correnti nei principali gruppi nazionali coinvolti e nuove strategie di intervento di protezione sociale. Il caso dell'area metropolitana di Roma*, 2006; F. Carchedi (a cura di), *Prostituzione migrante e donne trafficate. Il caso delle donne albanesi, moldave e rumene*, Milano, Franco Angeli, 2004; Commissione Parlamentare Antimafia, *Relazione sul traffico di esseri umani*, Atti parlamentari, XIII Legislatura, Doc. n. 49, relatrice Sen. T. De Zulueta, Stabilimenti Tipografici C. Colombo, Roma, 2000; Dipartimento Pari Opportunità, ICMPI, *Linee Guida per lo Sviluppo di un Sistema Transnazionale di Referral per le Persone Trafficate in Europa*, Vienna, 2010; C. Donadel, E.R. Martini (a cura di), *La prostituzione invisibile*, Regione Emilia-Romagna, Fusignano, 2005, M.G. Giammarinaro, *Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale previsto dall'art. 18 del t.u. sull'immigrazione*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 1999, 4; della stessa autrice anche *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 2012, 1; D. Mancini, *Traffico di migranti e tratta di persone, tutela dei diritti umani e azioni di contrasto*, Milano, F. Angeli, 2009; D. Oliva (a cura di), *La tratta di persone in Italia. Vol. 4. La valutazione delle politiche degli interventi, dei servizi*, Milano, F. Angeli, 2008; F. Prina (a cura di), *La tratta di persone in Italia. Vol. 3. Il sistema degli interventi a favore delle vittime*, Milano, F. Angeli, 2008.

protezione delle vittime e al contrasto di chi sfrutta l'altrui vulnerabilità⁵. Tale orientamento si innesta nel solco di un movimento legislativo e di *policy* "globale" che a partire dall'adozione da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite della *Convenzione internazionale sul crimine transnazionale organizzato e del relativo Protocollo opzionale per prevenire, punire e sopprimere la tratta di persone in particolare di donne e bambini*⁶ ha visto impegnate in un lavoro sempre più orientato in chiave *multi-agency*, Forze di Polizia, Magistratura, enti pubblici e organizzazioni del privato sociale nella messa a punto di strumenti di tipo operativo tesi alla criminalizzazione della tratta di persone, alla protezione delle vittime e alla promozione della cooperazione giudiziaria e di polizia per meglio contrastare queste attività illecite.

Il Protocollo, attuato in Italia con la Legge 16 marzo 2006 n. 146 costituisce ad oggi la norma di riferimento a livello internazionale⁷. Si tratta di

⁵ Sulla rilevanza della normativa in materia di diritti umani relativamente alla tratta si vedano tra i tanti: P. Degani, *Traffico di persone, sfruttamento sessuale, diritti umani. Interpretazioni, monitoraggio e politiche di contrasto nell'azione della comunità internazionale*, Padova, Cleup, 2003; T. Obokata, *Trafficking of Human Beings from a Human Rights Perspective. Towards a Holistic Approach*, Leiden /Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006; S. Scarpa, *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, Oxford, Oxford University Press, 2008; A. T. Gallagher, *The International Law of Human Trafficking*, New York, Cambridge University Press, 2010; Nazioni Unite, *Commentary on Unhchr Recommended Principles and Guidelines on Human Trafficking*, 2010, on line al sito web: <http://www.unhcr.org>.

⁶ Adottato dall'Assemblea Generale con Risoluzione 55/25 del 15 Novembre 2000, entrato in vigore il 25 dicembre 2003

⁷ È possibile ricostruire, sul piano della formalizzazione normativa le previsioni relative a questi fenomeni criminali a partire dagli atti internazionali meno recenti, che hanno vietato e punito la schiavitù e le altre forme di sfruttamento delle persone e che, in alcuni casi, già contenevano un riferimento ad ipotesi di tratta. Tra questi vanno segnalati:

– la Convenzione di Parigi sul traffico e sullo sfruttamento della prostituzione di donne e bambini del maggio del 1910;

– la Convenzione sulla schiavitù del 1926 e, in particolare, all'art. 1 paragrafo 1, che definisce la schiavitù come "lo stato o la condizione di un individuo sul quale si esercitano gli attributi del diritto di proprietà o taluni di essi",

– la Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con risoluzione 317 (IV) del 2 dicembre 1949 e resa esecutiva in Italia con legge 23 novembre 1966 n. 1173;

– la Convenzione supplementare del 1956 sull'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche analoghe alla schiavitù (sezione 1, art. 1) che integra la Convenzione per l'eliminazione della schiavitù firmata a Ginevra nel 1926;

uno strumento che disciplina questo fenomeno criminale definendolo sul piano normativo in termini inediti rispetto alla normativa precedente. Con la ratifica gli Stati si vincolano rispetto alla *previsione di un obbligo internazionalmente assunto di penalizzazione*, anche nel loro diritto interno. In questo senso il Protocollo persegue un chiaro intento di *armonizzazione* delle fattispecie penali in materia, consentendo di superare la diversità di definizioni riscontrare sul piano del diritto interno nelle legislazioni dei diversi paesi. Tale *armonizzazione normativa* tra Stati è stata assolutamente essenziale, in una prospettiva di contrasto ad un fenomeno criminoso che presenta evidenti connotati di transnazionalità, per poter conseguire i risultati che alcuni paesi, come l'Italia, hanno raggiunto.

– l'art. 2 paragrafo 1 della Convenzione OIL n. 29 del 1930 sul lavoro forzato, che definisce il lavoro forzato o coatto come “ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si offra spontaneamente. È stato osservato che la Convenzione OIL identifica una serie di elementi che potrebbero dar luogo ad una situazione di lavoro forzato, a cui corrispondono comportamenti sanzionati dal codice penale in vari paesi: la minaccia, l'uso di violenza fisica o sessuale, la costrizione della libertà di movimento, la servitù per debiti, il lavoro obbligatorio, la ritenzione dei compensi o il mancato pagamento di essi, il trattenimento del passaporto e dei documenti d'identità e la minaccia della denuncia all'autorità. La Convenzione in esame definisce dunque il concetto di lavoro forzato o coatto ai fini della medesima Convenzione, ovvero al fine di ottenere la soppressione di esso;

– l'art. 8 del Patto internazionale sui diritti politici e civili del 1966 e l'art. 4 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che espressamente stabiliscono che nessuno deve essere tenuto in schiavitù o in servitù o essere sottoposto a lavoro forzato o coatto.

In tempi più recenti, va ricordato lo Statuto della Corte Penale Internazionale adottato a Roma il 17 luglio del 1998, il quale, all'art. 7, include la riduzione in schiavitù tra i crimini contro l'umanità, definendola come «d'esercizio su una persona di uno o dell'insieme dei poteri inerenti al diritto di proprietà, anche nel corso del traffico di persone, in particolare di donne e bambini a fini di sfruttamento sessuale». Infine vanno menzionate dell'OIL la Convenzione relativa al divieto ed all'immediata eliminazione delle peggiori forme di lavoro minorile, siglata a Ginevra nel giugno del 1999, e ratificata dall'Italia nel maggio del 2000, la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani ratificata dall'Italia con legge n. 108 del 2010 e da ultime le due recenti direttive dell'Unione Europea: la Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e la 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia infantile e che sostituisce la Decisione quadro 2004/68/GAI.

All'esigenza di armonizzazione, si accompagna la previsione di una serie di misure per la tutela della vittima che hanno aperto la strada in questo ultimo decennio all'attuale centralità dell'approccio diritti umani nella questione della tratta e che esprimono anche una specifica finalità di impulso nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia sul piano internazionale.

All'art. 3 la tratta è definita come ... *il reclutamento, trasporto, trasferimento, l'ospitare o accogliere persone tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità o tramite il dare o ricevere somme di denaro o vantaggi per ottenere il consenso di una persona che ha autorità su un'altra a scopo di sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi.*

I dati raccolti a settembre 2011 dalla Commissione Europea sulle vittime della tratta di esseri umani, sulle indagini di polizia, sui procedimenti giudiziari e sulle condanne, vengono attualmente analizzati in base al genere, all'età, alle forme di sfruttamento e alla cittadinanza. I risultati preliminari sembrano essere in linea con quanto rilevato anche dall'Ufficio delle Nazioni Unite su droga e crimine (UNODC)⁸.

La tratta di esseri umani riguarda nei tre quarti dei casi registrati lo sfruttamento sessuale (in aumento: dal 70% del 2008 al 76% nel 2010) e, nei casi restanti, lo sfruttamento lavorativo (in calo: dal 24% nel 2008 al 14% nel 2010), l'accattonaggio forzato (3%) e la servitù domestica (1%). In base alle informazioni sul genere delle vittime fornite da ventuno Stati membri dell'Unione, negli ultimi tre anni la tratta di esseri umani colpisce soprattutto le donne e le ragazze: 79% di donne (di cui 12% ragazze) contro il 21% di uomini (di cui 3% ragazzi). Stando alle informazioni fornite da molti Stati membri, nella maggior parte dei casi le vittime provengono dall'Unione Europea (essenzialmente Romania, Bulgaria, Polonia e Ungheria). Al di fuori dell'UE, le situazioni di grave sfruttamento sessuale

⁸ UNODC, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Unodc, 2010, on line al sito web: www.unodc.org.

concernono soggetti provenienti nella maggior parte dei casi da Nigeria, Vietnam, Ucraina, Russia e Cina⁹.

Dai dati sopra riportati emerge in modo inequivocabile la persistenza della prevalenza dello sfruttamento sessuale e del coinvolgimento femminile nella casistica relativa alle gravi forme di asservimento riconducibili al fenomeno della tratta.

Che le violenze di genere siano uno strumento di sopraffazione, afflizione e coercizione nei confronti di donne asservite allo scopo dello sfruttamento sessuale, ma anche lavorativo è un dato ampiamente riscontrato tra tutti gli operatori che a diverso titolo si occupano del fenomeno. Ne discende che se si affronta la questione della violenza di genere nel suo complesso non si possono non avere presenti i vari contesti di riferimento e non considerare che nella tratta e nelle altre gravi forme dello sfruttamento sessuale, la violenza contro le donne in tutte le sue manifestazioni sessuale, fisica, psicologica, economica, costituisce uno degli “elementi strutturali” accomunanti tutte le pratiche di assoggettamento.

5.2 La violenza quale elemento connaturato alle situazioni di grave sfruttamento sessuale

La violenza rappresenta nella definizione del rapporto tra soggetto vittima e organizzazione o soggetti dediti al suo sfruttamento il meccanismo mediante il quale viene garantita la dipendenza e di conseguenza l'asservimento. Non è un caso che gli stessi abusi sia di tipo fisico che psicologico posti in essere nei confronti delle vittime seguano copioni tutto sommato ripetitivi, sebbene negli ultimi anni si registri una certa differenziazione nella gestione delle vittime da parte delle organizzazioni criminali dedite a questo tipo di reati o comunque dei soggetti che esercitano l'azione di sfruttamento. Ciò sta a dimostrare il carattere universale di costruzione della

⁹ I dati statistici raccolti da Eurostat si basano sulle risposte ricevute da tutti e 27 gli Stati membri tra il 2008 e il 2010 e offrono una visione d'insieme e sono riportati nella Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *La strategia dell'UE per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012-2016)*, Bruxelles, 19.6.2012, COM(2012) 286 finale.

subordinazione femminile in tutti gli ambiti; certo le specificità rilevano sotto diversi profili, ma il linguaggio della violenza resta lo stesso.

Quando il fenomeno assunse in Italia caratteristiche e dimensioni tali da renderlo significativo, non solo sotto il profilo della repressione delle condotte illecite che lo caratterizzano, ma anche dal punto di vista della protezione dei soggetti coinvolti o dell'interesse verso le questioni di più ampio respiro a cui esso rimanda, ci si rese conto che la violenza nei confronti delle donne destinate al mercato del sesso spesso iniziava, e con riferimento a talune situazioni inizia anche oggi, già nelle fasi di reclutamento e trasporto, in quanto l'uso sistematico della violenza sessuale, di quella fisica, così come di quella psicologica, accompagnate allo sfruttamento che è la manifestazione estrema della violenza economica a cui queste donne sono assoggettate, serviva, e ancora oggi serve a sedimentare nella vittima la convinzione dell'impossibilità di potersi contrapporre alla realtà che la circonda e perciò ad indurre l'accettazione passiva di questa dimensione inaspettata.

Ma il ricorso alla violenza può essere teso all'ottenimento di specifici risultati; esso può rappresentare una punizione per gli scarsi rendimenti conseguiti nello svolgimento delle attività; una punizione per il non rispetto delle regole imposte da chi esercita il controllo; può configurarsi come un meccanismo di dissuasione rispetto ad eventuali desideri o progetti di fuga o emancipazione dalla situazione di vessazione in cui si trova la persona trafficata, o come uno strumento di risoluzione di ogni ipotetico conflitto; può altresì rappresentare una forma di pressione per allontanare eventuali propositi di contatto con il mondo esterno, soprattutto con esponenti delle Forze dell'Ordine o con gli operatori di strada e dei servizi impegnati su questo versante. La violenza possiamo dire in queste situazioni è un linguaggio plurifunzionale ed efficace.

In Italia, la previsione fin dal 1998 nel Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, approvato con D.Lgs. n. 286/1998, della possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale previsto all'art. 18 quale strumento di sostegno specifico per gli stranieri vittime di reati di violenza o di grave sfruttamento, soprattutto quelli che si trovano in una condizione irregolare, rilasciato per consentire a questi soggetti, in deroga ad ogni altra norma, di sottrarsi ai pericoli concreti per la loro incolumità e di partecipare ad uno specifico programma

di assistenza e di integrazione sociale, ha aperto la strada per pratiche di lavoro multi-agenzia che nel tempo si sono consolidate grazie ai buoni esiti ottenuti, sia relativamente alla presa in carico e protezione delle vittime da parte dei servizi sociali e del privato sociale, che allo sviluppo delle attività investigative e giudiziarie da parte di Forze dell'Ordine e Magistratura.

In virtù di quanto stabilito all'art. 18 T.U. e di quanto specificato nel Regolamento di attuazione dello stesso T.U., approvato con D.P.R. n. 394/1999, la persona straniera può ottenere uno speciale permesso di soggiorno ove siano accertate situazioni di violenza o grave sfruttamento ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità dovuti al tentativo di sottrarsi allo sfruttamento stesso, ovvero alle dichiarazioni rese nel corso del procedimento penale avviato.¹⁰ Si prevede che in tali circostanze sia rilasciato un permesso di soggiorno che reca la dicitura “motivi umanitari” (art. 27 co. 3ter Regolamento approvato con D.P.R. n. 394/1999, come modificato dal Regolamento approvato con D.P.R. n. 334/2004), al fine di consentire a questi soggetti di sottrarsi ai condizionamenti dell'organizzazione criminale e di partecipare ad un programma di assistenza ed integrazione sociale realizzato dagli enti locali o da associazioni, enti ed altri organismi iscritti al registro di cui all'art. 52 comma 1 lett. b) (già c) dello stesso Regolamento.

In altre parole si è venuto a creare un sistema capace di offrire alle vittime che si trovino nelle situazioni sopraindicate in primo luogo protezione, anche a prescindere da una proficua collaborazione con gli organi inquirenti, e di costruire un percorso finalizzato ad un completo e definitivo inserimento sociale. Infatti il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18 T.U. non soltanto rende possibile l'accesso ai servizi assistenziali, allo studio e più in generale alla formazione, alle liste di collocamento e allo svolgimento di lavoro subordinato, ma è ulteriormente rinnovabile o convertibile in permesso di soggiorno per motivi di studio o lavoro.

Più in generale il sistema previsto dall'art. 18 T.U. prevede che il permesso di soggiorno sia rilasciato soltanto ad uno straniero che si sia trovato in situazioni di violenza o di grave sfruttamento connesse a determinati gravi reati e che si trovi in un concreto pericolo per la sua incolumità derivante dal tentativo di sottrarsi ai condizionamenti delle organizzazioni criminali che li compivano o dalle sue dichiarazioni rese nei relativi procedimenti

¹⁰ Per un commento all'art. 18 si veda la Scheda pratica di F. Nicodemi, P. Benetti, *Misure di protezione sociale*, on line al sito web: <http://www.asgi.it>.

penali ed è strettamente connesso e finalizzato a consentire al suo titolare l'effettiva partecipazione ad un determinato programma di assistenza e di integrazione sociale.

Il sistema presenta perciò due caratteri peculiari: per il rilascio e il mantenimento del permesso di soggiorno sono necessari dei presupposti concreti e la costante partecipazione effettiva dello straniero ad un programma ben definito la cui sussistenza e verifica relativamente ai presupposti e alla partecipazione stessa avviene soltanto se si instaura una stabile e condivisa collaborazione tra Questure, Procure della Repubblica, enti locali e organismi del privato sociale abilitati a svolgere l'attività del programma; è inoltre necessario che sia materialmente previsto uno specifico programma a cui possa concretamente accedere un determinato straniero vittima di violenza o di sfruttamento, la cui incolumità è in pericolo: ciò implica che il programma deve essere stato già progettato, presentato al Dipartimento pari opportunità del Governo, approvato e finanziato secondo le priorità indicate dalle norme vigenti, prima ancora che la vicenda del singolo straniero emerga e presenti le caratteristiche sopra accennate. In altre parole il requisito affinché il sistema possa sul piano concreto operare, richiede che in ogni luogo vi siano da parte dei soggetti pubblici e privati coinvolti con una specifica attenzione verso la realtà dell'immigrazione e siano possibili rapporti di collaborazione inter-istituzionale che permettano materialmente di intervenire nei termini in cui la legge in Italia lo prevede¹¹.

L'art. 18 T.U. stabilisce che i presupposti per l'accesso alle misure di protezione e per il rilascio del permesso di soggiorno – la violenza o il grave sfruttamento ed il concreto pericolo per l'incolumità dello straniero – possano emergere alternativamente in una delle seguenti circostanze: nel corso delle operazioni di polizia, di indagini o del procedimento penale avviato per alcune specifiche fattispecie di reato, quali quelle connesse allo sfruttamento della prostituzione (art. 3 Legge 20 febbraio 1958 n. 75) o ad uno dei reati indicati nell'art. 380 c.p.p. ovvero nel corso degli interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali. Tale prospettiva evidenzia la volontà di creare un sistema entro il quale la vittima può trovare protezione, non solo facendo riferimento alle Forze di Polizia o alla Magistratura e dunque mediante una formale denuncia-querela nei confronti della persona

¹¹ F. Nicodemi, P. Benetti, *op. cit.*

o dell'organizzazione che ha posto in essere in suo danno una situazione di sfruttamento o di violenza o attraverso attività investigative autonomamente svolte dalle autorità inquirenti, ma anche mediante l'intervento dei servizi sociali dell'ente locale e degli enti del privato sociale che, per espressa disposizione di legge, sono abilitati nello svolgimento dei programmi di assistenza ed inserimento sociale¹².

Le modalità per riconoscere la protezione alla persona straniera vittima di tali fattispecie può dunque prender forma in due modi alternativi, a seconda che la persona stessa venga a contatto o si rivolga in via iniziale alla Magistratura o alle Forze di Polizia, ovvero ai servizi sociali. Ciò sta a significare che nell'ipotesi in cui la persona intenda sottrarsi alla situazione di sfruttamento abbia timore, almeno in un primo periodo, di rivolgersi alle Forze di Polizia o alla Magistratura, potrà comunque trovare protezione ed eventualmente accedere al programma di protezione mediante il servizio svolto dai servizi sociali degli enti locali e dagli enti pubblici o privati abilitati a svolgere il programma.

È evidente che il legislatore del '98 ha istituito un meccanismo orientato non soltanto a fornire protezione ma anche a prevenire queste situazioni e a reprimere tutta una serie di condotte criminose, poiché la garanzia della protezione e la percezione nella vittima di una condizione di sicurezza personale dettata dalla costruzione di un rapporto di fiducia con operatori appartenenti ad enti diversi, agevola la successiva collaborazione e favorisce l'interruzione dei rapporti con le organizzazioni criminali rendendo possibile la costruzione di percorsi di reintegrazione sociale personalizzati finalizzati alla ridefinizione del progetto migratorio delle persone straniere e al loro recupero.

Detto altrimenti, sviluppare una cultura della prevenzione e della conoscenza della tratta e proteggere i diritti umani delle vittime significa anche contrastare la tratta. Questa è sicuramente l'esperienza dell'Italia che

¹² Attraverso i progetti art. 18, le persone assistite possono accedere ai seguenti servizi ed attività, in base al piano di assistenza individualizzato elaborato in base ai loro bisogni specifici: accoglienza o presa in carico territoriale, counselling psicologico e assistenza legale, mediazione linguistico-culturale, accompagnamento ai servizi socio-sanitari, attività sociali, corsi di alfabetizzazione e di lingua italiana, formazione scolastica e professionale, orientamento e tirocini aziendali, supporto nella ricerca del lavoro e inserimento diretto nel mercato del lavoro.

attraverso l'utilizzo dei dispositivi connessi all'art 18 del T.U. sull'immigrazione e attraverso il ricorso alle misure previste dal programma di prima assistenza, ai sensi dell'art. 13 "Istituzione di uno speciale programma di assistenza per le vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale" della Legge 228/2003 ("Misure contro la tratta") e la costruzione del lavoro multi-agenzia, ha indiscutibilmente reso possibile conseguire risultati importantissimi, anzitutto sotto il profilo della protezione di tante donne e giovani straniere che si sono sottratte alle violenze e all'assoggettamento dello sfruttamento sessuale¹³.

La maggioranza delle vittime assistite proviene dalla Nigeria (52%), dalla Romania, Moldova, Albania, Ucraina e – in misura minore – dai paesi del Nord Africa, in particolare dal Marocco ed Egitto. Negli ultimi anni si è assistito ad un progressivo aumento di vittime originarie dalla Cina, dal Pakistan e dall'India. È da rilevare, inoltre, che, a partire dal 2007, il numero delle persone rumene prese in carico dai progetti art. 18 è andato progressivamente diminuendo, sebbene la loro presenza nel mercato della prostituzione sia numerosa. Tale calo può essere attribuibile anche al fatto che oggi i cittadini rumeni non necessitano di un permesso di soggiorno. A questo proposito va segnalato che al fine di garantire a tutte le vittime di tratta, indipendentemente dalla loro nazionalità, il diritto di accedere ai programmi di protezione sociale, nel 2007 è stato introdotto il comma 6-bis all'art. 18, D.lgs. 286/98, di cui alla Legge 26 febbraio 2007 n. 17, che prevede la partecipazione alle disposizioni previste dall'art. 18 di persone straniere nonché anche di cittadini di Stati membri dell'Unione Europea che intendano sottrarsi alla violenza ed ai condizionamenti di soggetti dediti alla tratta di persone a scopo di sfruttamento. La stragrande maggioranza (più dell'80%) delle persone prese in carico dal 2000 ad oggi è costituita da donne mediamente tra i 18 ed i 25 anni, e in misura molto minore da uomini e transessuali.

Dal 1999 al 2011, i progetti art. 18 finanziati sono stati più di 640 per una spesa complessiva di 52.000.000 di euro, più di 60.000 persone sono entrate in contatto con i progetti art. 18, da cui hanno ricevuto una qualche forma di supporto (informazioni, consulenza psicologica, consulenza legale, accompagnamenti socio-sanitari); di queste, hanno deciso di partecipare

¹³ Dipartimento Pari Opportunità, dati disponibili on line al sito web: <http://www.pariopportunita.gov.it>.

ad un programma di protezione sociale 20142 persone. La tabella sotto riportata si riferisce al periodo 2000/2010¹⁴ e concerne il totale persone trafficate (M. F. T.) prese in carico dai progetti di protezione sociale art. 18 D.lgs 286/98 dal 2000 al 2010.

Persone trafficate prese in carico	Avviso 1	Avviso 2	Avviso 3	Avviso 4	Avviso 5	Avviso 6
	2000 2001	2001 2002	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2005 2006
Minori	75	80	70	118	139	266
Adulti	1.680	1.756	1.727	1.835	1.900	1.877
Totale	1.755	1.836	1.797	1.971	2.039	2.143

Persone trafficate prese in carico	Avviso 6	Avviso 7	Avviso 8	Avviso 9	Avviso 10	Totale 10 Avvisi
	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	
Minori	266	198	48	n.f.	n.f.	994
Adulti	1.877	1.778	1.124	n.f.	n.f.	13.695
Totale	2.143	1.976	1.172	1.731	1.770	18.190

Indicando la tutela dei diritti delle vittime quale preoccupazione fondamentale nella messa a punto e nell'implementazione delle misure anti-tratta, è possibile guardare oltre il ruolo che la vittima assolve in qualità di testimone e pensare innanzitutto alle persone trafficate o potenziali tali come a dei soggetti che esprimono dei bisogni rispetto ai quali è comunque doveroso offrire loro delle risposte e sostegni adeguati a prescindere dal contributo che possono fornire per lo sviluppo delle indagini e in sede processuale.

5.3 Il lavoro multi-agenzia nelle situazioni di grave sfruttamento sessuale

La necessità di conciliare la tutela dei diritti delle vittime con le attività di prevenzione e soprattutto con le esigenze della repressione, alla luce

¹⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Pari Opportunità, Tavolo tecnico. *Piano di Azione Nazionale contro la Tratta*, Documento di lavoro, *op. cit.*

dell'esperienza maturata in questi anni, non solo è un processo operativamente possibile, ma oggi l'utilità di definire forme di cooperazione istituzionalizzata ispirate a logiche di intervento multi-agency tra le Forze di Polizia, la Magistratura e l'ambito del sociale è richiamata a diverso titolo nei più importanti atti adottati a livello dalle Nazioni Unite, dal Consiglio d'Europa, dall'Osce e anche dall'Unione Europea¹⁵. Tale indicazione ha

¹⁵ Si tratta di modelli operativi per i quali oggi a livello istituzionale si discute proprio con riferimento al tema della violenza contro la donna e di cui si parlerà oltre nel testo. Qui ci si limita a segnalare anche il Consiglio Superiore della Magistratura sta rivestendo un ruolo significativo nel proporre modelli organizzativi capaci di affrontare i cambiamenti. In proposito si vedano la Risoluzione specifica sulla materia della violenza di genere dell'8 luglio 2009 e la successiva Delibera del 21 luglio 2009, rivolta ai dirigenti degli uffici giudiziari nella quale si indica espressamente la necessità di provvedere alla promozione e l'elaborazione di protocolli di intesa multi-agenzia (con altre autorità giudiziarie, soggetti istituzionali, enti e associazioni di volontariato che operano nel settore delle violenze di genere). L'obiettivo fondamentale è quello dell'identificazione, assistenza e protezione della vittima. Questi interventi si pongono in un rapporto di continuità con le esperienze che l'Italia ha maturato nel contrasto alla tratta in conformità con la normativa e le linee guida emanate a livello sovranazionale, tra cui:

- il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini: artt. 6, 9, 10 e il Protocollo addizionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria: artt. 14 e 16;
- la Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, artt. 11, 18;
- il Piano d'azione UE dicembre 2005 sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani (cfr. par. 5(i)) e relativa Valutazione e monitoraggio dell'attuazione del piano UE sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani della Commissione Europea del 2008;
- la Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa del 16 maggio 2005 sulla lotta contro la tratta di esseri umani: artt. 5, 10, 12, 14, 27, 28, 29. In particolare, l'art. 35 fa espresso obbligo agli Stati di promuovere accordi trasversali ai diversi soggetti e multidisciplinari, anche con le Ong e con la società civile. A tale Convenzione l'Italia ha dato ratifica ed esecuzione con la Legge 2 luglio 2010, n. 108;
- i Principi raccomandati e le Linee guida sulla tratta dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite del 2002;
- la Strategia Europea per lo sradicamento della tratta di esseri umani 2012-2016, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni (Com (2012) 286 finale).

alla base proprio i risultati conseguiti in quei paesi o in quei territori entro i quali questo tipo di approccio ha permesso la costruzione di sistemi di intervento condivisi più o meno definiti e avallati a livello istituzionale, che si sono dimostrati funzionali complessivamente ad interrompere il ciclo della tratta e delle altre gravi forme di sfruttamento.¹⁶

La peculiarità dello sganciamento del rilascio di un titolo di soggiorno dalla collaborazione con l'autorità inquirente nel nostro paese grazie al "percorso sociale" previsto dall'art. 18 del T.U. sull'immigrazione ha reso evidente la valenza di questo strumento a sostegno delle vittime e l'azione incentivante rispetto alla collaborazione che deriva dalla costruzione di un rapporto di fiducia con le persone coinvolte nelle situazioni di grave sfruttamento.¹⁷ Possiamo perciò riconoscere nelle prassi di intervento che si realizzano a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 18, una estrema funzionalità rispetto al conseguimento di più obiettivi, esito di un sistema di *policies* che ha posto in connessione le aree della protezione sociale e quelle della repressione dei reati prevedendo il passaggio dagli schemi socio-assistenziali a quelli dell'*empowerment* della persona e della costruzione di un rapporto di fiducia, quale elemento facilitatore della collaborazione della

Anche la Decisione quadro del 15 marzo 2001 (2001/220/GAI) sulla posizione della vittima nel procedimento penale, nei suoi considerando e nell'art. 13, introduce obblighi per gli Stati di garantire interventi stabili di organizzazioni di assistenza alle vittime nel corso del procedimento.

Una presentazione in chiave orientata all'azione del lavoro multi-agenzia e dell'importanza della sua istituzionalizzazione e centralizzazione è presentata in Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, International Centre for Migration Policy Development (Icimpd), a cura, *Linee Guida per lo Sviluppo di un Sistema Transnazionale di Referral per le Persone Trafficate in Europa*, Vienna, 2010, Il concetto di *National Referral Mechanism* è stato originariamente sviluppato dall'Osce/Odihr in *Sistema Nazionale di Referral. Provvedere ai Diritti delle Persone Trafficate. Guida Pratica*, Varsavia, 2004.

¹⁶ R. Raffaelli, *The European Approach to the Protection of Trafficking Victims: The Council of Europe Convention, the EU Directive and the Italian Experience.*, in "German Law Journal", vol. 10, n. 3, 2009.

¹⁷ Il percorso sociale va ricordato è comunque destinato a sfociare in un'indagine giudiziaria in quanto il questore in qualità di pubblico ufficiale ha obbligo di riferire all'autorità giudiziaria le situazioni di violenza o sfruttamento in presenza delle quali può essere rilasciato lo speciale permesso di soggiorno e che costituiscono delitti procedibili di ufficio. In tema D. Mancini, *Traffico di esseri umani e tratta di persone. Azioni di contrasto integrate tra tutela della persona ed esigenze investigative: la centralità dell'art. 18 dlgs 286/1998*, on line al sito web: <http://www.altalex.com>.

vittima con le autorità inquirenti. Tale passaggio ha portato al consolidamento e alla cristallizzazione di una serie di procedure operative fortemente sollecitate anche a livello normativo dal legislatore internazionale che hanno legittimato come buona prassi la collaborazione tra soggettività, agenzie e istituzioni diverse.

D'altronde, come è stato da più osservatori rilevato e come è recepito nelle numerose normative sovranazionali in questa materia, gli aspetti repressivi non sono separabili dal riconoscimento dei diritti delle vittime di tratta e dai sistemi di tutela che una corretta implementazione richiede. Il lavoro multi-agenzia e le prassi che lo connotano permettono lo sviluppo di attività di monitoraggio attivo (o proattivo) multi-settoriale e multi-attoriale finalizzate ad una miglior conoscenza delle specificità del fenomeno della tratta sul territorio di riferimento, nonché all'emersione, identificazione e, possibilmente, presa in carico e reintegrazione sociale del maggior numero possibile di vittime.

Le prassi operative nate da una dimensione di collaborazione spontanea tra i diversi attori che entrano a contatto con le vittime di tratta e le altre gravi forme di sfruttamento, poi divenute sistema di *policies* e dato normativo, sono state in taluni contesti successivamente rafforzate, anche sul piano simbolico oltre che materiale, dalla sottoscrizione di Protocolli d'intesa, come si sta verificando in questi ultimi anni anche per la violenza contro le donne. I Protocolli oltre ad indicare i vari passaggi che stabiliscono sul piano procedurale le operatività relativamente all'identificazione e presa in carico della vittima, definiscono in modo preciso e circostanziato i ruoli di ciascuna istituzione coinvolta valorizzando al massimo gli spazi di intervento in termini di protezione delle vittime, prevenzione e repressione del fenomeno.

Oggi il lavoro multi-agenzia riflette peraltro una precisa indicazione che ci proviene dalla normativa sovranazionale. Non si tratta più perciò di considerare questo approccio come il prodotto di pregevoli iniziative di singoli uffici legate alla sensibilità individuale e professionale di qualcuno ma di precise indicazioni rinvenibili in più strumenti tra i quali: il *Protocollo addizionale delle Nazioni Unite per prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini*: art. 6 (assistenza e protezione alle vittime di tratta di persone); art. 9 (prevenzione della tratta di persone); art. 10 (scambio di informazioni e formazione); il *Protocollo addizionale delle*

Nazioni Unite per combattere il traffico di migranti, via mare e via aria: art. 14 (formazione e cooperazione tecnica); art. 16 (misure di assistenza e protezione): la *Decisione quadro 2002/629/GAI sulla lotta alla tratta degli esseri umani*; art. 7 (protezione ed assistenza delle vittime) oggi sostituita dalla *Direttiva 36/2011*¹⁸ del 5 aprile 2011 *concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, il *Piano d'azione UE dicembre 2005 sulle migliori pratiche, le norme e le procedure per contrastare e prevenire la tratta di esseri umani* (in particolare il par. 5(i)); la *Convenzione di Varsavia del Consiglio d'Europa* (16 maggio 2005) *sulla lotta contro la tratta di esseri umani* e segnatamente gli articoli 5 (prevenzione della tratta di esseri umani), 10 (identificazione delle vittime), 12 (assistenza alle vittime), 14 (permesso di soggiorno), 27 (richieste di parte o di ufficio), 28 (protezione delle vittime, dei testimoni e dei collaboratori dell'autorità giudiziaria), 29 (autorità specializzate e organismi di coordinamento). Di questa in particolare va menzionato l'art. 35 (cooperazione con la società civile) che espressamente prevede l'obbligo per gli Stati parte di promuovere accordi intersoggettivi e multidisciplinari allo scopo di stabilire dei partenariati strategici per raggiungere gli obiettivi della presente Convenzione.¹⁹

In altre parole, lo strumento italiano dell'art. 18 D.lgs. n. 286/1998 si presta ad essere la base per modelli di intervento basati sulla cooperazione multi-agenzia, come dimostrano recenti studi che si prefiggono l'obiettivo di pervenire all'istituzionalizzazione di procedure condivise a livello nazionale e transnazionale e alla creazione di reti collegate e di meccanismi di coordinamento interdisciplinari anche per ambiti diversi rispetto a quello della tratta ovviamente con i dovuti adattamenti che di necessità vanno considerati. In questo senso, va segnalata la rilevanza degli attori sopranazionali, sul versante della lotta alla tratta a partire dal 2000, nel reindirizzare le politiche per la repressione di questi fenomeni e la protezione delle vittime. È indubbio che, seppur in un quadro di ampia interpretazione dei vincoli definiti, oggi il lavoro multi-agenzia ha acquisito una istituzionalizzazione piena anche sul piano normativo, grazie proprio all'impulso delle organizzazioni multilaterali di carattere sia internazionale che regionale. Non solo: oggi tale

¹⁸ Per un commento a questa nuova Direttiva cfr: M. G. Giammarinaro, *La direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in "Diritto, Immigrazione, Cittadinanza", n. 1, 2012.

¹⁹ D. Mancini, *Le indagini in tema di violenza di genere...*, op. cit.

approccio conosce una sorta di processo di espansione/esportazione verso ambiti rispetto ai quali fino a pochi anni fa sembrava difficile far maturare i presupposti sul piano culturale per sviluppare prassi operative ispirate a questa logica di intervento.

Il lavoro di contrasto alla violenza di genere, sia sul piano della protezione delle vittime che della repressione dei reati che la caratterizzano, può sicuramente trovare numerosi punti di contatto con quello che si sviluppa nei riguardi delle gravi forme di sfruttamento soprattutto sessuale per due ragioni essenziali: la prima perché entrambi coinvolgono donne vittime di violenza, la seconda perché una porzione significativa delle donne che chiedono aiuto alle istituzioni per sottrarsi alla violenza, soprattutto quella domestica, sono straniere e molto spesso necessitano di essere supportate nel contatto con i servizi sociali o con le autorità inquirenti proprio in quanto straniere, negli stessi termini che esprimono le donne che sono coinvolte nella prostituzione forzata.

Per esemplificare si pensi alla rilevanza che può avere la figura del mediatore linguistico culturale nella fase di avvicinamento delle donna alle istituzioni e di costruzione del rapporto di fiducia, condizione basilare per intraprendere un'azione penale verso soggetti rispetto ai quali frequentemente vi sono legami affettivi o di conoscenza. Una terza ragione può essere rinvenuta anche nel fatto che le vittime di grave sfruttamento molto spesso non hanno una consapevolezza piena dei livelli di sfruttamento a cui sono sottoposte ma si rivolgono ai servizi sociali o alle Forze di Polizia per l'insopportabilità delle violenze a cui sono sottoposte. Ecco che ciò che emerge nel vissuto delle vittime non è tanto l'aspetto della finalità della tratta in quanto tale o l'inganno di cui sono state vittime, ma la violenza fisica o sessuale o psicologica che sia, soprattutto se orientata alla costruzione di una situazione di ricatto che coinvolge i familiari, circostanze su cui è possibile far leva per aiutare la donna a sottrarsi dal controllo criminale degli sfruttatori e anche poter contare sulla collaborazione con le autorità inquirenti.



6. La situazione delle donne vittime di gravi forme di sfruttamento sessuale in Italia: trasformazioni del fenomeno e questioni collegate alla *governance* della prostituzione

6.1 La tratta a scopo di sfruttamento sessuale in Italia

Sul piano meramente fattuale, la questione della tratta emerge in Italia verso la fine degli anni '80 quando il nostro paese diviene in un arco temporale piuttosto breve territorio di transito e di destinazione per migliaia di giovani donne straniere vittime di gravi forme di sfruttamento in contesti collegati al *sex business* e in specifico ai mercati prostituzionali che oggi risultano essere assai variegati sotto il profilo dell'offerta di servizi e fortemente diversificati per quanto concerne le soggettività presenti al loro interno, grazie proprio alle migrazioni transnazionali.

Una ricostruzione esauriente delle caratteristiche e delle peculiarità del prender forma in Italia di un'industria vera e propria dei servizi sessuali a pagamento nell'ambito della quale ha giocato un ruolo fondamentale l'avvento della prostituzione migrante, richiederebbe uno spazio assai ampio e approfondimenti specifici circa la molteplicità delle nazionalità coinvolte, le trasformazioni dei *modus operandi* dei soggetti che ne detengono il controllo in termini di attività criminali, il modificarsi delle rotte utilizzate per trasferire le persone nel nostro paese e ovviamente una riflessione specifica dovrebbe essere dedicata alla legislazione in materia di immigrazione così come anche a quella relativa all'esercizio della prostituzione¹.

Brevemente è possibile ricordare che le giovani donne nigeriane ed albanesi sono state le prime vittime sfruttate sulle strade italiane, a cui si

¹ Legge 20 febbraio 1958, n. 75, *Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta allo sfruttamento delle prostituzione altrui.*

sono aggiunte successivamente quelle provenienti dai paesi dell'Europa dell'Est (in particolare dalla Romania, dall'Ungheria, dalla Bulgaria), dalle repubbliche dell'ex Unione Sovietica (tra cui, Moldavia e Ucraina) e, in misura minore, dall'America latina (Brasile, Colombia, Ecuador). Nel corso degli anni, la lista dei paesi di origine delle donne coinvolte in situazioni di grave sfruttamento sessuale e di tratta si è progressivamente ampliata, arrivando a comprendere aree del mondo sempre più lontane (es. Kazakistan, Kirghistan, Uzbekistan, Cina). Alla progressiva diversificazione delle nazionalità delle vittime ha corrisposto un aumento del numero dei paesi di origine dei trafficanti e degli sfruttatori coinvolti in casi di tratta e una diversificazione anche nei modi di gestire lo sfruttamento delle donne e delle giovani che ha peraltro favorito il progressivo diversificarsi dell'offerta di prostituzione e dei luoghi entro la quale questa si è progressivamente diffusa.

Elemento accomunante le donne vittime di questo tipo di situazioni è sicuramente la debolezza individuale e sociale. Per tutte le nazionalità, è possibile riconoscere alla base dei processi migratori, spesso definiti da condizioni incerte e dalla presenza di meccanismi di debito, fattori personali, familiari o comunitari quali povertà, disoccupazione, inadeguate politiche di welfare e di sviluppo, scarse risorse sul piano culturale, discriminazioni di genere ed etniche, disgregazione di contesti familiari, violenza domestica e altre forme di maltrattamento, disabilità di vario genere, desiderio di emancipazione, coinvolgimento nella prostituzione già nel paese di origine, in generale falsa rappresentazione dei contesti di destinazione e errate valutazioni sulle reti di appoggio a sostegno del progetto migratorio individuale.

Le rotte utilizzate per l'ingresso in Italia in questi anni sono state numerose e costantemente soggette a modifiche per eludere i controlli delle Forze dell'Ordine e per rispondere alle esigenze organizzative dei singoli o dei gruppi criminali che gestiscono le fasi di reclutamento e di trasporto delle persone trafficate. Si tratta di viaggi che possono prevedere l'attraversamento di più Stati e l'utilizzo di più mezzi di trasporto o l'uso di un solo mezzo (solitamente l'aereo) per le persone provenienti dai paesi più lontani.

Negli anni Novanta il Canale di Otranto ha rappresentato il principale porto di ingresso per le donne trafficate dai paesi dell'Europa dell'Est e dell'ex-Unione Sovietica; nel decennio successivo, le rotte marittime hanno avuto come destinazione le coste calabresi e siciliane, mentre il confine italo-sloveno ha mantenuto negli anni un ruolo primario per l'ingresso

irregolare o regolare di persone trafficate dall'Europa dell'Est, coadiuvate in molti casi da passeur italiani.² La durata del viaggio varia a seconda delle rotte seguite, dei mezzi di trasporto impiegati, delle esigenze del gruppo criminale. È stato riscontrato da molte fonti che, durante il viaggio, diverse donne subiscono limitazioni serie alla loro libertà e sono sottoposte a vari abusi, incluse le violenze sessuali, soprattutto di gruppo, considerate propedeutiche all'esercizio della prostituzione e all'annullamento nella vittima di eventuali tentazioni di sottrarsi al destino che le attende.

Il principale *target group* della tratta a scopo di sfruttamento sessuale è costituito oggi da donne adulte tra i 20 e i 30 anni di età. Per quanto concerne le minorenni si tratta per lo più di giovani ragazze di età compresa tra i sedici e i diciassette anni e mezzo, così come comprovato dai dati relativi alle persone prese in carico dai progetti di assistenza ed integrazione sociale, previsti dal D.lgs. 286/98³.

Come anticipato sopra, le strategie di reclutamento, la costruzione dell'asservimento e dello sfruttamento delle persone trafficate variano in base al gruppo nazionale di appartenenza e al periodo storico considerato. Le modalità operative dei gruppi criminali si sono infatti modificate nel corso del tempo a seconda delle necessità di volta in volta emerse al punto

² Per una ricostruzione della tipologia delle forme associative, dei servizi e delle rotte con cui ha preso forma il fenomeno della tratta dalla fine degli anni '80 all'interno del sistema migratorio si veda G. Sciortino, *Un'analisi dell'industria dell'ingresso clandestino in Italia*, in F. Pastore (a cura di), *L'Italia nel sistema internazionale del traffico di persone. Risultanze investigative, ipotesi interpretative, strategie di risposta*, Dipartimento per gli affari sociali – Presidenza del Consiglio dei Ministri, Working Paper n. 5, 1999. Questo saggio costituisce la prima parte della ricerca complessiva condotta nel 1999 su incarico della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati istituita dal Dipartimento degli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tema del lavoro è per l'appunto il fenomeno del traffico di persone nelle sue molteplici manifestazioni e il complesso delle politiche adottate ai vari livelli politico istituzionali per contrastarlo. La ricerca, si avvale dei contributi anche di P. Romani, e dello stesso F. Pastore del Centro di studi di politica internazionale (Cespi) che hanno rispettivamente curato la seconda parte su *Condizioni della persona trafficata e mercati di inserimento* e su *L'azione internazionale per la lotta al traffico di persone: tendenze problemi*, on line al sito web: www.cespi.it.

³ Applicazione del Programma di assistenza e integrazione sociale ai sensi dell'art. 18 del D.lgs. n. 286/98, Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero. In tema: M.G. Giammarinaro, *Il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale previsto dall'art. 18 del t.u. sull'immigrazione*, in "Diritto, immigrazione e cittadinanza", 1999, 4.

tale che spesso risulta difficile ravvisare i reati da contestare. In particolare, le organizzazioni coinvolte nella tratta e più in generale i trafficanti e gli sfruttatori hanno nel corso del tempo escogitato sistemi di aggiramento delle normative e delle azioni di contrasto alla tratta che li hanno portati a competere con altre organizzazioni criminali, e, da un lato a “negoziare” i termini dello stesso sfruttamento con donne più consapevoli circa le forme di inganno e delle reali condizioni lavorative, dall’altro a riferirsi a bacini di reclutamento in cui al contrario le vittime paiono essere sempre più incapaci di sottrarsi alle situazioni a cui sono sottoposte e ovviamente a collaborare con le Forze dell’Ordine e la Magistratura allo scopo di favorire l’arresto dei loro sfruttatori e la successiva condanna in sede penale.

Oggi capita sempre più frequentemente che il reclutamento avvenga attraverso conoscenti o amiche o rispondendo ad annunci sui giornali che promettono un lavoro ben retribuito dietro ai quali spesso vi sono vere e proprie agenzie di collocamento o di viaggio che con raggiri e false promesse operano professionalmente nella fase di reclutamento delle giovani da immettere nei circuiti della prostituzione forzata. Accadeva anche negli anni passati (soprattutto in epoca precedente l’ingresso della Romania nell’Unione Europea nel 2007) che alcune agenzie di viaggio offrissero servizi di assistenza per andare all’estero comprensivi anche di “tour prostituzionali” per mostrare i possibili luoghi di lavoro, al chiuso o all’aperto, in Italia. Frequentemente si verificava che gli accordi presi con l’agenzia non venissero rispettati e le donne si ritrovassero invischiata in una rete di assoggettamento e sfruttamento che le costringeva a condizioni di vita paraschiavistiche.

Per estrema approssimazione possiamo dire che il raggiramento è oggi la modalità più importante con cui si dà inizio al reclutamento della vittima e prende forma il rapporto di sfruttamento. Il raggiramento e le false promesse sono anche quegli elementi che permettono attualmente di evitare in larga misura il ricorso alle forme estreme di violenza fisica che fino al decennio trascorso costituivano il modus operandi di routine utilizzato nel trattamento delle vittime. Ciò però non significa un ridimensionamento in senso assoluto del rischio di essere vittime di forme violenze anche gravi, poiché in realtà oggi le donne coinvolte nelle situazioni di grave sfruttamento sembrano essere maggiormente esposte al rischio di subire aggressioni, sia da parte dei clienti, sia da componenti di reti criminali di

altre nazionalità comunque presenti o coinvolte rispetto al controllo di un determinato territorio.⁴

Va precisato che, nonostante l'esistenza diffusa di forme negoziate di prostituzione e di condivisione dei guadagni che oggi rappresenta la modalità normale di regolazione del rapporto tra prostituta e soggetto/i che ne controllano l'esercizio, una componente di donne, seppur minoritaria rispetto ad un tempo, continua ad essere trafficata mediante modalità del tutto analoghe a quelle che si riscontravano negli anni '90, ovvero definite da minacce e violenza sistematiche e gravi.

Questo pare oggi essere sicuramente il caso delle donne nigeriane, ma anche ancora di alcuni segmenti di donne provenienti dai paesi dell'est Europa così come dalla Cina.

È importante infatti considerare che la diffusione in questi ultimi anni di forme di prostituzione contrattate tra chi organizza e gestisce il trasferimento delle giovani da immettere nei circuiti del *sex business* e le stesse ragazze coinvolte, definite da modalità più blande di sfruttamento che permettono, almeno ad alcune di queste donne, di godere di una certa autonomia personale ed economica, non esclude repentine modificazioni dei modi di conduzione del rapporto di asservimento, soprattutto in questo momento storico per la minor disponibilità di denaro da parte dei clienti a seguito della crisi economica che ovviamente si riflette anche nella capacità negoziale che hanno le donne che si vendono nel mercato della prostituzione. Tali modificazioni ovviamente possono implicare una accentuazione dello sfruttamento stesso e un progressivo deterioramento delle condizioni di esercizio della prostituzione.

In queste situazioni il costante controllo agito dagli sfruttatori e il pressoché assente contatto con l'esterno, unitamente ai continui spostamenti delle persone coinvolte da un luogo all'altro, determinano tempi di fuoriuscita dal circuito di sfruttamento più lunghi.

Le trasformazioni a cui abbiamo accennato hanno reso in questi anni la tratta e le altre gravi forme di sfruttamento più problematiche sotto il profilo dell'emersione e dell'identificazione delle vittime, in ragione del fatto che con il mutare dei fenomeni, le persone coinvolte non sono necessariamente soggette a violenza e/o coercizione efferata e non sempre sono prive della

⁴ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Pari Opportunità, Tavolo tecnico. *Piano di Azione Nazionale contro la Tratta*, Documento di lavoro, *op. cit.*

possibilità di movimento, ricorrendo fattispecie abusive o fondate su forme di intimidazione ambientale o larvata.

D'altronde, le recenti forme di prostituzione negoziata o di sfruttamento apparentemente meno stringente di quelle incontrate negli anni passati con cui gli investigatori e gli operatori dei servizi sociali sempre più frequentemente si misurano, richiedono di essere considerate con dei livelli di approfondimento sul piano degli accertamenti di polizia e giudiziari che necessariamente implicano il superamento di un approccio formalistico e non consapevole circa le peculiarità delle vittime di tratta⁵.

6.2 La centralità dell'identificazione per la tutela delle vittime di grave sfruttamento

Sul piano investigativo, l'identificazione delle vittime rappresenta un elemento cruciale nel processo di emersione dei reati collegati al fenomeno criminale della tratta di esseri umani. Sotto il profilo diritti umani, una corretta identificazione della persona trafficata costituisce il presupposto affinché le forme di tutela oggi previste nel quadro della normativa internazionale, comunitaria e interna ai singoli Paesi, conoscano una piena effettività.⁶ L'esperienza e la sensibilità maturata in questi anni hanno messo in rilievo come l'emersione e l'identificazione di una persona trafficata, se da un lato configurano un passaggio fondamentale per l'individuazione di una vittima e per la messa a punto delle strategie anti *trafficking*, dall'altro richiedono la combinazione di risorse diverse, tra cui un elevato grado di professionalità da parte degli investigatori e la possibilità di utilizzare tutta una serie di strutture di supporto e di servizi indispensabili per garantire alla vittima condizioni di sicurezza e di prima assistenza⁷. Oggi, in alcuni

⁵ In tema cfr: D. Mancini, *Il cammino europeo nel contrasto alla tratta di persone*, in "Diritto penale e processo" 9/2010"; C. Motta, *La tratta delle donne e lo sfruttamento della prostituzione. Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, tratta di persone e sfruttamento della prostituzione: le norme e la giurisprudenza*, Consiglio Superiore della Magistratura Roma, 17-19 maggio 2010.

⁶ P. Degani, R. Della Rocca *La centralità del paradigma diritti umani nell'identificazione della vittima di tratta*, in "Pace diritti umani / Peace human rights", n. 2, 2008.

⁷ Si tratta di procedure che richiamano direttamente lo standard della due diligence nel contesto specifico della tratta. In merito utilmente: V. Waisman, *Human Trafficking: State*

Paesi, l'identificazione delle vittime non costituisce più una prerogativa esclusiva delle Forze di Polizia, poiché ad esse si affianca il lavoro di istituzioni e professionalità il cui contributo, nel rispetto dei rispettivi ruoli e competenze, può essere altrettanto importante, trattandosi di soggetti che prestano servizio in ambiti nevralgici relativamente all'area del disagio sociale, dell'immigrazione, della violenza contro la donna e ovviamente in forma specifica in ambito tratta, prostituzione e altre gravi forme di sfruttamento. Queste presenze plurali trovano la loro ragione di coesistere nel fatto che l'identificazione costituisce un momento fondamentale del meccanismo di protezione, e in genere di tutto il sistema di intervento a sostegno della persona vittima di tratta o di gravi forme di sfruttamento. Commettere un errore nella fase di identificazione può avere implicazioni di vario tipo. Le più comuni concernono il venir meno per la persona trafficata del diritto ad essere informata sul proprio status e perciò della possibilità di accedere a quelle misure di assistenza legale e di protezione che sono alla base del sistema di tutela degli altri diritti riconosciuti alle vittime di tratta; per gli investigatori il non poter usufruire delle informazioni ed eventualmente degli elementi di prova che sono indispensabili per perseguire sul piano penale i soggetti responsabili della tratta o, al contrario, per smascherare nell'immediatezza false vittime che rendono dichiarazioni mendaci ad hoc per regolarizzarsi; fino a tradursi in una potenziale rivittimizzazione delle stesse persone in situazioni di sfruttamento, di abuso e di violazione dei diritti umani fondamentali, nei casi di rimpatrio per mancata identificazione o per inadeguato esame del contesto di provenienza.

Il quadro più recente è stato inoltre condizionato, sia dal ricorso allo strumento delle ordinanze ai sensi dell'art. 54 del T.U. degli enti locali D.lgs 267/2000 con cui sono stati estesi i poteri del sindaco di governare il territorio locale anche sul fronte della sicurezza urbana⁸, con importanti rica-

Obligations to Protect Victims' Rights, the Current Framework and a New Due Diligence Standard, in "Hastings international and comparative law review", XXXIII, 2, 2010.

⁸ Con la sentenza n.115 del 4 aprile 2011 la Corte Costituzionale - nel dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 54, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come sostituito dall'art. 6 del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui comprende la locuzione "anche" prima delle parole "contingibili e urgenti" - ha ricondotto il potere di ordinanza dei sindaci in materia di incolumità pubblica e sicurezza

dute sull'adozione di provvedimenti relativi al divieto della prostituzione di strada in alcune zone di competenza in numerose città, sia dall'introduzione con la Legge 15 luglio 2009 n. 94 del reato di ingresso o soggiorno illegale nel territorio dello Stato di cui all'art. 10bis D.lgs. 286/98⁹ suscettibile di essere applicato nella quasi totalità dei casi alle vittime di tratta con conseguenze di rilievo sotto molteplici profili.

La minaccia dell'espulsione e con essa del rimpatrio oggi diviene più che mai attuale se si considera che la previsione di cui all'art.18 può essere vanificata dall'introduzione nel nostro ordinamento del reato di ingresso e soggiorno illegali nel territorio dello Stato di cui all'art.10-bis del T.U. delle disposizioni sulla disciplina dell'immigrazione, novellato dalla Legge n. 94 del 15 luglio 2009. Il "nuovo" illecito di natura meramente contravvenzionale, incrimina – salvo che il fatto costituisca più grave reato – la condotta di colui che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato in violazione delle norme previste del T.U. Ne consegue che la vittima di tratta o anche di semplice sfruttamento della prostituzione o di altre forme di asservimento economico, assumerà la qualifica di persona indagata in procedimento connesso o per reato collegato e non di persona informata sui fatti: il valore delle sue dichiarazioni e delle eventuali accuse nei confronti di trafficanti e sfruttatori (rese con la prospettiva di accedere al programma di protezione sociale previsto dall'art. 18), saranno valutate secondo il criterio di valutazione della prova di cui all'art. 192, commi 3 e 4, del Codice di Procedura Penale in virtù del quale tali dichiarazioni non sono sufficienti da sole a costituire prova dei fatti indicati, ma devono essere valutate unitamente agli altri elementi di prova che ne confermino l'attendibilità. È perciò implicito prevedere che l'esigenza di rispetto della

urbana alle sole ordinanze contingibili ed urgenti. La Corte, in particolare, dopo aver chiarito che le ordinanze sindacali c.d. ordinarie, introdotte dal Pacchetto Sicurezza, già per la loro formulazione letterale non avrebbero comunque potuto derogare a norme legislative o regolamentari vigenti, ha ravvisato il contrasto tra queste prerogative sindacali e gli artt. 23, 97 e 3, primo comma, della Costituzione.

⁹ Osservazioni proposte da C. Motta, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Lecce in occasione dell' incontro di studio sul tema: "Violenza di genere, mobbing e stalking" organizzato dal Consiglio Superiore della Magistratura Roma, 17-19 maggio 2010 nella relazione *La tratta delle donne e lo sfruttamento della prostituzione. Favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, tratta di persone e sfruttamento della prostituzione: le norme e la giurisprudenza*, on line al sito web: www.csm.it.

normativa processuale non faciliterà l'approccio delle vittime di tratta al meccanismo dell'art.18 e che la valorizzazione delle loro dichiarazioni possa tradursi in un indebolimento complessivo del sistema delineato dallo stesso art. 18 nella sua efficacia repressiva¹⁰ in relazione alla valenza probatoria delle dichiarazioni rese dalla vittima di tratta.

Va anche tenuto conto del fatto che dopo il comma 2 dell'art. 19 T.U. immigrazione, con la Legge 129/11 di attuazione della Direttiva 2008/115/ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare è stato introdotto il nuovo comma 2 bis che espressamente prevede che il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di una serie di categorie di soggetti, tra cui anche le persone vittime di gravi violenze psicologiche, fisiche o sessuali avvengano secondo modalità compatibili con le singole situazioni personali, debitamente accertate. Situazioni che se adeguatamente verificate a seguito di un corretto processo di identificazione sono ampiamente rinvenibili nelle circostanze di grave sfruttamento. A questo proposito va però anche considerato che la normativa comunitaria prevede per gli Stati membri l'obbligo di definire la nozione di "rischio di fuga" sulla base di criteri obiettivi di fatto lasciati alla discrezione del legislatore interno, oggi previsti al nuovo comma 4 bis introdotto nel corpo dell'art. 13 del T.U. 286/1998 per cui detto rischio si concretizza nelle circostanze in cui sia verificata almeno 1 delle 5 ipotesi previste dal legislatore con la novella del 2011. In questo senso può assumere particolare rilevanza il mancato possesso del passaporto o di altro documento equipollente, in corso di validità in quanto notoriamente le vittime di tratta sono spesso private dei propri documenti allo scopo di rendere impossibile la loro fuga così come altrettanto spesso dichiarano o attestato falsamente le proprie generalità allo scopo di occultare la loro condizione, altra circostanza elencata al comma 4 bis tra quelle configuranti il rischio di fuga. È evidente che entrambe queste situazioni, non sono immediatamente interpretabili come rischi di fuga soprattutto quando interessano persone assoggettate alle reti criminali o a situazioni di sfruttamento trattandosi di condizioni che rientrano nella fisiologia del rapporto di assoluta subordinazione e controllo

¹⁰ *Ibidem.*

esercitato sulle vittime da parte di chi ne gestisce l'asservimento, proprio allo scopo di rendere difficoltoso e alquanto improbabile ogni tentativo di emancipazione e di fuoriuscita dai circuiti della tratta¹¹.

Le condizioni derivanti dall'applicazione di questi dispositivi non sembrano aver favorito un ridimensionamento del fenomeno ma piuttosto aver verosimilmente reso più delicate le fasi dell'emersione e dell'identificazione della vittima di grave sfruttamento favorendo implicitamente la clandestinità di questi soggetti e lo spostamento temporaneo della prostituzione in altri territori o in luoghi al chiuso, seppur per lassi temporali molto brevi funzionalmente allo ristabilimento delle condizioni adeguate per ritornare sulla strada¹².

Tali provvedimenti, pur rispondendo ad esigenze concrete, anche di sicurezza e di contrasto alle organizzazioni criminali, possono accentuare le condizioni di vulnerabilità delle donne coinvolte nella prostituzione in quanto, favorendo la loro mobilità, possono aumentare le difficoltà nell'entrare in contatto con i servizi presenti nei diversi territori o comunque rendono praticamente impossibile costruire relazioni personali con soggetti, in primis le Forze dell'Ordine ma anche gli operatori di strada e gli stessi clienti, che possono agevolare la fuoriuscita dai circuiti dello sfruttamento.

In particolare, secondo la letteratura corrente, le disposizioni amministrative anti-prostituzione, in realtà sembrano piuttosto favorire l'aumento della dipendenza delle vittime di tratta dalle reti dello sfruttamento e il progressivo trasferimento di importanti segmenti della prostituzione *outdoor* verso l'*indoor*, circostanza questa che notoriamente complica sia l'aggancio con le vittime che le azioni di controllo della prostituzione e quelle investigative richiedendo un livello di strutturazione delle attività da parte dei soggetti istituzionalmente preposti più complesso.

¹¹ Per un commento alla nuova normativa A. Liguori, *L'attuazione della direttiva rimpatri in Italia*, in "Diritto immigrazione cittadinanza", n. 3, 2011; nello stesso volume anche: G. Savio, *La nuova disciplina delle espulsioni conseguente al recepimento della direttiva rimpatri*.

¹² Città Italia, Fondazione Anci Ricerche, *Oltre le ordinanze. i sindaci e la sicurezza urbana*, 2009 on line al sito web: <http://www.interno.it>. In proposito anche: N. Zorzella, *I nuovi poteri dei sindaci nel pacchetto sicurezza e la loro ricaduta sugli stranieri*, in "Diritto, Immigrazione e Cittadinanza", n. 3-4, 2008; M. Giovannetti, N. Zorzella, *Lontano dallo sguardo, lontano dal cuore delle città: la prostituzione di strada e le ordinanze dei sindaci*, in "Mondi Migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali", (a cura di C. Abbatecola), n. 1, 2010.

Il mercimonio del sesso si configura da sempre come un fatto sociale di assoluto rilievo per le dimensioni che anche simbolicamente oltre che fattualmente, interessa e investe quali il diritto, la morale, l'economia, i rapporti uomo/donna e altre ancora, sebbene oggi venga richiamato sempre più espressamente e frequentemente, soprattutto nel dibattito pubblico, con riferimento alla prostituzione straniera come corollario del binomio immigrazione e criminalità. E, a questo proposito, un ruolo fondamentale nel veicolare e giustificare sul piano simbolico e materiale l'esigenza avvertita da un numero crescente di governi circa la necessità di rivedere le *policies* e i sistemi normativi di riferimento in materia di prostituzione è attribuibile proprio al fenomeno della prostituzione migrante entro la quale si annida la tratta di persone a scopo di sfruttamento sessuale, crimine che, per le caratteristiche assunte soprattutto nella dimensione europea, riguarda oggi un numero crescente di giovani donne e minori stranieri, provenienti sia da paesi comunitari che non.

Pur ammettendo e riconoscendo anche la portata diffusa di una progettualità migrante che si orienta volontariamente verso l'universo prostituzionale, non si può non tener conto del fatto che la rilevanza delle situazioni definite da gravi forme di coercizione nei paesi di destinazione, siano tali per cui, in realtà, gli spazi di libero esercizio e di auto imprenditorialità si riducono significativamente. L'osservazione dei diversi mondi che caratterizzano lo scambio sessuale di tipo commerciale rende comunque evidente l'assoluta compatibilità, pur in presenza di livelli di conflittualità o di integrazione differenti, delle situazioni di libero esercizio della prostituzione rispetto alle diverse modalità che può assumere lo sfruttamento fino alla tratta, anche nei paesi più significativamente interessati da questi fenomeni.¹³

¹³ In tema: R. Tatafiore, *Sesso al lavoro*, Torino, Il Saggiatore, 1984; F. Bimbi, *Prostituzione, migrazioni e relazioni di genere*, in "Polis", n. 1, 2001, pp. 13-34; D. Danna, *La prostituzione di strada nell'Unione Europea: le stime più recenti*, in "Polis", n. 2, 2000, pp. 301-321, C. Corso, S. Landi, Quanto vuoi, Firenze, Giunti, 1998; C. Corso, A. Trifirò, *...e siamo partite! Migrazione, tratta e prostituzione straniera in Italia*, Firenze, Giunti, 2003; M. Ambrosini, *Comprate e vendute. Una ricerca su tratta e sfruttamento di donne straniere nel mercato della prostituzione*, Milano, F. Angeli, 2002; P. Monzini, *Il mercato delle donne. Prostituzione tratta e sfruttamento*, Roma, Donzelli, 2002; D. Danna, *Che cos'è la prostituzione*, Roma, Asterios, 2004; G. Signorino, P. Saitta, M. Centorrino (a cura di), *Sex industry profili economici e sociali della prostituzione*, Napoli, Think Thanks edizioni, 2009; Ministero dell'Interno, Osservatorio sulla prostituzione e sui feno-

Ovviamente la crescita della domanda di prostituzione non è riducibile al mero bisogno maschile di sviluppare relazioni sessuali definite esplicitamente in termini di potere e mediate dall'uso del denaro quale mezzo per accedere di "diritto" e di fatto ad un corpo, ma esprime in realtà fenomeni sociali ben più complessi, talvolta contraddittori e di varia natura, che si riflettono nello sviluppo esponenziale dei luoghi fisici entro i quali è possibile acquistare servizi di tipo prostituzionale, e in una tendenziale riconfigurazione della vita erotica definita da un'etica del consumo sessuale, in cui la ricerca di intimità è agevolata dal suo essere oggi essenzialmente attività ricreativa all'interno del più vasto settore dell'industria del divertimento.

Le proporzioni assunte oggi dallo scambio commerciale di servizi sessuale sono sicuramente da porsi in relazione oltre che con uno sviluppo, una diversificazione e una visibilità dell'offerta che obiettivamente la rendono facilmente accessibile sotto il profilo materiale e psicologico, anche con il progressivo sganciamento dell'attività erotica dalla sfera domestico/familiare, e di conseguenza con la ricerca di relazioni di tipo compensatorio rispetto a bisogni che potrebbero trovare un più soddisfacente appagamento nella dimensione privata e nel contesto di una relazione intima di tipo domestico che appare talvolta difficile da realizzarsi¹⁴. E, proprio la ricerca di un conforto temporaneo rispetto alla mancanza di un'intimità più stabile o di un coinvolgimento emotivo svincolato da obblighi, sono forse alla base del contributo fondamentale che in questi anni i clienti hanno dato ai servizi sociali e alle forze di polizia rispetto alla segnalazione e all'emersione delle situazioni di sfruttamento vissute da migliaia di donne e di giovani coinvolte nella prostituzione, non solo di strada ma anche *indoor*¹⁵.

menì delittuosi ad essa connessi. *Relazione sulle attività svolte. 1° Semestre 2007*, on line al sito web: <http://www.interno.it>.

¹⁴ In tema si veda il bellissimo libro di E. Bernstein, *Temporaneamente tua. Intimità, autenticità e commercio del sesso*, Bologna, Odoja, 2009.

¹⁵ Le ricerche sugli acquirenti di servizi sessuali a pagamento non sono numerose. Tra le più recenti e significative sviluppando un approccio comparativo che considera anche il caso italiano si veda: A. Di Nicola, A. Cauduro, M. Lombardi, P. Ruspini, *Prostitution and Human Trafficking. Focus on Clients*, New York, Springer, 2009, inoltre L. Leonini (a cura di), *Sesso in acquisto. Una ricerca sui clienti della prostituzione*, Milano, Unicopli, 1999. Sulla prostituzione *indoor* cfr: E. Costantini, *Mobilità e invisibilità. Le principali trasformazioni nel mondo della prostituzione migrante esercitata in luoghi chiusi*, in "Mondi Migranti. Rivista di studi e ricerche sulle migrazioni internazionali", (a cura di C. Abbatecola), n. 1, 2010.

Per tentare allora di intervenire con modalità efficaci su queste situazioni, al di là del linguaggio retorico utilizzato da molti negli ultimi anni e dei continui richiami, spesso strumentali, alla necessità di guardare ai diritti umani come alla prospettiva più valida per affrontare le tante questioni sottese allo sviluppo di mercati prostituzionali segnati al loro interno da gravi situazioni di assoggettamento e di sfruttamento, la riflessione sulle ricadute e sull'efficacia delle politiche adottate in materia, diventa un passaggio fondamentale per la messa a punto di sistemi di intervento che, anche alla luce delle diverse prassi sperimentate nei singoli territori, risultino essere efficaci, sia nella protezione dei diritti e della sicurezza delle persone vittime coinvolte, sia nel contrasto alle reti criminali dello sfruttamento¹⁶.

6.3 Orientamenti di *policy* in materia di prostituzione

In Europa, proprio per la pervasività del fenomeno dello sfruttamento sessuale collegato alla tratta, oggi si dibatte molto su quali soluzioni a livello interno gli Stati possono adottare, anche alla luce del fallimento delle politiche di contenimento dei flussi migratori e degli scarsi risultati ricavati dalla messa a punto di provvedimenti ispirati a logiche di repressione che di fatto quasi sempre vengono adottati sulla base di appelli emergenzialistici e richiami populistici poco obbiettivi e fortemente strumentali sul piano politico.

È sotto gli occhi di chiunque in questi anni abbia riflettuto o lavorato sul tema del *trafficking*, il tentativo da parte dei governi dei paesi europei di ricercare nelle politiche in materia di prostituzione degli strumenti utili anche nella lotta allo sfruttamento sessuale collegato alla tratta. Quanto questa esigenza sia reale o costituisca piuttosto un argomento strumentale per metter mano spesso in modo repressivo alle norme che regolano la

¹⁶ P. Degani, *Lotta alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale, politiche pubbliche in materia di prostituzione e diritti umani nello scenario europeo. Riflessioni a margine del dibattito odierno*, in "Pace diritti umani - Peace Human Rights", 1/2009, Anno VI, numero 1, gennaio-aprile 2009; inoltre: Transcrime, *Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children, Final Study*, Agosto 2005, on line al sito web: <http://transcrime.cs.unitn.it>. I dati di questa ricerca sono stati successivamente aggiornati, integrati e pubblicati nel volume di A. Cauduro, N. Conci, I. Orfano, A. De Nicola, *La prostituzione nell'Unione Europea tra politiche e tratta di essere umani*, Milano, F. Angeli, 2006.

prostituzione *tout court* non è di automatica comprensione poiché indiscutibilmente lo scambio sesso contro denaro, è un qualche cosa su cui, anche dal punto di vista politico, non si riscontrano facilmente appartenenze definite in grado di sviluppare orientamenti certi e stabili.

Sotto il profilo tecnico-giuridico la prostituzione è qualificabile come la dazione indiscriminata e professionale del proprio corpo per fini di lucro.¹⁷ In termini analitici, la prestazione sessuale è indiscriminata in quanto prescinde dalla scelta del partner, nel senso che deve essere tendenzialmente disposta verso chiunque, è a fini di lucro anche nel caso in cui l'ammontare della retribuzione sia convenuto tra intermediario e cliente e non direttamente corrisposto a chi effettua la prestazione, a condizione che chi si prostituisce aderisca all'accordo e da ultimo è professionale nel senso che esprime abitualità del comportamento, sebbene vi sia chi reputa questo requisito non essenziale in quanto per il perfezionamento della prostituzione potrebbe essere sufficiente il compimento anche di una sola prestazione sessuale quando il compenso sia elemento determinante¹⁸. Con riferimento perciò al connotato della professionalità e/o abitualità del comportamento, si contrappongono in dottrina due opposti orientamenti. Da una parte vi è chi reputa che il predetto requisito si presenti come assolutamente necessario in considerazione del fatto che una prestazione puramente episodica farebbe sorgere dubbi in ordine al requisito della indiscriminatezza, dall'altra vi è chi ritiene che affermare l'essenzialità del requisito della professionalità impedirebbe di considerare penalmente rilevante il caso della persona che si prostituisce occasionalmente oppure che compia anche una sola prestazione sessuale, naturalmente dietro compenso¹⁹.

Che esista un qualche rapporto di causalità tra modalità e livelli di sviluppo del *sex business*, dimensione dei settori di questo riconducibili alla tratta a scopo di sfruttamento sessuale e politiche prostituzionali è fuori di dubbio. Tuttavia, da quanto emerge dalle ricerche condotte in proposito, questo rapporto è ad oggi assai confuso e di fatto poco chiara appare l'incidenza del modello di *polícies* regolative della prostituzione adottate

¹⁷ Cass. pen., 16.10.1979, Cass. pen., III 12. 10. 1970 cit. in G. Coco, E. M. Ambrosetti, *I reati contro la persona*, Padova, Cedam, 2010, II ed.

¹⁸ G. Coco, E. M. Ambrosetti, *op. cit.*,

¹⁹ A. Cadoppi, *Trattato di diritto penale - Parte speciale Vol. VI: Delitti contro la moralità pubblica, di prostituzione, contro il sentimento per gli animali e contro la famiglia*, Torino, Utet giuridica, 2010.

nei singoli paesi nel determinare o condizionare il fenomeno della tratta a scopo di sfruttamento sessuale, sia sotto il profilo quantitativo, che dal punto di vista delle modalità di gestione del rapporto di sfruttamento. In altre parole, se la relazione appare essere in qualche misura scontata, non sembra possibile far discendere regole di carattere generale circa la maggior efficacia deterrente di un determinato orientamento legislativo a riguardo della prostituzione forzata²⁰. La difficoltà a offrire un qualche dato certo sul ruolo che gli orientamenti legislativi sulla prostituzione sono in grado di determinare rispetto alle gravi forme di sfruttamento sessuale è da mettere in relazione con molti fattori, non da ultimo gli scostamenti rispetto ai modelli normativi delle politiche realizzate, non solo a livello locale ma anche statale in ambiti che di fatto risultano essere determinanti quando si considerano i fenomeni prostituzionali nella loro generalità.²¹ Si pensi alle *policies* in materia di immigrazione e ordine pubblico o a quelle in materia sanitaria e sull'uso delle sostanze stupefacenti o ancora ad alcune tipologie di intervento che investono il sociale. Proprio per tentare di intervenire con modalità efficaci su queste situazioni, al di là del linguaggio retorico utilizzato da molti negli ultimi anni e dei continui richiami, spesso strumentali, alla necessità di guardare ai diritti umani come alla prospettiva più valida per affrontare le tante questioni sottese allo sviluppo di mercati prostituzionali segnati al loro interno da gravi situazioni di assoggettamento e di sfruttamento, la riflessione sulle ricadute e sull'efficacia delle politiche adottate in materia diventa un passaggio fondamentale per la messa a punto di sistemi di intervento che, anche alla luce delle diverse prassi sperimentate nei singoli territori, risultino essere efficaci, sia nella protezione dei diritti e della sicurezza delle persone vittime coinvolte, sia nel contrasto alle reti criminali dello sfruttamento.

L'analisi sulle *policies* in materia di prostituzione si impone oggi anche in considerazione della rapidità della trasformazione dei fenomeni collegati allo sviluppo del *sex business* da cui deriva la necessità di definire sistemi di monitoraggio in grado di cogliere i segnali di trasformazione e permettere

²⁰ A. Di Nicola (a cura di), *op. cit.*

²¹ D. Danna, *Cattivi costumi. Le politiche sulla prostituzione nell'unione Europea negli anni Novanta*, Quaderni del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Trento, 2001, on line al sito web: <http://www.unitn.it>.

così la realizzazione di un sistema di interventi in grado di essere efficace rispetto agli obiettivi della protezione e del contrasto. Una prima considerazione a questo proposito riguarda l'orientamento del tutto confliggente con un'autentica ottica di tutela delle soggettività coinvolte, di tutti quei provvedimenti che per contrastare la prostituzione nella sua generalità, non solo riproducono a differenti livelli la vulnerabilità individuale e sociale di chi in modo volontario o meno si vende nei mercati prostituzionali, ma oggi diversamente da un tempo, estendono lo stigma negativo al soggetto che compera o semplicemente lo trasferiscono, continuando a criminalizzare la prostituzione, sanzionando entrambe le parti coinvolte nello scambio o, nella variante più recente, semplicemente punendo, anche con il carcere, l'acquirente.

Storicamente, le politiche prostituzionali si sono sviluppate attorno a quattro modelli distinti rispettivamente denominati modello proibizionista, modello regolamentarista, modello abolizionista e modello neoabolizionista. Tuttavia l'implementazione all'interno dei singoli contesti nazionali di questi modelli risulta da sempre difforme e ibrida a causa dei numerosi interventi da parte del legislatore nel corso del tempo e delle diverse caratteristiche con cui la prostituzione si è manifestata nei singoli paesi. In questi ultimi anni, in particolare, la tendenza ad adottare provvedimenti di adattamento o di aggiustamento dei modelli di *public policy* originari ha portato ad uno scostamento sempre più significativo e spesso contraddittorio dagli approcci tradizionali nel tentativo di offrire delle risposte alle situazioni più o meno "emergenziali" venutesi a creare con la diffusione della presenza di donne straniere nei mercati del sesso a pagamento e delle considerevoli trasformazioni che la presenza di queste soggettività ha implicato nella prostituzione come fenomeno sociale.

Sinteticamente le caratteristiche fondamentali dei modelli di *policies* tradizionali adottati in materia di prostituzione possono essere riassunte nel seguente modo:

a) *Abolizionismo*: le prostituzioni indoor e outdoor non sono né proibite né regolamentate. In pratica lo Stato, perseguendo idealmente un obiettivo di abolizione della prostituzione, tollera il semplice esercizio e non interviene quando interessano adulti consenzienti e non si rinvengono situazioni di sfruttamento;

b) *Neo abolizionismo*: è uno sviluppo del precedente modello. In questo caso la prostituzione outdoor non è né proibita né regolamentata, mentre quella indoor è proibita solo nelle case di tolleranza.

c) *Proibizionismo*: le prostituzioni indoor e outdoor sono vietate. Le parti coinvolte nello scambio di attività sessuali e denaro sono perseguibili penalmente. Più frequentemente è penalizzata la prostituta in una casistica meno consistente anche i clienti.

d) *Regolamentarismo*: le prostituzioni indoor e outdoor sono regolamentate dallo Stato e perciò legali se esercitate secondo le norme. In molti casi le prostitute sono tenute a registrarsi o devono sottoporsi a controlli medici, in altri casi la prostituzione è riconosciuta come attività dalla quale derivano obblighi fiscali e assistenziali.²²

Oggi di fatto è possibile aggiungere alla classificazione tradizionale una serie di altri modelli ispirati a logiche neo regolamentariste, neo proibizioniste e di depenalizzazione della prostituzione che di fatto rappresentano delle declinazioni o delle riformulazioni in forma più o meno estensiva o restrittiva degli idealtipi originari. Un discorso a parte andrebbe fatto per i provvedimenti legislativi che istituiscono lo *zoning*, poiché la previsione di aree ad hoc entro le quali limitare l'esercizio legale della prostituzione, sia di strada che al chiuso, può inscrivere all'interno di logiche politiche ispirate ad esigenze di tipo diverso. In linea generale l'applicazione di questo tipo di misure va nella direzione di un governo territoriale del fenomeno prostituzionale e può essere idonea a conseguire almeno tre obiettivi fondamentali:

- favorire la protezione sociale di chi decide di uscire dalla schiavitù anche fornendo collaborazione alle Forze dell'Ordine per disarticolare le reti criminali di sfruttamento;
- sostenere la mediazione sociale agita direttamente sul territorio a contatto con i cittadini che subiscono la prostituzione "sotto casa", intervenendo in questi luoghi abitati sui comportamenti più sconvenienti;
- facilitare il lavoro a diretto contatto con le donne sui luoghi della prostituzione anche a scopi di prevenzione sanitaria.

²² In tema cfr: A. Di Nicola (a cura di), *op. cit.*, D. Danna, *Visioni e politiche sulla prostituzione*, Working Paper n. 10/2004, Università degli Studi di Milano, on line al sito web: www.sociol.unimi.it.

La necessità di riflettere su quali possono essere le misure di carattere legislativo o politico più idonee oggi per un intervento sulla prostituzione in grado di conciliare il contrasto alle situazioni di asservimento con una adeguata promozione dei diritti delle persone coinvolte e perciò con la realizzazione di un sistema di politiche pubbliche non limitato a quei segmenti entro i quali si vengono a creare situazioni anche importanti sotto il profilo penale, sta anzitutto in un problema di sicurezza dei soggetti che lavorano all'interno di un contesto che, pur a fronte delle repentine modificazioni degli ultimi anni e delle differenziazioni che connotano i diversi segmenti del mercato del sesso a pagamento, presenta comunque tratti definiti dalla persistenza di una subcultura ove il ricorso alla violenza è funzionale sostanzialmente alla sottomissione delle donne per evitare che queste abbandonino l'attività e falsamente compensata da una tendenza da parte delle vittime a riflettersi, come status, in quello di chi le gestisce.

7. Non solo “vittime”: l’irriducibilità della questione della violenza contro le donne a fatto individuale e a questione di diritto penale

7.1 Criminalizzazione della violenza e vittimizzazione della donna

L’epoca che stiamo vivendo si caratterizza per un sentimento esteso di profonda confusione ed incertezza che finisce con il condizionare in misura determinante il nostro modo di pensare, di agire, di relazionarci con gli eventi della vita e di stare con gli altri.

È del tutto evidente che l’equilibrio precario che spesso connota l’esistenza di un numero sempre più importante di persone costrette a misurarsi con difficoltà di ordine materiale ed esistenziale indiscutibilmente complesse, si ridefinisce e si riassetta di giorno in giorno sulla base di continui mutamenti che inducono a riformulare costantemente oltre che il rapporto con gli altri anche più estesamente quello con la realtà oggettiva nella sua generalità.

Spesso queste situazioni, che oggi per la loro diffusione segnano una tendenza nel nostro ordine sociale, si accompagnano inesorabilmente al progressivo consolidamento di una tensione al protagonismo soggettivo o alla ricerca di soluzioni individuali, sollecitando l’agire umano in una direzione profondamente egoistica ed intimistica, che frequentemente si traduce in isolamento. Questa povertà di rapporti intimi e/o affettivi su cui si innestano frustrazioni e insoddisfazioni più o meno importanti, a seconda delle circostanze della vita e delle risorse che ognuno di noi è in grado di utilizzare per far fronte a queste situazioni, può favorire forme di isolamento, in altre parole indurre l’individuo allo sganciamento di sé rispetto agli altri. Ne deriva che per queste persone le relazioni instaurate sul piano sociale assumono sempre più frequentemente la caratteristica dell’essere

strettamente funzionali alla ricerca del soddisfacimento di bisogni e interessi personali, lasciando poco spazio a forme autentiche di rispetto e di riconoscimento dell'altro e dell'intrinseca dignità di ognuno di noi.

È proprio dall'accentuazione delle difficoltà che molti uomini registrano nella costruzione di relazioni interpersonali positive e conseguentemente della capacità e volontà di rapportarsi con l'esterno a partire da una corretta considerazione e identificazione dell'altro/a che trova spazio la recrudescenza della violenza nei confronti delle donne a cui stiamo assistendo, da quella economica a quella psicologica, sessuale e fisica, nelle sue forme più estreme.

Proprio la violenza psicologica, che spesso anticipa le altre manifestazioni della violenza, può essere la conseguenza del bisogno di negare spazio alla donna per vincolarla a sé per esprimere tendenze di tipo narcisistico, che inducono l'agente a costruire la relazione mettendo in atto dapprima un meccanismo di seduzione, cui fa seguito un comportamento di svalutazione sistematica dell'altro/a. L'obiettivo di chi agisce con queste modalità è negare a se stesso quel proprio vuoto interiore che rende impossibile vivere sentimenti di amore e di condivisione autentici e che induce a scaricare sull'altro/a i propri sensi di colpa. Lo strumento utilizzato è il condizionamento della vittima, ottenuto soprattutto rifiutando la comunicazione e facendo sistematico ricorso alla denigrazione attraverso un meccanismo di provocazione/reazione e negazione dei bisogni che intrappola il soggetto passivo attraverso un meccanismo di progressivo annichilimento.

La violenza psicologica si manifesta con criticismo eccessivo, controllo totalizzante, destabilizzazione dell'altro/a, sistematica derisione delle convinzioni e delle scelte della partner, così come delle sue capacità di giudizio, fino alla denigrazione in pubblico e alla privazione di ogni possibilità di esprimersi. Le conseguenze sono devastanti in termini di consapevolezza di sé, perdita di autostima e di privazione dell'autodeterminazione. La violenza psicologica viene spesso indicata come primo stadio o anticamera di quella fisica o addirittura del femicidio. Questo dato sottende una sistematica sottovalutazione della gravità della violenza psicologica in quanto tale; molto spesso nel sentire comune e addirittura nella stessa vittima, i comportamenti che implicano svilimento e soggezione psicologica non sono percepiti come forme di violenza tali da richiedere di essere eviden-

ziate o comunicate al di fuori del rapporto. Si tratta di comportamenti che denotano il bisogno dell'agente di appropriarsi sul piano emotivo, oltre che materiale, della vita della donna e di dimostrare il proprio valore alla vittima attraverso una dinamica di subdolo dominio che con il tempo rende impossibile ogni tipo di reazione costruttiva in termini liberatori.

Nella società attuale inoltre l'idea che la vittima di violenza sia almeno parzialmente responsabile della violenza che subisce è paradossalmente rafforzato dallo stereotipo culturale secondo cui, per avere un posto nella società, è necessario essere aggressivi e sicuri di sé. Questa circostanza trova smentita nei casi di violenza fisica nella palese illiceità del comportamento dell'autore, mentre nelle situazioni di violenza psicologica spesso resta in ombra e può gravare sul soggetto passivo, talvolta come una forma di stigma sociale¹.

La violenza, come si è cercato di dire nelle pagine precedenti, ha una matrice forte nella disegualianza dei rapporti tra uomini e donne ovvero rinvia alla subordinazione sociale della donna all'uomo e alle diverse forme di discriminazioni con cui questa prende forma. È evidente che per comprendere a fondo la violenza di genere è necessario considerare che la condizione di solitudine individuale vissuta dall'uomo oggi deriva molto spesso da un errato calcolo in termini di aspettative circa la centralità della donna nelle dinamiche e negli equilibri familiari, sia in relazione alla dimensione materiale e organizzativa, sia relativamente a quella identitaria, coesiva e affettiva. Tale condizione si riflette nella convinzione nella donna di essere la depositaria del destino della famiglia e soprattutto dell'educazione e della crescita dei figli e perciò nell'esser anzitutto garante o tutrice della tenuta dell'unità familiare e di una sorta di immagine sociale positiva e conforme agli schemi culturali che alla fine rappresenta un fattore di rischio assai rilevante rispetto al mantenimento del legame con il partner aggressore. Sono peraltro gli stessi fatti che ricevono attenzione sul piano giudiziario a documentare la persistenza del legame tra vittima e autore delle violenze, anche a fronte di comportamenti gravissimi, sia per ragioni collegate alla dinamica interpersonale e a fattori di tipo culturale, sia per l'oggettiva difficoltà a porre fine ad un legame in assenza di una rete fa-

¹ Su questo punto: M. G. Giammarinaro, *Il trattamento penale della sfera psichica ed emotiva della vittima dei reati di violenza psicologica e sessuale*, on line alla pagina web: <http://giuristeditalia.files.wordpress.com/2010/11/emozioniccasspen.pdf>.

miliare, comunitaria, o comunque di un capitale sociale in grado di offrire sostegno e garanzie rispetto al fatto che l'interruzione del rapporto si traduca nella effettiva cessazione della violenza.

In altre parole, a fronte di processi di emancipazione femminile del tutto evidenti e peraltro – ci auguriamo – incontrovertibili, non ha corrisposto un ridimensionamento dell'attribuzione sul piano simbolico e materiale del ruolo della donna quale soggetto sul quale far ricadere ogni responsabilità circa le situazioni di squilibrio, di disgregazione o di disagio familiare che si possono manifestare, siano esse legate a vere e proprie patologie del comportamento o della relazione, oppure semplicemente a scelte di vita che pongono in discussione il legame familiare o affettivo, fino a giungere alla sua rottura, spesso per l'evidente incapacità dell'uomo stesso di ripensarsi diversamente nella relazione con la donna.

Questa distanza tra identità femminili in movimento e necessità di conservare quello che secoli di discriminazione lasciano in termini di potere e di ruolo agli uomini è alla base di tante delle forme di abuso e di disagio che spesso determinano situazioni gravi anche dal punto di vista penale e che hanno come protagoniste vittime le donne.

In questi casi molto spesso si parla di violenza legata a dimensioni "passionali" frustrate o a disturbi psicologici conseguenti al comportamento della donna, ma l'uso di queste categorie nasconde circostanze che in realtà poco o nulla hanno a che fare con l'amore o con l'affettività e che invece riguardano l'identità "smarrita" o comunque "incerta" di tanti uomini e rinviano alla difficoltà che essi oggi hanno nel ridefinire e rinegoziare i termini con cui condividere con una donna una quotidianità che non è possibile costruire utilizzando gli stessi presupposti relazionali di qualche decennio fa. Soprattutto quando questi rinviano esclusivamente ad un modello di famiglia e di relazione pensato come una sorta di zona franca per l'esercizio di un potere che troppo spesso veniva assumendo, e ancor oggi mantiene, i tratti dell'arbitrarietà assoluta.

L'attuale legittimazione e la progressiva rilevanza sul piano materiale e simbolico della giustizia penale nel quadro del dibattito sulla questione della violenza contro la donna rappresentano senza dubbio un profilo fondamentale della modalità con cui gli Stati hanno risposto alla domanda di estensione dei diritti civili e sociali di cui si sono resi protagonisti tutta una serie di attori collettivi tra la fine degli anni '60 e la prima metà degli

anni '80, tra cui anche il movimento femminista. Proprio quest'ultimo in particolare aveva posto al centro delle proprie rivendicazioni la necessità di porre fine al potere dell'uomo sulla donna attraverso la critica dei modelli familiari e riproduttivi e della funzione classificatoria e strumentale del diritto fino ad una decostruzione dei ruoli neutri e idealtipici dei dispositivi di controllo sociale. Negli anni l'abbassamento della soglia di ciò che viene concepito come violento, offensivo, inaccettabile, discriminatorio, grave, ha sicuramente ottenuto un riconoscimento sul piano pubblico che ha permesso nel tempo alle donne di sviluppare un diverso atteggiamento nei confronti della giustizia penale. D'altra parte, il dibattito degli ultimi anni sulle potenzialità dei diritti umani come strumento per migliorare la condizione femminile, ha lasciato spazio alla messa a punto di *policies* ispirate ad un utilizzo dei principi di libertà e eguaglianza proprio in funzione dell'eliminazione di comportamenti oppressivi e discriminatori. Tale processo ha indubbiamente favorito la costruzione di problemi sociali o di specifici profili di questioni già identificate come critiche, che sono stati considerati di pertinenza della giustizia penale e che per questo motivo hanno creato nuovi ambiti di vittimizzazione.²

Sul piano concreto, la violenza nei confronti della donna è un fenomeno complesso che si estrinseca in più contesti e che assume forme e manifestazioni diverse rispetto alle quali sono azionabili molteplici dispositivi di carattere normativo che possono riferirsi a situazioni tipiche, ovvero a comportamenti che rispondono a specifiche fattispecie penali, o a delitti che hanno la prerogativa di ricomprendere atti o fatti comunque idonei ad integrare la fattispecie astratte di reato riferibili alla violenza di genere.

In ogni caso ciò che oggi si richiede allo Stato è da un lato la capacità di porre in essere una risposta criminalizzante a questo fenomeno, e perciò di repressione della condotta criminosa, dall'altro l'implementazione di dispositivi tesi alla protezione della vittima sulla base degli standard che attualmente sono previsti nella normativa sovranazionale e in numerosi documenti di carattere raccomandatorio.

Sappiamo in realtà che questo obiettivo non è agevolmente perseguibile, basti pensare alle differenze anche sostanziali che ancor oggi si riscontrano rispetto alle definizioni delle condotte di violenza. Si pensi ad

² T. Pitch, *op. cit.*

esempio alla violenza sessuale, a come essa è stata percepita e definita in modo diverso nel corso del tempo così come nelle diverse culture e società e come essa è stata diversamente utilizzata nel rappresentare i rapporti tra i sessi.

Eclatante è in questo senso anche l'evoluzione del riconoscimento e delle categorie giuridiche con cui la violenza sessuale è stata trattata, ovvero, per lungo tempo come questione di moralità, pubblica decenza, di onore oppure come un delitto contro la famiglia o la società piuttosto che una violazione dei diritti delle persona e dell'integrità psico-fisica. Anche oggi non si può dire esista una definizione universalmente accolta di violenza sessuale, sebbene la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza e la violenza domestica* rappresenti in questo senso uno strumento importantissimo poiché al Capitolo V, nella parte relativa alle norme sostanziali, qualifica in modo puntuale tutta una serie di condotte rispetto alle quali crea un obbligo di criminalizzazione ad hoc sulla base delle definizioni in essa contenute. Perciò quando si fa riferimento alle normative nazionali bisogna considerare che il processo di armonizzazione delle legislazioni in tema di violenza è assai lontano dall'esser compiuto anche all'interno degli stessi paesi dell'Unione Europea nell'ambito dei quali, ad es. lo stupro non è comunemente e semplicemente inteso come un atto di natura sessuale che prescinde dal libero consenso della persona coinvolta, ma piuttosto come una situazione in cui l'elemento del ricorso all'uso della forza continua ad essere inteso e a pesare nella definizione della fattispecie in modo assai differenziato.³

I reati di violenza sessuale spesso restano impuniti se le vittime non sono credute quando non possono dimostrare che hanno cercato di resistere all'aggressore. Per rimediare a questa criticità la Convenzione del Consiglio d'Europa, stabilisce che debbano essere prese in considerazione le circostanze quando si valuta se l'atto era consensuale, a prescindere dall'eventuale resistenza fisica o meno della vittima. Tale disposizione trova applicazione anche quando sono coinvolti soggetti legati da vincolo

³ C. Hagemann-White, L. Kelly, R. Römkens, *Feasibility study to assess the possibilities opportunities and needs to standardize national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence*, EU Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2010, on line al sito web: <http://ec.europa.eu>.

coniugale o comunque affettivo al momento della commissione del fatto o in passato.

Differenze sostanziali nel trattamento della violenza contro la donna riguardano anche quelle misure di diritto amministrativo che possono avere rilevanza rispetto alla messa a punto e alle modalità di accesso dei servizi a sostegno delle stesse donne vittime di violenza. Tali differenze derivano non solo da un diverso investimento finanziario dei governi su questi temi ma anche da questioni che hanno direttamente a che fare con le culture dei diversi paesi e con il grado di riconoscimento in termini di disvalore sociale che si attribuisce alla violenza di genere.

Fatta questa premessa è importante considerare che la criminalizzazione di un comportamento indica un orientamento specifico nella costruzione e nella rappresentazione di un determinato problema. Come ben ha sintetizzato T. Pitch, la collocazione nella sfera del penale di certi atti e situazioni implica una revisione concettuale e cognitiva degli stessi, dalla quale deriva la creazione di un nuovo sapere attorno a quell'atto e a quelle situazioni. Se l'orientamento è quello offerto dai dispositivi del tessuto normativo penalistico, bisogna tenere in considerazione la necessaria rigidità che caratterizza questo sistema e i limiti impliciti di questi dispositivi a cogliere e a sottolineare il carattere strutturale o i risvolti in termini di fenomeno sociale di determinati comportamenti.⁴

In altre parole è evidente che il modo in cui viene costruito, posto e rappresentato un problema è inevitabilmente connesso al tipo di soluzione che si prospetta. La criminalizzazione della violenza contro la donna nel creare un rapporto tra due categorie di soggetti, le vittime e i colpevoli, pur non cancellando completamente la complessità del problema, ne ridimensiona la portata politica, richiedendo necessariamente di ricondurre sul piano dell'individualizzazione il conflitto. Perciò è indubbio che il carattere personale della responsabilità penale faccia sì che questa venga imputata a persone precisamente individuabili e che da ciò possa derivare un offuscamento dei significati e degli scenari sociali entro i quali si consumano le violenze. Il rischio in termini concreti è però anche quello di non essere in grado di cogliere il dato di realtà, al di là delle situazioni che emergono

⁴ T. Pitch, *Responsabilità limitate...*, *op. cit.*

come fatti di cronaca o che costituiscono oggetto di un procedimento giudiziario.

È evidente peraltro che l'esigenza di considerare anche nell'ambito della dimensione giuridica dell'esperienza della vulnerabilità, significa tener conto di vicende di vita che sono in larga misura femminili, ma questo non si traduce nel pensare che le donne siano destinate alla vittimizzazione o, per loro natura siano persone vulnerabili. La vulnerabilità è un aspetto della condizione umana che può essere dettata anche dall'interdipendenza tra uomini e donne e dai bisogni che questa sottende. Riconoscere la vulnerabilità come parte essenziale dell'esperienza umana significa adottare un approccio culturale in cui si tiene conto del fatto che il contatto con l'altro è in qualche modo il segno di una condizione primaria di necessità di cui ciascuna società, e ciascun ordinamento giuridico, debbono farsi carico.⁵ È un dato evidente sul piano sociale che la riduzione della condizione di vittimizzazione a biografia individuale sembra oggi essere in qualche misura superata dalla capacità, soprattutto di chi opera professionalmente nel quadro della lotta alla violenza, di inscrivere e coniugare le singole situazioni nel quadro degli scenari complessi e delle dimensioni reali del fenomeno, evitando in questo modo che la prospettiva prevalente sia quella particolaristica e individualistica.

Di fatto la capacità delle realtà femminili impegnate sul fronte della lotta alla violenza di leggere il passaggio attraverso il sistema della giustizia come un momento in cui la dimensione simbolica che esprime il penale permette la costituzione di nuove forme di definizione della consapevolezza e della coscienza, oltre che individuali anche sul piano dell'azione collettiva, ha indiscutibilmente sollecitato l'assunzione di responsabilità a livello politico e l'inserimento della violenza nell'agenda a diversi livelli del *decision making*, rendendo così indifferibile la messa a punto di un sistema di interventi in cui prevenzione, repressione, protezione e riparazione si collocano lungo un continuum che va oltre il singolo fatto di reato per investire il problema della violenza nella sua complessità e con esso più estesamente la questione della lotta alle discriminazioni su base sessuale. Il dibattito di oggi ne è sicuramente un indicatore, al di là della situazione di emergenza che in Italia stiamo vivendo in relazione al numero impressio-

⁵ M. G. Giammarinaro, *Il trattamento penale della sfera psichica ed emotiva della vittima ...*, op. cit.

nante di donne uccise per mano di soggetti con le quali le vittime hanno vissuto una relazione di intimità.

7.2 Principali iniziative a livello internazionale ed europeo per la tutela della vittima di reati violenti

Tale orientamento d'altra parte, ha cominciato a delinearsi in una fase di sviluppo di un interesse a riguardo delle vittime di reato riscontrabile in via generale nell'attività delle organizzazioni intergovernative – sia a carattere internazionale, come l'ONU, sia a carattere regionale, come il Consiglio d'Europa e sovranazionale come l'Unione Europea. Infatti sono molteplici le iniziative che in questi ultimi due decenni hanno portato all'adozione di numerosi strumenti di carattere sia politico che giuridico in materia, anche in relazione al diffondersi di una criminalità di dimensioni transnazionali che di frequente colpisce soggetti particolarmente vulnerabili e bisognosi di una particolare protezione ed assistenza⁶. Si pensi in questo senso proprio alla condizione delle donne vittime di grave sfruttamento sessuale, alle proporzioni di questo fenomeno e alle misure previste a diverso livello per la loro tutela.

La produzione di atti in questo senso è stata davvero copiosa. Per ciò che concerne le Nazioni Unite si deve ricordare anzitutto la *Dichiarazione sui principi fondamentali di giustizia relativi alle vittime della criminalità e alle vittime dell'abuso di potere* del 1985⁷ che rappresenta ad oggi il principale testo in materia prodotto a livello internazionale, unitamente alla Risoluzione n. 1999/26 sullo *Sviluppo ed attuazione di interventi di mediazione e giustizia riparativa nell'ambito della giustizia penale*⁸, approvata dal Consiglio Economico e Sociale nel luglio del 1999 nella quale si afferma la necessità di promuovere la mediazione ed altre forme di giustizia riparativa, che agevolino l'incontro tra il reo e la vittima, risarcendo i danni sofferti o espletando servizi e attività utili per la collettività; la *Dichiarazione di Vienna sul delitto e la giustizia*:

⁶ M. Venturoli, *La tutela della vittima nelle fonti europee*, in "Diritto penale contemporaneo", 18 settembre 2012, on line al sito web: <http://www.penalecontemporaneo.it/>.

⁷ Assemblea generale delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 40/34 del 29/11/1985.

⁸ Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 1999/26 del 28 luglio 1999.

*affrontando le sfide del XXI secolo*⁹, in cui si fa riferimento anche alle questioni dell'assistenza e dei diritti delle vittime; la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale* del 2000 la quale contiene numerosi riferimenti al tema della tutela delle vittime; la Risoluzione n. 56/261 concernente i *Piani d'azione per l'attuazione della Dichiarazione di Vienna sulla criminalità e la giustizia: le nuove sfide del XXI secolo*, che al punto 9 "Misure in favore dei testimoni e delle vittime della criminalità", sottolinea l'importanza di favorire la messa a punto di progetti pilota per la creazione o lo sviluppo di servizi per le vittime ed altre attività connesse¹⁰.

Per ciò che concerne l'attività del Consiglio di Europa, si devono ricordare tra le tante: la *Risoluzione n. (77) 27 sul risarcimento alle vittime di reati violenti*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 28 settembre del 1977, la *Convenzione europea sul risarcimento alle vittime dei reati violenti*, emanata dal Consiglio, d'Europa il 24 novembre 1983; la *Raccomandazione n. (85) 4 sulle vittime delle violenze in ambito familiare*, approvata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 26 marzo 1985; la *Raccomandazione n. (85) 11, concernente la posizione delle vittime nell'ambito del diritto penale e della procedura penale*, approvata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 28 giugno 1985, che rappresenta un "primo statuto della vittima" nel processo; la *Raccomandazione n. (87) 21 sull'assistenza alle vittime e sulla prevenzione della vittimizzazione*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17 settembre 1987; la *Raccomandazione n. (06) 8 in tema di Assistenza alle vittime del crimine*, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 14 giugno 2006, che sostituisce la *Raccomandazione n. (87)21*. Vanno ovviamente considerate anche la *Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti* del 26 novembre 1987, così come la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta degli esseri umani* del 16 maggio e più recentemente nel 2007 la *Convenzione per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale* nonché la stessa *Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* del 2011.

Vi è da segnalare inoltre che l'attenzione nei riguardi dei diritti delle vittime ha toccato significativamente anche il recente sviluppo di tutta una serie di norme di diritto internazionale penale. Infatti tale questione ha tro-

⁹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 55/59 del 04/12/2000.

¹⁰ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 56/261 del 31/01/2002.

vato considerazione nello *Statuto di Roma* istitutivo della *Corte penale permanente internazionale* che riconosce alla vittima un ruolo partecipativo davanti alla stessa Corte a differenza di quello di mero testimone previsto innanzi ai Tribunali internazionali ad hoc per la ex Jugoslavia e per il Ruanda.

Per quanto concerne l'Unione Europea il documento di riferimento è ancor oggi rappresentato dalla *Decisione quadro n. 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale*, nella quale vi è l'indicazione a riconoscere alle vittime di fatti criminosi un ruolo effettivo e appropriato nel segno di un trattamento rispettoso della dignità personale durante tutte le fasi del procedimento. Tale Decisione è peraltro destinata ad essere sostituita dalla *Direttiva 2012/29 del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato* alla quale gli Stati membri dovranno conformarsi entro il 16 novembre 2015¹¹. Con la nuova Direttiva 2012/29 gli Stati membri sono tenuti a garantire in modo effettivo i diritti delle vittime di reato, anche dopo la conclusione dei procedimenti penali. Si tratta di uno strumento in cui l'attenzione alle persone vulnerabili e alle vittime di violenza familiare e di genere riveste un tratto decisamente importante.

L'attenzione alla violenza nei confronti della donna si evidenzia in questo strumento già nella parte del testo relativa ai considerando. Si tratta di un atto che interviene in modo significativo a copertura di numerose lacune presenti nella Decisione quadro attualmente vigente. Specificamente, al punto 17, la violenza di genere viene definita come “la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere”¹². Tale definizione trova al considerando

¹¹ *Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.*

¹² Tale Considerando continua poi specificando che “Può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza di genere è considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti «reati d'onore». Le donne vittime della violenza di genere e i loro figli hanno spesso bisogno di un'assistenza e protezione speciali a motivo dell'elevato rischio di

18 una declinazione molto importante relativamente alla “violenza nelle relazioni strette” intesa come “quella commessa da una persona che è l'attuale o l'ex coniuge o partner della vittima ovvero da un altro membro della sua famiglia, a prescindere dal fatto che l'autore del reato conviva o abbia convissuto con la vittima. Questo tipo di violenza potrebbe includere la violenza fisica, sessuale, psicologica o economica e provocare un danno fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche”¹³.

Lo spazio che alla violenza nei confronti della donna è dedicato in questo atto è l'esito di un impegno che già in una risoluzione del 5 aprile 2011 sulle priorità e sulla definizione di un nuovo quadro politico dell'UE in materia di lotta alla violenza contro le donne, il Parlamento europeo anticipava segnalando la necessità di mettere a punto una strategia di lotta come base per futuri strumenti legislativi di diritto penale contro la violenza di genere nel quadro di un nuovo approccio politico globale contro la violenza definito da un insieme di interventi in grado di interessare questo fenomeno nella sua complessità¹⁴.

vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni connesso a tale violenza”.

¹³ Il Considerando 18 prosegue riconoscendo che: “La violenza nelle relazioni strette è un problema sociale serio e spesso nascosto, in grado di causare un trauma fisico e psicologico sistematico dalle gravi conseguenze in quanto l'autore del reato è una persona di cui la vittima dovrebbe potersi fidare. Le vittime di violenza nell'ambito di relazioni strette possono pertanto aver bisogno di speciali misure di protezione. Le donne sono colpite in modo sproporzionato da questo tipo di violenza e la loro situazione può essere peggiore in caso di dipendenza dall'autore del reato sotto il profilo economico, sociale o del diritto di soggiorno.

¹⁴ *Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2011 sulle priorità e sulla definizione di un nuovo quadro politico dell'UE in materia di lotta alla violenza contro le donne (2010/2209(INI))*, Quadro politico dell'UE in materia di lotta alla violenza contro le donne. Tale approccio dovrebbe comprendere: uno strumento di diritto penale sotto forma di una direttiva contro la violenza di genere che possa garantire, nel quadro di uno scenario di interventi su più livelli, che i colpevoli siano puniti in funzione della gravità del crimine perpetrato, la formazione dei funzionari a contatto con situazioni di violenza contro le donne, compreso il personale incaricato al fine di identificare e gestire adeguatamente le situazioni incentrandosi particolarmente sulle necessità e sui diritti delle vittime, il rispetto dei requisiti per lo standard della ‘due diligencè, la messa a punto di prassi operative specifiche per le forze di polizia e i professionisti del settore sanitario ai fini dell'acquisizione delle prove della violenza di genere, la creazione di un partenariato con gli istituti d'istruzione superiore per la formazione sulla violenza di genere dei professionisti dei settori coinvolti, la previsione di proposte per la messa a punto di azioni di sostegno per vittime con particolare riferimento

Se invece si prende in esame la *Decisione quadro 2001/220 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale*, ad oggi la normativa di riferimento in ambito UE, risulta evidente che pur trattandosi di un atto nel quale è manifesta la volontà politica di valorizzare le vittime riconoscendo un ruolo effettivo e appropriato nonché garantendone un trattamento rispettoso della dignità personale durante il procedimento, la considerazione verso le problematiche legate sia alla vittimizzazione primaria che quella secondaria, relativamente a situazioni inerenti lo specifico della violenza di genere, in questo atto non trova nessun espresso riferimento né una considerazione paragonabile all'attenzione che invece è presente nella nuova Direttiva. È certo che l'Unione Europea ha inteso manifestare una nuova sensibilità anche sul piano giuridico riguardo al tema della violenza. Anche la stessa definizione di vittima risulta sostanzialmente ritoccata nella nuova Direttiva rispetto alla Decisione quadro che all'art. 1, identifica la vittima come "la persona fisica che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro". Si tratta di una definizione più ristretta rispetto a quella fornita dalle Nazioni Unite nella Risoluzione del 1985, in quanto da un lato non ricomprende le violazioni di beni a carattere collettivo e dall'altro

alle donne appartenenti a minoranze e sul piano della loro sicurezza e del recupero della salute psicofisica, e misure che favoriscano lo scambio di informazioni e migliori prassi sul trattamento delle vittime sopravvissute alla violenza contro le donne, l'introduzione di meccanismi specifici di identificazione e diagnosi nei servizi di pronto soccorso degli ospedali e nella rete di assistenza primaria, al fine di consolidare un sistema di accesso e di monitoraggio più efficiente per le vittime, la previsione di case di fuga per le vittime della violenza in cooperazione con le ONG il rispetto dei requisiti minimi sul numero delle strutture di assistenza ogni 10 000 abitanti per le vittime della violenza di genere, sotto forma di centri specializzati nell'aiuto alle vittime, l'elaborazione di una Carta europea di servizi minimi di assistenza per le vittime della violenza contro le donne che includa il diritto all'assistenza legale gratuita, la creazione di centri dimora che coprano le necessità di protezione e alloggio temporaneo delle vittime, servizi di assistenza psicologica gratuiti, specializzati, decentralizzati e accessibili e un regime di assistenza economica che promuova l'autonomia delle vittime e faciliti il ritorno a una vita normale e al mondo del lavoro, requisiti minimi per garantire che le vittime ricevano il sostegno necessario da parte di professionisti, quale la consulenza di un legale a prescindere dal loro ruolo nei procedimenti penali, nonché – meccanismi atti a facilitare l'accesso all'assistenza giuridica che permettano alle vittime di far valere i propri diritti in tutta l'Unione.

il danno patito deve derivare direttamente dal reato, consentendo così il riferimento solo alle vittime dirette. Manca poi una definizione di vittima “particolarmente vulnerabile” probabilmente anche in considerazione del fatto che sul concetto di vulnerabilità esistono posizioni differenti che si riflettono sulle scelte dei legislatori degli Stati membri¹⁵.

Per quanto riguarda il contenuto della Decisione quadro, in primo luogo si tratta di uno strumento che si interessa della posizione della vittima nel procedimento penale, mediante il riconoscimento di una serie di diritti esercitabili nel corso dell'intero procedimento, e quindi sia nella fase antecedente al processo, oltre che durante il processo vero e proprio e infine nella fase successiva, anche in relazione alla necessità di offrire un aiuto adeguato e assistenza in relazione a tutte le necessità che possono emergere (legali, sanitarie, psicologiche, economiche, ecc.). La realizzazione di questi interventi richiede ovviamente che nel contesto di ciascun Stato membro esistano strutture idonee, condizione che in talune realtà, come ad esempio quella italiana, ancora non si realizza a causa della mancanza sia di una legislazione organica in materia sia di una rete di centri strutturata in modo organico su tutto il territorio nazionale – coordinati da un organismo centrale – destinati a prestare alle vittime attività di tipo assistenziale e a fornire altri sostegni di carattere multidimensionale.

Complessivamente si può dire che in questa Decisione quadro, lo statuto europeo della vittima nel processo penale sia fondato complessivamente su tre diversi pilastri: il diritto della vittima a partecipare “alla giustizia” quale forma primaria di compensazione simbolica della vittima che si traduce tanto nel prendere parte al processo penale, quanto nell'avvalersi di mezzi alternativi di definizione dei conflitti (in particolare la mediazione penale); il diritto alla compensazione monetaria per il danno subito dal reato e il diritto alla protezione della vittima dai rischi di vittimizzazione secondaria¹⁶.

¹⁵ M. Venturoli, *op. cit.*

¹⁶ Vi è da ricordare inoltre che nell'ultimo decennio l'Unione Europea ha adottato specifici atti a riguardo della protezione delle vittime di particolari reati. Vanno ricordate in proposito la *Decisione quadro 2002/629/GAI, del 19 luglio 2002, sulla lotta alla tratta degli esseri umani*, la *Decisione quadro 2004/68/GAI, del 22 dicembre 2003, relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile*, in cui viene dedicata particolare attenzione alla tutela delle vittime vulnerabili di questi reati, la *Direttiva /81/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della*

Con riferimento alla tutela in ambito penale relativamente alle vittime di violenza in Italia la situazione più complessa riguarda sicuramente la violenza domestica mancando nel nostro ordinamento una figura di reato specifica. Va anzitutto ricordato che nell'ordinamento italiano esistono due binari per la tutela del soggetto vittima di violenze in famiglia, quello penale e quello civile. Se la violenza integra gli estremi di un reato la vittima può chiedere che l'ordinamento intervenga per punire l'aggressore tramite gli strumenti della giustizia penale.

Il ricorso al sistema penale da parte delle donne vittime di violenza non può certamente considerarsi una soluzione da sola sufficiente ad ottenere una reale protezione contro la stessa violenza. Ciò è assolutamente vero non solo sul piano materiale, nel caso in cui a questa normativa non si affianchi un sistema di interventi efficace sotto il profilo della tutela della sicurezza personale della vittima e della sua piena reintegrazione nella vita sociale, ma anche su quello più propriamente psicologico. A questo proposito basti pensare all'importanza di preparare e supportare adeguatamente la donna rispetto al percorso giudiziario e alle diverse fasi che scandiscono il sistema della giustizia, che come è noto rappresentano dei passaggi di forte criticità anche per quanto concerne la rivittimizzazione secondaria.

Va però rilevato che, pur considerando i limiti che il ricorso allo strumento penale presenta, anzitutto il ridimensionamento intrinseco della portata strutturale della violenza quale espressione dell'oppressione dell'uomo sulla donna a circostanza delittuosa oggetto di accertamento da parte dell'autorità giudiziaria all'interno di uno scenario che vede come

*tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti e da ultimo la Direttiva 2011/36/UE, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che sostituisce la succitata decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI e che ne riprende i contenuti ponendo però un'attenzione decisamente maggiore alla tutela delle vittime che viene in rilievo nella quasi totalità delle disposizioni della precedente Direttiva nonché la Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI. In tema cfr: G. Marchetti, *I recenti passi avanti compiuti dall'Unione Europea nella direzione di un'armonizzazione dei sistemi penali. Aspetti positivi, profili problematici e prospettive di riforma*, Centro studi sul federalismo, Research paper, novembre 2012, on line al sito web: <http://www.csfederalismo.it/>.*

protagonisti unici vittime e autori di delitti considerati come eventi isolati rispetto ai quali non rileva la matrice culturale e il significato sul piano delle relazioni interpersonali e sociali che questi comportamenti invece esprimono in maniera drammatica; in realtà l'adozione in questi ultimi anni di numerosi provvedimenti in materia ha avuto la capacità di incidere direttamente sul tessuto normativo del codice, andando a costituire una risorsa fondamentale e imprescindibile per le donne in quanto elemento propedeutico al buon esito dei percorsi di fuori uscita dalla violenza per diverse ragioni.

Questa considerazione è oggi più che mai fondata su elementi di riscontro oggettivo se si pensa, non solo alla pluralità e all'articolazione delle misure di carattere penale (sulle quali si possono innestare anche percorsi riconducibili a norme di diritto civile) utilizzabili soprattutto nelle circostanze della violenza domestica, ma anche di quella sessuale e da ultimo nel contrasto allo *stalking*, che come è noto spesso anticipa abusi e maltrattamenti ben più gravi.

7.3 Cenni alla normativa in Italia

Non vi sono dubbi sul fatto che la normativa di cui oggi in Italia disponiamo può davvero considerarsi idonea a reprimere tutta una serie di reati ascrivibili alla violenza di genere, tuttavia è necessario che questa possa trovare una corretta applicazione e possa integrarsi con un sistema di servizi rivolti alla persona in grado di sostenere la donna in questo percorso le cui criticità notoriamente sono molteplici soprattutto con riferimento ai percorsi legati alla presa in carico e alla protezione.

Sul piano del diritto penale sostanziale in linea generale le condotte di reato realizzate nei confronti delle donne integrano generalmente i delitti di violazione degli obblighi di assistenza familiare *ex* art. 570 c.p., maltrattamenti contro familiari o conviventi *ex* art. 572 c.p., violenza sessuale *ex* artt. 609 bis c.p., gli atti persecutori *ex* art. 612 bis c.p., riduzione in schiavitù e tratta di persone *ex* artt. 600 e 601 c.p.

Tuttavia gli scenari entro i quali prendono forma le diverse situazioni di violenza sono talmente variegati per cui è possibile in realtà che l'autorità

giudiziaria, oltre a queste norme, faccia ricorso anche a numerose altre, anzitutto proprio nelle circostanze della violenza domestica, mancando come si è evidenziato sopra una fattispecie ad hoc¹⁷.

¹⁷ Le diverse modalità con cui viene agita la violenza domestica possono essere ricondotte ai seguenti reati:

Art. 581, Percosse: Chiunque percuote taluno, se dal fatto non deriva una malattia nel corpo o nella mente, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a euro 309.

Tale disposizione non si applica quando la legge considera la violenza come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di un altro reato.

Art. 582, Lesione personale: Chiunque cagiona ad alcuno una lesione personale, dalla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente, è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni.

Se la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni e non concorre alcuna delle circostanze aggravanti previste negli articoli 583 e 585, ad eccezione di quelle indicate nel numero 1 e nell'ultima parte dell'articolo 577, il delitto è punibile a querela della persona offesa.

Art. 583, Circostanze aggravanti: La lesione personale è grave e si applica la reclusione da tre a sette anni:

1) se dal fatto deriva una malattia che metta in pericolo la vita della persona offesa, ovvero una malattia o un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo superiore ai quaranta giorni;

2) se il fatto produce l'indebolimento permanente di un senso o di un organo;

La lesione personale è gravissima, e si applica la reclusione da sei a dodici anni, se dal fatto deriva:

1) una malattia certamente o probabilmente insanabile;

2) la perdita di un senso;

3) la perdita di un arto, o una mutilazione che renda l'arto inservibile, ovvero la perdita dell'uso di un organo o della capacità di procreare, ovvero una permanente e grave difficoltà della favella;

4) la deformazione, ovvero lo sfregio permanente del viso;

Art. 584, Omicidio preterintenzionale: Chiunque, con atti diretti a commettere uno dei delitti preveduti dagli articoli 581 e 582, cagiona la morte di un uomo, è punito con la reclusione da dieci a diciotto anni.

Art. 575, Omicidio: Chiunque cagiona la morte di un uomo è punito con la reclusione non inferiore ad anni ventuno.

Art. 594, Ingiuria: Chiunque offende l'onore o il decoro di una persona presente è punito con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a euro 516.

Alla stessa pena soggiace chi commette il fatto mediante comunicazione telegrafica o telefonica, o con scritti o disegni, diretti alla persona offesa.

La pena è della reclusione fino a un anno o della multa fino a euro 1.032 se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato.

Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone.

Art. 595, Diffamazione. Chiunque, fuori dei casi indicati nell'articolo precedente, comunicando con più persone, offende l'altrui reputazione, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a euro 1.032.

Se l'offesa consiste nell'attribuzione di un fatto determinato, la pena è della reclusione fino a due anni, ovvero della multa fino a euro 2.065.

Se l'offesa è recata col mezzo della stampa o con qualsiasi altro mezzo di pubblicità, ovvero in atto pubblico, la pena è della reclusione da sei mesi a tre anni o della multa non inferiore a euro 516. (...)

Art. 610, Violenza privata: Chiunque, con violenza o minaccia, costringe altri a fare, tollerare, od omettere qualche cosa è punito con la reclusione fino a quattro anni.

La pena è aumentata se concorrono le condizioni previste dall'articolo 339.

Art. 612, Minaccia. Chiunque minaccia ad altri un ingiusto danno è punito, a querela della persona offesa, con la multa fino a euro 51.

Se la minaccia è grave o è fatta in uno dei modi indicati nell'articolo 339, la pena è della reclusione fino a un anno e si procede d'ufficio.

Art. 612-bis. (1), Atti persecutori. Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita.

La pena è aumentata se il fatto è commesso dal coniuge legalmente separato o divorziato o da persona che sia stata legata da relazione affettiva alla persona offesa.

La pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso a danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ovvero con armi o da persona travisata.

Il delitto è punito a querela della persona offesa. Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. Si procede tuttavia d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità di cui all'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

(1) Articolo inserito dal D. L. 23 febbraio 2009, n. 11.

Art. 660, Molestia o disturbo alle persone: Chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, ovvero col mezzo del telefono, per petulanza o per altro biasimevole motivo, reca a taluno molestia o disturbo è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a euro 516.

Art. 570, Violazione degli obblighi di assistenza familiare. Chiunque, abbandonando il domicilio domestico, o comunque serbandone una condotta contraria all'ordine o alla morale delle famiglie, si sottrae agli obblighi di assistenza inerenti alla patria potestà, o alla qualità di coniuge, è punito con la reclusione fino a un anno o con la multa da euro 103 a euro 1.032.

Le dette pene si applicano congiuntamente a chi:

1) malversa o dilapida i beni del figlio minore o del pupillo o del coniuge;

Con riferimento alla violenza contro le donne va anzitutto ricordato che l'attivazione del sistema giuridico penale passa attraverso la decisione della donna vittima di violenza di proporre denuncia-querela, esponendo all'Autorità Giudiziaria i fatti e gli episodi di violenza subiti ad eccezione

2) fa mancare i mezzi di sussistenza ai discendenti di età minore, ovvero inabili al lavoro, agli ascendenti o al coniuge, il quale non sia legalmente separato per sua colpa.

Il delitto è punibile a querela della persona offesa salvo nei casi previsti dal numero 1 e, quando il reato è commesso nei confronti dei minori, dal numero 2 del precedente comma.

Le disposizioni di questo articolo non si applicano se il fatto è preveduto come più grave reato da un'altra disposizione di legge.

Art. 572, Maltrattamenti contro familiari e conviventi. (1): Chiunque, fuori d'essi casi indicati nell'articolo precedente, maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito con la reclusione da due a sei anni [c.p. 29, 31, 32].

La pena è aumentata se il fatto è commesso in danno di persona minore degli anni quattordici.

Se dal fatto deriva una lesione personale grave [c.p. 583], si applica la reclusione da quattro a nove anni; se ne deriva una lesione gravissima, la reclusione da sette a quindici anni; se ne deriva la morte, la reclusione da dodici a ventiquattro anni.

(1) Art. 4, L. 1 ottobre 2012, n. 172.

Vi sono inoltre manifestazioni della violenza contro la donna che spesso maturano sul piano decisionale nel quadro dei rapporti familiari ma che in realtà rispondono a degli imperativi culturali riferibili al contesto sociale o comunque a quello comunitario piuttosto che a quello domestico in senso stretto. È il caso ad es. delle mutilazioni genitali femminili che nel nostro ordinamento sono sanzionate nel codice penale all'*Art. 583-bis, Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili* (1) che testualmente recita: Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili è punito con la reclusione da quattro a dodici anni. Ai fini del presente articolo, si intendono come pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili la clitoridectomia, l'escissione e l'infibulazione e qualsiasi altra pratica che cagioni effetti dello stesso tipo.

Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, provoca, al fine di menomare le funzioni sessuali, lesioni agli organi genitali femminili diverse da quelle indicate al primo comma, da cui derivi una malattia nel corpo o nella mente, è punito con la reclusione da tre a sette anni. La pena è diminuita fino a due terzi se la lesione è di lieve entità.

La pena è aumentata di un terzo quando le pratiche di cui al primo e al secondo comma sono commesse a danno di un minore ovvero se il fatto è commesso per fini di lucro.

Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia. In tal caso, il colpevole è punito a richiesta del Ministro della giustizia.

(1) Articolo inserito dall'art. 6, comma 1, della L. 9 gennaio 2006, n. 7.

delle situazioni perseguibili d'ufficio. Il diritto incontra non poche difficoltà nel prevenire e sanzionare le violenze, anzitutto quelle che avvengono nell'ambito della famiglia.

Di fatto la legge interviene soltanto quando la convivenza o comunque l'armonia che connota una normale relazione intima sono ormai pregiudicate e si sono già innescati quei meccanismi che conducono inevitabilmente alla rottura definitiva del rapporto sentimentale. La famiglia notoriamente si configura come un sistema complesso caratterizzato da vincoli di tipo affettivo in cui trovano espressione sentimenti positivi, quali rispetto, condivisione, amore, desiderio sessuale e sentimenti negativi come ostilità, disprezzo, risentimento, rifiuto, sui quali si innestano violenza, sopraffazione, prevaricazione e perversione¹⁸. Sempre più frequentemente accade che le pareti domestiche siano lo spazio entro il quale prendono forma violenze di vario genere. Tali circostanze si realizzano soprattutto laddove il sistema di attribuzioni dei ruoli maschili e femminili risulti essere estremamente rigido e la relazione affettiva o intima connotata da una anelastica sottomissione della donna e perciò da gradi di vittimizzazione anche importanti sui quali si innestano spirali di violenza che possono raggiungere livelli aberranti e sfociare nella letalità.

Sebbene il reato di *Maltrattamenti contro familiari e conviventi*, previsto dall'art. 572 del codice penale¹⁹ sia procedibile d'ufficio²⁰, e pertanto possa essere perseguito anche su denuncia proposta da soggetti diversi rispetto alla persona offesa, la casistica ci segnala che nella maggior parte dei casi, è la donna vittima di violenza a proporre denuncia-querela dando così

¹⁸ C. Kolb, *Le misure contro la violenza intrafamiliare. Aspetti giuridici e sociologici*, in "L'altro diritto", Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità, on line alla pagina web: <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/minori/kolb/index.htm> e seguenti.

¹⁹ Con la Legge 1 ottobre 2012, n. 1721 il Parlamento italiano ha autorizzato la Ratifica ed esecuzione della *Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale*, firmata a Lanzarote il 25 ottobre 2007 ed entrata in vigore il 1 luglio 2010. Tale Legge all'art. 4 prevede la sostituzione del precedente delitto, di *Maltrattamenti in famiglia o verso fanciulli* previsto all'art. 572 c.p con la nuova formulazione *Maltrattamenti contro familiari e conviventi*. Per un commento sulla riforma del delitto di maltrattamenti cfr: G. Pavich, *Luci e ombre nel "nuovo delitto" di maltrattamenti*, in "Diritto Penale contemporaneo", 9 novembre 2012, on line al sito web: <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/>.

²⁰ È peraltro importante ricordare che per gli operatori dell'area psico-socio-sanitaria è previsto l'obbligo della segnalazione ex art. 331 c.p.p. L'inosservanza di tale obbligo è sanzionata penalmente dall'art. 361 c.p..

impulso al procedimento penale²¹. Più specificamente, l'art. 572 del codice penale, *Maltrattamenti contro familiari e conviventi* incrimina la condotta di chi "maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte", sanzionandola con la reclusione da due a sei anni.

Nel nostro ordinamento il reato di maltrattamenti si connota come reato con condotta a forma libera, in quanto per la sua realizzazione il legislatore non tipizza comportamenti determinati. Pertanto esso si può realizzare, con qualsiasi comportamento commissivo o omissivo tendente a infliggere sofferenze. Il reato di *Maltrattamenti contro familiari e conviventi* in linea con la precedente formulazione (*Maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli*), implica un'ipotesi delittuosa necessariamente abituale che si caratterizza per la sussistenza di una serie di fatti per l'appunto commissivi o omissivi – i quali isolatamente considerati potrebbero anche non essere punibili ovvero perseguibili solo su querela di parte. Si pensi alle ingiurie, percosse o minacce lievi, umiliazioni non gravi ecc. Acquistano però rilevanza penale di ben altra portata per effetto della loro reiterazione nel tempo. Secondo la giurisprudenza e la dottrina di riferimento, i maltrattamenti si configurano perciò come condotte solite che si estrinsecano con più atti delittuosi realizzati in momenti diversi con la consapevolezza di ledere l'integrità fisica e il patrimonio morale del soggetto passivo in modo tale da sottoporlo ad una condizione di vita vessatoria. Il delitto si consuma perciò ponendo in essere le azioni che costituiscono il maltrattamento, ovvero assorbe gli eventuali reati i cui singoli atti di maltrattamento possono dar luogo.

Se è vero che il bene giuridico tutelato da questa norma formalmente è la famiglia, tuttavia attraverso un'interpretazione costituzionalmente orientata, la giurisprudenza di legittimità, a partire dagli anni Settanta, ha riconosciuto una progressiva centralità alla tutela della persona come singolo all'interno della formazione sociale della famiglia. Tale orienta-

²¹ Così S. Zaccaria, *Gli strumenti di tutela penale della donna vittima di violenza*, in Casa delle donne per non subire violenza, in C. Karadole, A. Pramstrahler (a cura di), *Femicidio. Dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere*, Casa delle donne per non subire violenza, Centro Stampa della Regione Emilia-Romagna, ottobre 2011, on line al sito web: <http://www.casadonne.it>.

mento è oggi rafforzato dalla nuova formulazione dell'art. 572 c.p. che richiamando in modo generico il rapporto di convivenza, non necessariamente qualificato dalla particolare natura del legame che ha portato alla sua instaurazione, ha allargato l'ambito di operatività dell'incriminazione²². Un'ulteriore tendenza nell'interpretazione giurisprudenziale relativamente alla violenza contro la donna ha inoltre colto una serie di aspetti del fenomeno nella sua complessità e identificato la fattispecie di reato di maltrattamenti non solo in atti di violenza fisica, ma anche in atti abituali di violenza morale o psicologica che rendono particolarmente pesante e dolorosa la convivenza. I riferimenti possono essere alle reiterate umiliazioni quali espressione di un atteggiamento di evidente prevaricazione da parte del partner o intimidazioni o ancora minacce²³. Atti questi che, pur non lasciando segni visibili sul corpo, ledono la personalità della donna, la sua incolumità psichica, la sua libertà di autodeterminazione. La donna si sente sempre più svilta, incapace ed impotente, ha paura e, di conseguenza, perdendo ogni controllo su se stessa, è sempre più subordinata al potere del partner violento. Quanto all'elemento soggettivo, la condotta dell'agente deve essere supportata da un dolo generico e cioè dalla coscienza, volontà ed intenzionalità di sottoporre a vessazioni il soggetto passivo ad una serie di sofferenze fisiche o morali in modo continuativo ed abituale, rendendo quindi dolorosa la vita di tutti i giorni della persona aggredita. Va da sé che è del tutto irrilevante che gli atti di vessazione reiterati dell'agente trovino una giustificazione di tipo culturale nella comunità o nel modello familiare di riferimento.

È opportuno ricordare, a proposito dell'elemento soggettivo del reato, che la Corte di Cassazione (sez. VIII, sentenza n. 198708/1994, Sez. VI, sentenza n. 185411/1990; cnf. Sez. I, sentenza n. 37020/2006), ha chiarito che la gelosia, così come lo stato di nervosismo, non escludono l'elemento

²² In tema cfr le osservazioni di G. Andreazza, L. Pistorelli, *Novità legislative: L. 1 ottobre 2012, n. 172 recante "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*, in "Diritto Penale contemporaneo", 22 ottobre 2012, on line al sito web: <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/>.

²³ T. Manente, *La violenza di genere: profili di diritto penale*, in AA. VV., *Contro la violenza. I Rapporto dell'Osservatorio sulle vittime di violenza e i loro bambini della Provincia di Roma*, Milano, Franco Angeli, 2011.

psicologico del reato ma costituiscono a volte uno dei più pericolosi moventi della speciale ipotesi delittuosa. Tale orientamento giurisprudenziale, è stato rilevato, rappresenta anche una risposta adeguata ai persistenti tentativi di mistificazione o comunque di distorta lettura delle condotte violente nei confronti del partner come il “troppo amore” o la gelosia che ancora oggi i media propongono a giustificazione delle violenze nei confronti delle donne e spesso anche persino degli omicidi con riferimento al movente passionale²⁴.

Per comprendere la portata del ricorso a questo reato è opportuno riflettere sul fatto che le donne che subiscono violenza dal partner o dall'ex partner o comunque nel contesto familiare, sono quelle che vedono maggiormente minacciata la loro integrità personale fisica e psichica, fino addirittura a rischiare la vita²⁵.

Con la proposizione della denuncia-querela la donna innesca il meccanismo del procedimento penale, all'interno del quale verrà valutata la responsabilità dell'autore delle violenze. Molto spesso la decisione di proporre la denuncia-querela viene presa dopo diversi episodi di violenza subiti, a volte anche dopo molti anni, con tutte le evidenti difficoltà connesse al fatto di querelare l'uomo con cui si è condivisa una relazione di intimità e che, a volte, è il padre dei propri figli. Frequentemente sulle difficoltà legate alla dimensione affettiva si innestano il timore di ritorsioni e i disagi economici e abitativi che rendono davvero difficile per la donna orientarsi verso una richiesta di aiuto di tipo istituzionale.

²⁴ T. Manente, *op. cit.*

²⁵ Rileva segnalare che con le recenti modifiche apportate all'art 572 c.p. a seguito della legge di ratifica della Convenzione di Lanzarote, qualora il reo cagioni dolosamente la morte della vittima, la pena ora applicabile è quella dell'ergastolo. La legge ha, infatti, previsto l'estensione dell'aggravante “sessuale” dell'omicidio (art. 576, co. 1, n. 5 c.p.) anche al caso in cui questo venga consumato «in occasione della commissione» dei maltrattamenti contro familiari e conviventi. Più in generale va considerato che la Legge 1 ottobre 2012 n. 172 ha provveduto ad innalzare sia la pena prevista per l'ipotesi-base – ora pari alla reclusione da due a sei anni – sia quella applicabile nel caso in cui dalla condotta di maltrattamenti derivino, quali conseguenze non volute, lesioni personali gravi. In riferimento a quest'ultima ipotesi, la sanzione è oggi quella della reclusione da quattro a nove anni. In tema: M. R. De Pasquale, *Maltrattamenti e morte della vittima. Considerazioni a margine della Legge di ratifica della Convenzione di Lanzarote*, in “Diritto Penale contemporaneo”, 21 dicembre 2012, on line al sito web: <http://www.penalecontemporaneo.it/upload>.

L'esistenza del procedimento costituisce il presupposto affinché possano essere attivati gli strumenti di protezione che l'ordinamento penale fornisce.

Fa eccezione lo strumento dell'ammonimento, previsto nel quadro del D.l. 23 febbraio 2009 n. 11, convertito nella Legge 23 aprile 2009 n. 38 che ha introdotto il reato di atti persecutori (c.d. *stalking*), che consiste nell'intimazione da parte del Questore all'autore di atti persecutori di cessare tali condotte o, in caso contrario, nella possibilità di iniziare d'ufficio il procedimento per il reato di cui all'art. 612 bis c.p.. Si tratta perciò di uno strumento che può essere attivato nel caso in cui la persona offesa non intende presentare querela ma si limiti ad esporre i fatti all'Autorità di Pubblica Sicurezza e a richiedere al Questore competente territorialmente un provvedimento di ammonimento nei confronti di chi viene indicato essere l'autore delle molestie. In altre parole questo è un dispositivo con funzioni di tipo preventivo che garantisce un intervento da parte dell'autorità di Polizia, nel caso in cui l'istanza sia ritenuta fondata anche sulla base delle informazioni assunte dagli organi investigativi. L'ammonimento è orale e consiste in un invito ad astenersi dal continuare a tenere comportamenti persecutori nei confronti della persona offesa. Nel caso in cui il soggetto ammonito non desista dai comportamenti lesivi non è richiesta la querela e le condotte sono perseguibili d'ufficio, con conseguente aumento di pena.

Di fatto la richiesta di ammonimento consente alla donna di avere un primo contatto con la Polizia, di esporre i fatti di cui è vittima, senza dover necessariamente presentare la denuncia-querela e potendo così, da un lato ottenere una prima protezione e dall'altro scegliere una forma di comunicazione della situazione e una modalità di sanzione nei confronti dello *stalker* meno invasiva. Ovviamente, non sempre l'autore di simili condotte ha timore di questo tipo di avvertimento, e, di conseguenza, trattandosi di un provvedimento che non limita concretamente la libertà personale, è opportuno applicare tutte le cautele del caso a protezione della donna, eventualmente utilizzando contemporaneamente diversi strumenti di tutela²⁶.

La legge sullo *stalking* ha colmato una lacuna normativa in termini di tutela alle vittime di atti persecutori, una condotta sociale articolata e com-

²⁶ S. Zaccaria, *op. cit.*

plessa relativa a tutte quelle molestie e quei comportamenti assillanti ed ossessivi che puntano ad indurre la vittima in uno stato di soggezione psicologica allo scopo di ricercare un contatto personale ed intrusivo nella vita privata altrui²⁷. Prima dell'art. 612 bis c.p. per reprimere le condotte moleste si faceva ricorso all'art. 660 c.p. (molestie) ma la norma risultava essere insufficiente in quanto era indirizzata a reprimere le molestie o i disturbi arrecati ad un determinato soggetto in luogo pubblico o aperto al pubblico. In altre circostanze l'interesse privato riceveva una protezione non sufficiente. Vi è da ricordare poi che in molti casi si era fatto ricorso ad altre fattispecie incriminatrici: quali violenza privata (art. 610 c.p.), minacce, anche gravi (art. 612, II c.p.), percosse (art. 581 c.p.), lesioni (art. 582 c.p.), e ingiurie (art. 594 c.p.).

La normativa attuale sullo *stalking* richiede che gli atti ed i comportamenti volti alla minaccia o alla molestia siano reiterati, ovvero ripetuti varie volte così da ingenerare concretamente il senso di timore nella persona offesa o un perdurante stato di ansia o di paura. Il delitto, ai sensi del IV comma dell'art. 612 bis c.p., è punibile a querela della persona offesa, proponibile entro il termine di sei mesi, in deroga a quello ordinario di tre mesi, previsto dall'art. 124 c.p. La procedibilità d'ufficio è limitata alle ipotesi in cui il fatto è commesso nei confronti di un minore o di un disabile, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si debba procedere d'ufficio. Rispetto al reato di maltrattamenti, quello di atti persecutori fa riferimento alla circostanza in cui le condotte del soggetto agente siano reiterate ed ingenerino un fondato timore nella persona offesa di un male più grave, ancorché non arrivino ad integrare il reato di maltrattamenti.

²⁷ Per una disanima sulle caratteristiche e la rilevanza di questo nuovo reato si vedano utilmente: G. Fava del Forum Associazione Donne Giuriste- DI.Re Donne in Rete contro la violenza, *Lo "stalking"*, relazione presentata al Consiglio Superiore della Magistratura in occasione dell'incontro di studi sul tema: "La violenza sulle donne: inquadramento giuridico, indagini e giudizio", Roma 19-21 ottobre 2009, nonché l'intervento di R. Ceroni, Sostituto Procuratore della Procura della Repubblica di Ravenna, *Il delitto di stalking: questioni interpretative e prassi applicativa* presentata in occasione dell'incontro di studio sul tema: "Le condotte di stalking le norme e la prassi applicativa", svoltosi a Bologna, 15 aprile 2010 nell'ambito delle attività del Consiglio Superiore della Magistratura Ufficio del Referente per la Formazione Decentrata, Magistratura Ordinaria, Corte di Appello di Bologna, on line al sito web: <http://fondipischedda.files.wordpress.com/>.

L'introduzione del reato di atti persecutori (c.d. stalking) all'art. 612 bis del codice penale rappresenta senza dubbio un'evoluzione positiva nel quadro della protezione dei diritti delle donne vittime di violenza e risponde ad uno standard normativo sollecitato da numerosi organismi intergovernativi a vari livelli impegnati sul fronte della lotta alla violenza. Si tratta di una condotta per la quale la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla violenza e la violenza domestica* crea un obbligo di criminalizzazione *ad hoc* e che va considerata con un'attenzione particolare in chiave preventiva tenendo conto, come si è detto, che gli atti persecutori possono anticipare o preludere a forme di violenza più pesanti, soprattutto nel momento in cui le donne tentano di sganciarsi da relazioni intime caratterizzate da violenza e sopraffazione, divenendo vittime di persecuzioni che talvolta i fatti di cronaca ci dicono possono degenerare fino all'omicidio.

Per quanto concerne la violenza sessuale fra i punti qualificanti la Legge del 15 febbraio 1996 n. 66 *Norme contro la violenza sessuale*, viene anzitutto in rilievo il trasferimento delle norme che puniscono la violenza carnale dai Delitti contro la moralità pubblica e il buon costume ai Delitti contro la libertà personale (Titolo XII Capo III Libro II, Sezione II, artt. 609-bis – 609 decies.), a sottolineare fermamente che il bene da tutelare è un bene individuale, la libertà sessuale appunto nella sua duplice accezione di libertà negativa quale diritto di non subire l'altrui sopraffazione sessuale e di libertà positiva nel senso di libera disponibilità del proprio corpo, ovvero della possibilità di operare liberamente delle scelte autonome in relazione alla propria sessualità²⁸.

La Legge vuole dunque riconoscere a livello normativo una diversa concezione culturale e sociale della sessualità della donna, frutto anche delle battaglie dei movimenti femministi e dell'affermazione progressiva sul piano sostanziale del principio costituzionale dell'uguaglianza su base sessuale.

Nella novella del 1996 - l'art. 609-bis punisce al comma 1° “chiunque, con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità, costringe taluno a compiere o subire atti sessuali e al comma 2° chiunque invece induce taluno a compiere o subire atti sessuali abusando delle condizioni di inferiorità fisica o psichica della persona offesa al momento del fatto ovvero

²⁸ L. Goisis, *La violenza sessuale: profili storici e criminologici. Una storia di 'generè*, 31 ottobre 2012, on line al sito web: <http://www.penalecontemporaneo.it/upload/>.

traendo in inganno la persona offesa per essersi il colpevole sostituito ad altra persona". Si tratta perciò di un reato a più fattispecie previste alternativamente nei commi 1° e 2° ciascuno sufficienti a delineare la violenza sessuale articolata nelle due forme per costrizione o per induzione.

Il primo dato significativo e che rileva sottolineare è l'unificazione in un'unica fattispecie, la violenza sessuale, della violenza carnale e degli atti di libidine violenti, distinzione prevista prima della riforma dal Codice Rocco. Cosicché oggi negli atti sessuali sono ricompresi il congiungimento carnale nonché le forme di coito equiparabili, anale od orale, unitamente a tutte le manifestazioni meno gravi di comportamenti libidinosi (cd. petting, toccamenti, baci). Attraverso tale unificazione si è inteso anche evitare alla vittima l'umiliazione e l'interferenza nella vita privata e intima in relazione alle attività di indagine degli investigatori e dei magistrati per distinguere le due fattispecie. Proprio l'identificazione dell'esatta condotta dell'autore del reato è stata considerata una delle ragioni per cui per lungo tempo le donne hanno manifestato molta cautela rispetto al denunciare le violenze subite. In realtà le motivazioni sono poi come si è visto in questi anni molto più complesse e la percentuale di fatti di violenza sessuale che trovano considerazione nelle aule giudiziarie continua a rimanere estremamente esigua rispetto ai dati di realtà.

Va perciò rilevato che la modifica apportata dalla legge del 1996 sotto questo profilo non ha sortito i risultati attesi, anche perché, sul piano concreto, essendo del tutto rilevante la pena comminata per la violenza sessuale, si rende comunque necessaria da parte del giudice la distinzione tra le ipotesi più gravi di congiunzione carnale dai meri comportamenti libidinosi. Proprio questa esigenza si concretizza nella necessità di rivolgere domande alla donna anche approfondite sulla dinamica del fatto, basti considerare l'accertamento sanitario obbligatorio per l'individuazione di patologie sessualmente trasmissibili, nel caso in cui ricorra il rischio di trasmissione. E soprattutto va considerata la previsione dell'attenuante della minor gravità che impone al giudice di valutare le diverse sfumature del caso²⁹.

Va inoltre messo in luce che l'art. 609-bis c.p. in continuità con la normativa precedente, concentra la condotta incriminata sugli elementi della violenza e della minaccia quali mezzi tipici di coercizione al rapporto ses-

²⁹ M. Virgilio, *Corpo di donna e legge penale. Ancora sulla legge sulla violenza sessuale?*, in "Democrazia e diritto", n. 1, 1996, cit. in L. Goisis, *op. cit.*.

suale, piuttosto che sul requisito del dissenso, lasciando così dei margini molto stretti ad un diverso orientamento circa la tutela della libertà di autodeterminazione sessuale. Sono evidenti in questo senso i potenziali problemi interpretativi rispetto ai singoli casi di specie. Si pensi soprattutto alla violenza sessuale fra soggetti legati da vincoli di conoscenza, così come il caso della violenza del coniuge o comunque del partner.

La legge va poi detto è intervenuta a tutelare in maniera specifica la sessualità minorile e a disciplinare autonomamente la violenza sessuale di gruppo (art. 609-octies) intesa come partecipazione da parte di più persone riunite ad atti di violenza sessuale di cui all'art. 609 bis. Questa circostanza in modo particolare rappresenta una novità importante della novella del 1996. Per questo reato è prevista una pena da 6 a 12 anni, un aumento di pena se ricorrono le aggravanti di cui all'art. 609-ter, una pena diminuita per partecipazione di minore importanza nella preparazione e nella esecuzione del reato.

Il delitto di violenza sessuale di gruppo persegue un duplice obiettivo di politica criminale: da un lato tende ad evidenziare con forza il disvalore etico-sociale e l'aggressività che caratterizza questi fatti gravissimi e dall'altro vuole sottoporre ad un trattamento sanzionatorio più pesante la violenza sessuale commessa da una pluralità di soggetti ai danni di un'unica vittima³⁰.

Per quanto concerne la condotta va sottolineato che pur essendo necessaria la partecipazione ad atti di violenza sessuale ad opera di più persone riunite, non è richiesto che tutti realizzino la condotta tipica per intero, cioè che ciascun soggetto compia atti sessuali. In pratica è possibile un concorso eventuale. Si pensi all'istigatore che ad esempio poi non partecipa operativamente alla violenza, in altri termini ad es. al soggetto che funge da palo.

Una questione assai rilevante quando si considera la tutela della donna vittima di violenza sessuale concerne il regime di procedibilità del reato. Si tratta di un aspetto della riforma del 1996 su cui si impongono alcune brevi considerazioni poiché l'art. 609-septies³¹ prevede, come nel regime

³⁰ L. Goisis, *op. cit.*

³¹ *C.p. Art. 609-septies. Querela di parte.*

I delitti previsti dagli articoli 609-bis, 609-ter e 609-quater sono punibili a querela della persona offesa.

previgente, la procedibilità a querela irrevocabile della persona offesa con un termine più lungo però rispetto ai tradizionali tre mesi, vale a dire fino a sei mesi dalla commissione del fatto.

Come è stato correttamente evidenziato, la scelta optata dal legislatore con la querela di parte sembra rappresentare una via materiale per attenuare le potenzialità che il ricorso allo strumento penale implica sul piano simbolico. Tali potenzialità avrebbero trovato un'espressione più compiuta e forte con il regime della procedibilità d'ufficio, che non solo avrebbe potuto rappresentare in modo più idoneo la gravità dell'offesa e nel contempo l'innocenza della vittima, ma anche sottolineare la natura offensiva della violenza per tutta la collettività liberando la vittima dell'onere di decidere se denunciare o meno o, in altri termini, sollevandola dal rischio di presentare denuncia.³² La normativa attualmente vigente in realtà tiene conto del forte trauma subito dalla vittima di una violenza sessuale – che spesso non consente di reagire in tempi brevi e richiede un tempo di rielaborazione di quanto accaduto più lungo – al fine di riconoscere la libertà di decidere sul da farsi, in questo modo subordinando l'interesse pubblico alla repressione all'interesse concreto della persona offesa. In pratica, viene offerta alle donne la possibilità di scegliere se misurarsi o meno con il processo, se non nelle specifiche circostanze stabilite dalla legge, in questo per altro rendendo evidente la difficoltà a “normalizzare” gli atti di violenza sessuale anche sotto il profilo della legge penale.

Salvo quanto previsto dall'articolo 597, terzo comma, il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. La querela proposta è irrevocabile.

Si procede tuttavia d'ufficio:

- 1) se il fatto di cui all'articolo 609-bis è commesso nei confronti di persona che al momento del fatto non ha compiuto gli anni diciotto (1);
- 2) se il fatto è commesso dall'ascendente, dal genitore, anche adottivo, o dal di lui convivente, dal tutore ovvero da altra persona cui il minore è affidato per ragioni di cura, di educazione, di istruzione, di vigilanza o di custodia o che abbia con esso una relazione di convivenza (2);
- 3) se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale o da un incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle proprie funzioni;
- 4) se il fatto è connesso con un altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio;
- 5) se il fatto è commesso nell'ipotesi di cui all'articolo 609-quater, ultimo comma.

³² Cfr: T. Pitch, *Un diritto per due*, Il Saggiatore, Milano 1998; della stessa autrice si veda anche *Responsabilità limitate...*, *op. cit.*

In realtà nella normativa del 1996, pur trovando conferma la regola generale della procedibilità su querela, sono tali e tante le ipotesi procedibili d'ufficio da render assai difficoltoso identificare la prevalenza di un sistema sull'altro, soprattutto se si considera che la querela è comunque irrevocabile. Si tratta di scelte operate dal legislatore di cui ancor oggi si discute soprattutto tra chi professionalmente si occupa di violenza contro le donne. In termini concreti, ciò che si mette in discussione è l'irrevocabilità della denuncia e l'allungamento a 6 mesi del termine, la cui significatività nei fatti di violenza sessuale è altresì dubbia se si pensa che la realtà dello stupro è decisamente più articolata.

La donna infatti o matura subito nell'immediatezza del fatto la decisione di denunciare oppure può necessitare di tempi assai più lunghi di 6 mesi per pervenire a tale decisione: si pensi al caso di chi ha subito violenze nell'età infantile e solo in età adulta trova la forza di denunciarle.

Quanto all'irrevocabilità, si tratta di una regola che anziché tutelare il principio di autodeterminazione della donna, può accrescere l'esposizione a violenze e minacce ulteriori che non derivano dalla non revocabilità della denuncia, ma dalla facoltà lasciata alla donna di stabilire se gli atti che essa ha subito riceveranno una risposta da parte del sistema giudiziario o meno.

Un cenno più in particolare merita la Legge 1 ottobre 2012, n. 172³³, di ratifica della Convenzione di Lanzarote, rispetto alle disposizioni che intervengono sul delitto di violenza sessuale su donna adulta. Sicuramente interessante è la designazione di una autorità per la registrazione dei dati nazionali relativi ai condannati per reati sessuali, individuata nel Ministero dell'Interno e le modifiche apportate ai termini prescrizionali previsti per i reati di cui alla sezione I del Capo III del Titolo XII (Libro II): oltre che per la prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile, impiego dei minori nell'accattonaggio, intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro, in particolare per i reati di cui all'art. 609-bis, 609-quater, 609-quinquies e 609-octies (salvo che risulti la circostanza attenuante della minor gravità di cui al terzo comma dell'art.

³³ Legge 1 ottobre 2012, n. 172, *Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007 nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno.*

609-bis o al quarto comma dell'art. 609-quater), nonché per il nuovo reato di *Maltrattamenti contro familiari e conviventi*. Provvedimento, alla luce delle considerazioni sopra esposte, senz'altro opportuno per la possibilità che le vittime della violenza sessuale e di maltrattamenti abbiano il tempo necessario a maturare la scelta di rompere il silenzio e anche per la complessità che spesso caratterizza le indagini nell'ambito dei delitti sessuali.

È evidente che ciò che rende effettiva e concreta la protezione della vittima nell'ambito di un procedimento penale è l'applicazione delle misure cautelari coercitive, incidenti sulla libertà personale dell'indagato ed espressamente disciplinate dal codice di procedura penale, nonché il sistema di sostegno e di aiuto alla donna predisposto dai servizi sociali e dagli operatori del privato sociale impegnati sul fronte della lotta alla violenza.

Trattandosi di vincoli la cui violazione comporta un inasprimento della misura in atto, con la conseguente applicazione di maggiori restrizioni, le misure cautelari coercitive consentono alla donna di vedere tutelata la propria integrità fisica nella maggior parte dei casi sempre a condizione che la sicurezza sia garantita anche nelle circostanze in cui vengono meno le limitazioni alla libertà dell'indagato o dopo l'espiazione della pena.

Nel nostro ordinamento le misure cautelari sono disciplinate dagli artt. 281 e ss. del codice di procedura penale e prevedono la limitazione della libertà dell'indagato fino alla privazione della libertà mediante la custodia cautelare in carcere. Tali restrizioni trovano applicazione nelle circostanze in cui ricorrano i presupposti espressamente stabiliti dalla normativa (art. 273 condizioni generali di applicabilità delle misure; art. 274 esigenze cautelari; reati che prevedano determinati limiti di pena) e vengono poste in essere anche nelle circostanze in cui vi è il pericolo di reiterazione delle condotte criminose. Il reato di *Maltrattamenti contro familiari e conviventi* presenta, come si è detto sopra, il carattere dell'abitualità ciò implica che per arrivare alla condanna di un soggetto per tale reato devono esser state commesse una pluralità di condotte illegittime, protratte nel tempo. Poiché la pena indicata dalla norma (da 1 a 5 anni) lo consente, tutte le misure cautelari, ivi compresa la custodia cautelare in carcere, possono essere applicate³⁴.

³⁴ S. Zaccaria, *op. cit.*

In queste situazioni è assai importante la costante collaborazione tra il difensore della persona offesa e il Pubblico Ministero perché in questo modo si rende possibile poter rappresentare al Magistrato la reale condizione della vittima, il concreto pericolo che corre, nonché eventuali ulteriori fatti successivi alla presentazione della denuncia-querela dai quali si può ricavare eventualmente un'escalation nelle condotte, con conseguente aumento del rischio di gravi nuovi episodi.

La Legge 154/2001, *Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*, ha introdotto nell'ordinamento italiano uno strumento di carattere sia civile che penale denominato "ordine di protezione" che permette di ottenere l'allontanamento dalla casa familiare del maltrattante, oltre al divieto di avvicinamento all'abitazione e ai luoghi frequentati dalle vittime. Più specificamente nel codice di procedura penale è stata introdotta una nuova misura cautelare all'art. 282 bis, che va ad aggiungersi all'elenco delle misure cautelari, ed è specificamente contemplata per i casi di violenza familiare. Si tratta di un provvedimento teso a tutelare direttamente le vittime senza che siano queste ultime a dover lasciare il domicilio. È infatti l'autore delle violenze che viene costretto, anche con l'utilizzo della forza pubblica, ad allontanarsi dall'abitazione e a non potersene più avvicinare.

È però necessario considerare le diversità in termini di conseguenze che derivano dal mancato rispetto dell'ordine di protezione pronunciato in sede civile o penale: nel primo caso il mancato rispetto del provvedimento costituisce un reato autonomo e dalla condotta consegue una nuova denuncia a carico dell'autore; mentre dal mancato rispetto dell'ordine di protezione emesso in sede penale, che è come detto una vera e propria misura cautelare coercitiva, può conseguire, sempre su richiesta del Pubblico Ministero, l'aggravamento della misura applicata, con sempre maggiori restrizioni della libertà personale dell'autore dei fatti, fino ad arrivare all'applicazione degli arresti domiciliari o alla custodia cautelare in carcere nei casi più gravi³⁵.

Vi è anche da considerare che con la previsione del delitto di *stalking* si è previsto che la parte offesa possa, prima di procedere alla querela, richiedere che l'autore della condotta venga "ammonito" e perciò sia indotto a desistere dai comportamenti lesivi e in secondo luogo vi è la previsione

³⁵ *Ibidem*.

come misura coercitiva, del divieto di avvicinamento dai luoghi frequentati dalla persona offesa o dai suoi prossimi congiunti.

Questa misura ha un ambito di applicazione più ampia dei dispositivi di natura civile e penale, introdotti con la Legge n.154 del 2001 in quanto oltrepassa i vincoli familiari o di convivenza senza richiedere il "grave pregiudizio per l'incolumità fisica o morale o alla libertà dell'altro coniuge o del convivente"³⁶.

Il divieto di avvicinamento, infatti, che può rappresentare la misura più efficace e tempestiva di tutela della vittima, può essere disposta ogni qual volta ci si trovi di fronte ad atti meramente persecutori e non necessariamente produttivi del grave pregiudizio richiesto per l'emissione degli ordini di protezione.

Vi è però da sottolineare che la legge, pur introducendo una forma di tutela penale estesa che si prefigge del resto la ben più gravosa finalità di contrastare la violenza sessuale, risulta praticamente priva di strumenti di natura preventiva e protettiva, assolutamente indispensabili soprattutto per le vittime che versano in condizione di privazione economica ed in particolare per le donne straniere. È stato rilevato che queste norme, soprattutto se poste in correlazione con quelle rivolte ad inasprire il trattamento sanzionatorio delle violenze sessuali, evidenzerebbero il carattere di parzialità con cui il legislatore è intervenuto. In altre parole ciò che si mette in luce in chiave critica è la mancanza di strumenti concreti di sostegno personale o d'integrazione sociale per le vittime di questi reati a fronte di una delega ulteriore sul piano simbolico e formale alla forza deterrente della repressione penale³⁷.

³⁶ M. Acierno, *Quali diritti per quali donne? Donne e diritti fondamentali nella giurisprudenza di legittimità*, Traccia della Relazione di M. Acierno per il seminario di formazione forense "Gli strumenti internazionali per la tutela delle vittime di violenza e discriminazioni di genere", Giuristi Democratici e D.i.RE. Bologna, 14 gennaio 2010.

³⁷ *Ibidem*.



PARTE TERZA

Il fenomeno della violenza contro le donne in Italia e le criticità relative al sistema degli interventi



8. Le donne vittime di violenza in Italia: rilevanza del fenomeno, attività di monitoraggio e raccolta dati

8.1 Conoscere per prevenire

Dalla fine degli anni '90 la questione della violenza contro la donna ha acquisito una diversa rilevanza sul piano internazionale determinando nei singoli paesi un nuovo impegno a riguardo del contrasto delle tante condotte di cui sono vittime le donne in ragione della loro appartenenza sessuale.

Una delle aree di criticità da sempre messe in evidenza in relazione alla possibilità di implementare in modo efficace le misure di prevenzione e repressione della violenza, riguarda la scarsa conoscenza che si ha sul piano quantitativo del fenomeno. Questa lacuna concerne sia la generalità delle condotte con cui prende forma e si manifesta la violenza, sia l'incidenza delle diverse tipologie di violenza e perciò anche il grado di vittimizzazione a carico delle donne. Ovviamente la quantificazione della rilevanza e del peso dei fatti criminali ascrivibili al fenomeno della violenza contro la donna è uno dei modi fondamentali per sviluppare un approccio analitico e critico basato su una conoscenza sempre più strutturata, non solo al fine di poter "fare i conti" circa la gravità dei singoli fatti di reato ma anche di poterne misurare le variazioni nel tempo al fine di cogliere le trasformazioni del fenomeno.

Le difficoltà a raccogliere informazioni e a costruire un sistema della conoscenza che sia idoneo a monitorare la violenza e a tradurre i dati che possano emergere dalle rilevazioni di carattere empirico in politiche a sostegno della protezione delle vittime e di repressione sul piano penale di tutta una serie di delitti, sono ascrivibili a diversi fattori. Alcuni di questi rinviano immediatamente all'invisibilità e alla non emersione delle situazioni di violenza in quanto tali, altri sono in parte attribuibili alle modalità

con cui vengono accorpate tutta una serie di informazioni nelle statistiche criminali ufficiali. Molto spesso infatti i criteri con cui vengono raccolti i dati, non permettono di fatto, o rendono complessa, la determinazione del carattere di genere di numerosi atti criminosi, compresi gli omicidi che vedono coinvolte come vittime le donne.

In realtà il monitoraggio del fenomeno della violenza, in modo particolare delle uccisioni di centinaia di donne, è fondamentale non solo per tenere alta l'attenzione sul dramma di queste morti e su quello delle esistenze che queste donne hanno vissuto prima di venire uccise, ma anche per costruire delle analisi comparate con gli altri paesi. Questo passaggio è oggi di cruciale importanza in quanto solo una conoscenza basata su un'osservazione allargata del fenomeno e un confronto sulle pratiche e gli strumenti operativi con cui lo si affronta può permettere di ricondurre i singoli eventi ad una dimensione più ampia e complessiva, nonché offrire spunti di riflessione sul sistema degli interventi necessari ad un miglioramento degli standard di protezione delle vittime. Questa esigenza è inoltre in questo momento storico più che mai di grande interesse perché è necessario veicolare un'informazione diversa circa la natura e le reali proporzioni della violenza contro la donna, un'informazione di base, ma anche un sapere più specialistico, in cui le storie individuali non siano più interpretate e rappresentate come l'evento imprevedibile o un tragico incidente, ma come copioni di uno scenario complesso dietro il quale sta un fenomeno più strutturato, invisibile, silenzioso e sommerso quale è appunto la violenza di genere.

A questo proposito appare necessario interrogarsi sulla produzione dell'informazione e della comunicazione nella rappresentazione della cronaca attraverso i media ed in particolare degli eventi criminosi, della violenza che, in quanto espressione della società e dell'agire umano, costituisce una preziosa risorsa nell'ambito della costruzione delle notizie, che spesso esclude una cosciente, lenta e strutturata metabolizzazione dell'evento criminale rappresentato in chi ascolta o apprende l'informazione anche per le modalità con cui l'evento stesso viene riportato, troppo spesso in modo sensazionalista ed emergenzialista¹.

¹ A. Antinori, *La mediatizzazione del crimine*, in C.I.R.S.D.I.G., Centro Interuniversitario per le ricerche sulla Sociologia del Diritto, dell'informazione e delle Istituzioni Giuridiche, "Quaderni della Sezione: Comunicazione, Sesto seminario nazionale di Sociologia del diritto,

Solo ricostruendo e mettendo in rete i diversi eventi singolarmente considerati, nel senso di riconnetterli l'uno all'altro, è possibile dare forma propria alle motivazioni di così tante uccisioni e di così tanta violenza. In altri termini, solo attraverso la rappresentazione della dimensione collettiva del fenomeno, ovvero il suo costituire un dato strutturale delle condizioni femminile, e un approccio analitico circa questi eventi basato su una lettura olistica e pluridisciplinare, è possibile costruire percorsi culturali e realizzare *policy* per la prevenzione e la riduzione del numero di gravi fatti delittuosi e più in generale delle molteplici violazioni dei diritti umani che vedono protagoniste quotidianamente migliaia di donne vittime di abusi.

Oggi la prevenzione deve davvero diventare la prima preoccupazione di ogni riflessione politica sulla violenza.

Per fare prevenzione è necessario saper riconoscere la violenza ovvero identificarla e considerarla per quello che essa è. Questi sono i pre-requisiti per accrescere la consapevolezza sociale di una realtà la cui gravità e natura ancora sfuggono, non solo a livello di percezione comune pur di fronte a eventi gravi, mediaticamente risonanti e di importante rilevanza penale, ma anche spesso non adeguatamente considerati per le considerevoli ripercussioni che invece possono creare in soggetti comunque "vicini" sul piano personale o su quello professionale a tante vittime. La prevenzione è indispensabile soprattutto se si pensa alla problematica dell'individuazione delle donne ad alto rischio di violenza. Prevenzione vuol dire insomma anche lavorare in un'ottica di riduzione del danno e di valutazione corretta del rischio di recidiva, in altre parole significa maggior protezione, ed è per questo che senza una conoscenza adeguata dei meccanismi che alimentano questo fenomeno e delle diverse situazioni che lo connotano non è possibile intervenire in modo efficace per evitare la violenza e tutelare le donne.

Che la violenza contro le donne nella società italiana paia assumere dimensioni drammatiche è un dato che sembra trovare conferma quotidianamente nei fatti di cronaca, pur a fronte delle trasformazioni profonde del tessuto sociale, dei costumi, degli stili di vita e della differenziazione degli scenari identitari femminili presenti nel nostro paese, la cui complessità ha contribuito in misura determinante a caratterizzare le modificazioni strutturali della società italiana degli ultimi 50 anni, segnata in modo pre-

gnante proprio dai cambiamenti dei ruoli nei rapporti tra uomo e donna e più in generale nella struttura delle relazioni familiari e affettive. In questo scenario in modo particolare vanno evidenziate per la rilevanza assunta la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, la capacità di controllare la riproduzione e perciò la libertà di riprodursi fino alla scelta volontaria di non fare figli. Esaustivi del trend sulla violenza possono essere i dati sugli omicidi di genere oggetto di attenzione da parte dei media che sono stati 84 nel 2005, 101 nel 2006, 107 nel 2007, 113 nel 2008, 119 nel 2009, 127 nel 2010 e 129 nel 2011, 124 nel 2012 stando ai dati pubblicati nelle ricerche curate dalla Casa delle donne per non subire violenza di Bologna².

Anche i fatti inerenti la violenza contro le donne come ovviamente altre forme di delittuosità sono oggetto di rilevazione da parte delle istituzioni. Tuttavia tale interesse sembra limitarsi all'osservazione dei fatti di reato in quanto definiti tali dalla legge, ovvero ridursi a registrare la criminalità senza una particolare attenzione all'esistenza e alla quantificazione del rapporto tra crimini noti e crimini non noti, così come alla fenomenologia criminale ovvero, in relazione alla violenza contro la donna, alla matrice di questa violenza, soprattutto con riferimento agli omicidi. Tale modalità di raccolta dei dati rende complicato anche il loro uso ai fini di ricerca sui comportamenti che la alimentano, proprio perché mancano di alcuni elementi fondamentali di conoscenza.

In Italia le statistiche collegate alla criminalità sono sostanzialmente di 5 tipi: quelle della delittuosità e della criminalità, le statistiche processuali penali, quelle relative agli imputati condannati e da ultimo le statistiche penitenziarie.³ Paradossalmente negli ultimi decenni in Italia e in Europa il numero degli omicidi, con riferimento alle vittime di sesso maschile e della violenza non sessuata, è diminuito. Mentre invece aumentano i femicidi.

Stando alle indicazioni fornite dall'ISTAT⁴ il numero degli omicidi tende infatti a stabilizzarsi: 10 per un milione di abitanti. A livello generale pos-

² Dati pubblicati nelle indagini svolte dalla Casa delle donne per non subire violenza di Bologna consultabili nelle ricerche pubblicate nel sito web: www.casadonne.it. Riferimenti più completi alla nota 189.

³ Regione Piemonte, Manuale a dispense sulla sicurezza urbana / Dispensa n° 3 / luglio 2012, *Leggere la sicurezza. I dati, il contesto, i fenomeni e le percezioni*, on line al sito web: www.regione.piemonte.it.

⁴ Riferimenti alla pagina web: http://noi-italia2010.istat.it/fileadmin/user_upload/allegati/99.pdf.

siamo dire che in Italia, dall'inizio degli anni Novanta sono intervenute consistenti variazioni nel fenomeno dei delitti contro la persona e il patrimonio. Anche gli omicidi sono notevolmente diminuiti: tra questi, l'unica tipologia che ha visto un incremento nell'ultimo ventennio è relativa a quelli che si consumano in famiglia. Secondo il diritto penale, per omicidio s'intende la morte di una persona fisica causata da un'altra persona fisica con dolo, colpa o con preterintenzionalità. I dati utilizzati per il confronto italiano considerano solo quelli volontari (esclusi quindi quelli per colpa o preterintenzionali). Diversamente la definizione di Eurostat è più ampia e comprende anche quello premeditato – (che include forme più attenuate di dolo quali l'omicidio preterintenzionale, quello passionale o per reazione), l'eutanasia e l'infanticidio; sono esclusi l'aborto e l'aiuto al suicidio. Nell'indicatore proposto gli omicidi sono rapportati alla popolazione residente. Nel 2007 nei paesi dell'Unione Europea sono stati commessi mediamente 13,7 omicidi per milione di abitanti. L'Italia con un valore dell'indicatore pari a 11,5 si colloca ben al di sotto della media europea, anche se il valore è più che doppio rispetto a quello dell'Austria considerato il paese più virtuoso (5,4). All'estremo opposto i paesi baltici sono quelli con il maggior numero di omicidi e valori dell'indicatore superiori a 50 omicidi per un milione di abitanti.⁵ Stando alle indicazioni riportate nella letteratura più recente, in Italia viene uccisa una donna dal proprio marito o dal convivente o ancora dal proprio fidanzato attuale o ex ogni 73 ore⁶. Tale dato, ulteriormente appesantito dall'escalation più recente di femicidi a cui stiamo assistendo a partire dagli ultimi mesi del 2012 e dei primi mesi del 2013, dovrebbe essere letto considerando la situazione sociale in Italia in questo momento storico segnato da una fase di crisi economica e occupazionale che può ostacolare in modo pesante la capacità delle donne

⁵ A livello nazionale, come si anticipava poco sopra, tra il 2002 e il 2007, si è verificata una progressiva riduzione del numero di omicidi, che è passato da 11,2 a 10,6 per milione di abitanti e ha interessato in misura maggiore il Centro-Nord. Tuttavia, in alcune regioni, tra cui la Lombardia, si registrano lievi incrementi. Andamenti generalmente più altalenanti si rilevano al Sud che, nel caso della Campania, portano a un incremento dell'incidenza rispetto al 2002, mentre in Sardegna il numero di omicidi si è dimezzato.

⁶ Dati tratti da elaborazioni: EURES, *Gli omicidi in ambiente domestico in Italia, dimensioni e caratteristiche del fenomeno*. Roma, EURES, 2002; EURES - Ansa, *Rapporto EURES-Ansa sull'omicidio volontario in Italia*, Roma, EURES, 2005; 2006, 2008 cit. in A. C. Baldry, *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio ...*, op. cit.

vittime di violenza di uscire dal silenzio e chiedere aiuto, quando non si ha alle spalle una situazione personale che permetta di emanciparsi dal reddito familiare e intraprendere un percorso di vita proprio o quando il proprio contributo è fondamentale per gli altri. Che sia sempre più urgente affrontare il problema della violenza e che questo richieda un radicale cambiamento culturale della nostra società lo si è riconosciuto anche nel corso del dibattito sulla mozione unitaria del Senato votata il 20 settembre del 2012⁷ a sostegno della firma della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica* considerando i dati proposti dal *Global Gender Gap Report 2011*, ovvero la classifica stilata ogni anno dal World Economic Forum sul divario di opportunità tra uomini e donne in 135 Paesi, secondo cui l'Italia si conferma al 74° posto della graduatoria, come nel 2010. La prevenzione ed il contrasto della violenza sulle donne, in particolare di quella domestica, rappresentano una priorità per la democrazia perciò per le istituzioni che si devono impegnare a tutti i livelli, per la promozione della lotta contro le violazioni dei diritti umani e le discriminazioni di genere attraverso azioni e processi che consentano di affrontare il tema in modo articolato e completo. Questo implica anzitutto un rafforzamento dei sistemi degli interventi che deve investire sia il versante della repressione così come quello della protezione delle vittime, così come un diverso impegno circa la sensibilizzazione e la presa di consapevolezza della gravità della violenza. La Convenzione di Istanbul, che offre la strumentazione più avanzata per la creazione di un approccio olistico al tema della violenza, è in questo momento il trattato più credibile per rispondere adeguatamente al fenomeno.

8.2 Le indagini a livello nazionale sulla violenza nei confronti delle donne

Nel nostro paese gli omicidi in ambiente familiare sono monitorati dall'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali (EURES) che gestisce un Osservatorio nazionale su questo specifico tipo di crimine. L'Osservatorio

⁷ Senato della Repubblica – XVI Legislatura 798ª Seduta (antimerid.) Assemblea - Allegato B, 20 settembre 2012.

pubblica con cadenza non proprio regolare un rapporto ad hoc che permette di conoscere la diffusione dell'omicidio in ambiente familiare e le caratteristiche degli attori coinvolti. Si tratta di un lavoro di ricerca costruito sulla base di una raccolta sistematica di dati ottenuta consultando fonti diversificate di stampa, archivi della Polizia di Stato, dei Carabinieri e delle Procure della Repubblica.

Per quanto concerne la violenza intra-familiare (Domestic Violence) con riferimento agli omicidi tra gli anni 1992 e 2006 si registra le seguente sequenza⁸:

	Omicidi in ambito familiare	Totale omicidi	% di omicidi in ambito familiare
Anno 1992	97	1441	6,7%
Anno 1993	106	1065	10,0%
Anno 1994	96	958	10,0 %
Anno 1995	110	1004	11,0 %
Anno 1996	123	945	13,0 %
Anno 1997	121	864	14,0 %
Anno 1998	118	879	13,4 %
Anno 1999	153	810	18,9 %
Anno 2000	157	749	21,0 %
Anno 2001	193	707	27,3 %
Anno 2002	211	642	32,9 %
Anno 2003	207	719	28,8 %
Anno 2004	184	711	25,9 %
Anno 2005	157	601	26,1 %
Anno 2006	192	621	30,9 %

Totale omicidi – 56,9%

Totale omicidi in ambito familiare + 97,9%

Fonte: *Rapporto sulla Criminalità in Italia* (elaborazione su dati Dipartimento della P.S.)

⁸ A. Coluccia, *Oltre la violenza sessuale: la violenza domestica*, Università degli Studi di Siena, Centro Interdipartimentale di Criminologia e Ricerca Sociale, Comitato per le pari opportunità, 19 Marzo 2009, Aula Magna Storica Palazzo del Rettorato, on line alla pagina: www3.unisi.it/dl2/20100301164916531/iniziativa_19_3.ppt.

I dati sopra riportati, segnalano un aumento vertiginoso dei reati di omicidio in ambito domestico, a fronte di una diminuzione del 57% degli omicidi nel loro complesso, tanto che nel 2006, stando al Rapporto EURES le uccisioni in famiglia rappresentano il 31,7% (195 casi) del totale nazionale degli omicidi⁹.

La mancanza di rilevazioni di tipo quantitativo e qualitativo relative al fenomeno specifico della violenza nei confronti della donna non concerne solo i fatti di omicidio ma più in generale tutte le manifestazioni che essa assume, dai maltrattamenti ai femicidi. Di fatto nel nostro paese, ma non è una situazione isolata, non esiste un'istituzione deputata ad un'attività di monitoraggio sistematico ed esauriente di questo fenomeno e soprattutto le iniziative di rilevazione e di sistematizzazione, seppur parziale, dei dati disponibili, non trovano poi riscontro nell'operatività, ad esempio in termini di sviluppo di pratiche specifiche relativamente al trattamento delle diverse forme di violenza anche in termini di risposta assistenziale alla vittima.

Questo accade sostanzialmente perché, mancando un sistema di *referral* a livello nazionale e un sistema di coordinamento strutturato delle diverse realtà che si muovono sul terreno della presa in carico della vittima che permetta la condivisione e la standardizzazione di buone pratiche, oltreché la realizzazione di percorsi comuni e la costruzione di reti locali permanenti anche con servizi sociali operanti su ambiti di “confine”, si pensi alla prostituzione, ai minori, alle donne richiedenti protezione internazionale ecc...¹⁰, l'istituzionalizzazione delle problematiche inerenti la violenza

⁹ Rapporto EURES 2007, *op. cit.*

¹⁰ Tra le esperienze più significative che si sono strutturate per acquisire strumenti di conoscenza sull'evoluzione e il retroterra del fenomeno della violenza contro le donne è segnalato il Progetto Pilota “Rete antiviolenza tra le città Urban Italia” ideato a livello nazionale dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dal Comune di Venezia. Il Progetto ha coinvolto otto città italiane. La Rete delle Città Urban Italia ha contato su donne con esperienze sulla violenza di genere e ha coinvolto progressivamente amministrazioni locali, funzionari/ie, operatori sociali e sanitari, Forze dell'Ordine, associazioni, enti di ricerca e università in un percorso condiviso. Il Progetto, coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, prende il via dopo la Direttiva Prodi Finocchiaro del (7/3/1997) 1997, primo documento del Governo italiano che ha posto il problema della violenza alle donne come priorità delle azioni di governo. Si tratta di un'azione di recepimento della Piattaforma di Pechino ma anche di una scelta governativa tesa a dare una risposta alle esigenze delle decine di Centri antiviolenza e di Case delle

contro la donna risulta essere di fatto incompleta o comunque insufficiente per valorizzare e tradurre in operatività quanto è possibile ricavare dalla condivisione della conoscenza e delle esperienze in materia.

Anche questa circostanza, risulta essere oggi in evidente contrasto con quanto stabilito dall'art. 7 della *Convenzione per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne e alla violenza domestica* del Consiglio d'Europa che l'Italia ha firmato nel settembre del 2012 manifestando in tal modo un impegno preciso circa la ratifica di questo trattato che dovrebbe avvenire in tempi celeri. Proprio questa Convenzione, al cui esame si rinvia oltre in questo lavoro, disegna una risposta "olistica" in termini di agenzie ed istituzioni contro la violenza nei confronti delle donne, e non un sistema frammentato, parcellizzato e soprattutto instabile come è oggi quello presente nel nostro paese.

In Italia, dunque, le indagini nazionali sono poche e comunque ormai piuttosto datate anche sul versante della ricerca ufficiale sulla violenza contro le donne. Solo a partire dalla fine degli anni '90 infatti, sulla scia di sollecitazioni provenienti, sia dalle Nazioni Unite che dal Consiglio

donne sorte durante gli Anni Ottanta e Novanta un pò su tutto il territorio nazionale, per iniziativa di gruppi femministi e di associazioni di donne, spesso in sinergia con Enti locali, in particolare con i Comuni.

Il progetto Rete Antiviolenza tra le città Urban Italia è la prima indagine che focalizza quale area conoscitiva quella della violenza intra-familiare, non solo con l'intento della misurazione dei fenomeni, ma anche con quello della comprensione centrata sulla percezione e sulla tolleranza del fenomeno. L'iniziativa del Governo, strutturata come azione di sistema, si è caratterizzata anche per la scelta di operare con la metodologia della ricerca-azione, cioè per la definizione e la traduzione in chiave operativa di un modello che permettesse di conciliare la conoscenza con la messa a punto di un'esperienza locale di rete intersettoriale contro la violenza alle donne. L'ampliamento del progetto Rete antiviolenza tra le città Urban – Italia avviato nel 2001 grazie all'utilizzo delle risorse del FSE del PON "Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia" a titolarità del Ministero dell'Interno e del PON "Azioni di sistema" a titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ha visto coinvolte, in questa seconda fase di lavoro, altre 17 città e precisamente: Genova, Trieste, Carrara, Pescara, Torino, Salerno, Cosenza, Crotone, Bari, Siracusa, Misterbianco, Catanzaro, Caserta, Taranto, Mola di Bari, Cagliari e Brindisi. Nell'ambito di questa esperienza sono stati pubblicati i seguenti volumi: C. Adami, A. Basaglia, V. Tola (a cura di), Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, *Dentro la violenza: cultura, pregiudizi, stereotipi. Rapporto nazionale "Rete antiviolenza Urban"*, Milano, F. Angeli, 2002; A. Basaglia, M. R. Lotti, M. Misiti, V. Tola (a cura di), Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, *Il silenzio e le parole. Il Rapporto nazionale Rete Antiviolenza tra le città Urban-Italia*, Milano, F. Angeli, 2006.

d'Europa, sono state condotte alcune ricerche mirate. Nel 2001 l'ISTAT e il Dipartimento delle Pari Opportunità hanno iniziato ad affrontare il problema della violenza, attraverso la partecipazione al progetto IVAWS (International Violence Against Women Survey) e lo studio della peculiarità del contesto nazionale e della fattibilità dell'indagine, mediante la conduzione di una fase qualitativa e quantitativa di ricerca (focus group, interviste a testimoni privilegiati, pre-test della prima versione del questionario). Questa collaborazione tra ISTAT e Dipartimento delle Pari Opportunità ha reso possibile l'inserimento di un modulo di approfondimento sulle molestie e le violenze sessuali nell'indagine sulla sicurezza dei cittadini nel 2002 e la predisposizione di un questionario testato su 1000 donne in età 16-70 anni che nel 2004-2005 è stato sottoposto ad un campione rappresentativo della popolazione femminile italiana (30.000 donne) nelle indagini *Multiscopo dell'ISTAT sulla sicurezza dei cittadini del 2002*¹¹. Questo tipo di ricerca, nata nel 1997 e orientata proprio ad approfondire il tema della vittimizzazione dei cittadini, verrà poi replicata nei cinque anni successivi.

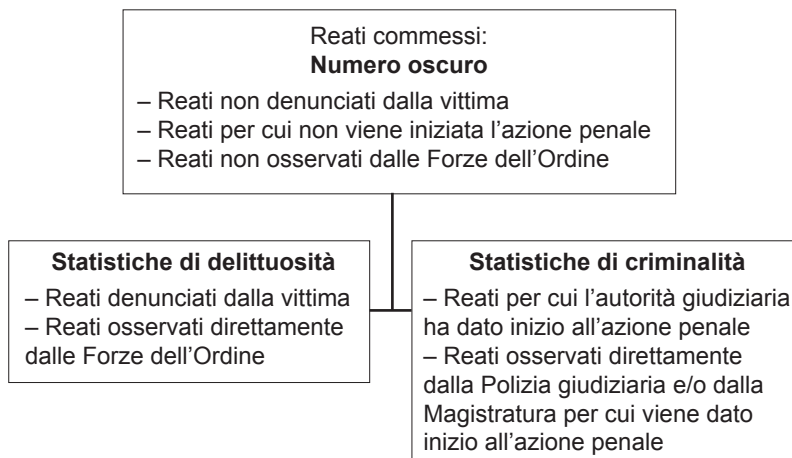
Più specificamente le indagini sulla vittimizzazione prodotte dall'Istituto Nazionale di Statistica sono state due rispettivamente nel '97/98 e 2002. In entrambe, i dati sulle molestie sessuali e sulla violenza sessuale sono stati raccolti su un campione rappresentativo di donne in età 14-59 anni (20.064 nel 1997/98 e 22.778 nel 2002).

Sul piano pratico, le statistiche sulla criminalità, ad oggi disponibili, fino al 2005, vengono trasmesse trimestralmente all'ISTAT dagli uffici giudiziari e segnalano i procedimenti penali avviati, ovvero, come per le statistiche sulla delittuosità, rendono conto di fatti di cui sono venute a conoscenza le Forze dell'Ordine e/o la Magistratura.

Soprattutto per alcuni reati tra i quali la violenza contro la donna, è noto che il numero oscuro sia assolutamente elevato. Questa situazione, unitamente alla dispersione nelle diverse tipologie di statistiche esistenti, rende di fatto assai complicata anche la conoscenza di tutte quelle circostanze relative ad episodi che possono andare dal maltrattamento, alla molestia fino all'omicidio, di cui sono a conoscenza le autorità di Polizia

¹¹ In particolare si veda la Sezione 16 dedicata a Molestie e violenza sessuali dell'*Indagine multiscopo sulle famiglie "Sicurezza dei cittadini", La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione*, ISTAT, 2002, on line alla pagina: http://www3.istat.it/dati/catalogo/20040915_00/La_sicurezza_dei_cittadini.pdf.

giudiziaria e/o la Magistratura. Tale situazione potrebbe essere rappresentata nella seguente maniera¹².



Per coprire questo gap in termini di conoscenza si sono sviluppate due tecniche di indagine: la prima denominata di auto-confessione si basa sull'invito a confessare in forma anonima la commissione di reati, la seconda di vittimizzazione invece orientata alla raccolta di informazioni fornite da soggetti vittime di reato. Questo ultimo tipo di indagine è esattamente quello che l'ISTAT utilizza, attraverso il sondaggio demoscopico al fine di fotografare la percezione dei cittadini sulla sicurezza nonché la rilevanza e le caratteristiche dei soggetti vittime di particolari tipi di reato.

Incardinando la problematica della violenza contro le donne nel quadro dell'indagine sulla *Sicurezza dei cittadini* l'ISTAT ha inteso ricostruire anche il profilo delle vittime, conoscere le loro caratteristiche, i luoghi ed i modi in cui queste hanno subito il fatto delittuoso, le conseguenze, fisiche e psichiche della violenza, la gravità attribuita all'evento, la capacità di parlare e di denunciare quanto accaduto.

¹² Rappresentazione grafica rielaborata sulla base dell'illustrazione proposta da V. Ferraris, *Immigrazione e criminalità*, Roma, Carocci, 2012, p. 43.

Infine, grazie all'inserimento di questo modulo nella più ampia indagine sulla sicurezza, è stato possibile individuare anche il quadro della percezione della sicurezza delle donne, vittime e non vittime, nei propri ambienti di vita, la strada e la casa.

Il modulo sulle molestie e le violenze sessuali, somministrato solo alle donne di età compresa tra i 14 e i 59 anni d'età, ha permesso di rilevare le vittime dei reati a sfondo sessuale e delineare il quadro pressoché sommerso delle donne che hanno subito nella loro vita molestie verbali, fisiche, atti di esibizionismo, telefonate oscene, pedinamenti, ricatti sessuali sul lavoro (al momento dell'assunzione e per mantenere il posto di lavoro o fare carriera) e stupri o tentati stupri.

Per quanto concerne la diffusione dei reati a sfondo sessuale tra le donne, nell'indagine del 2002 emergeva che oltre la metà delle donne in età 14-59 anni aveva subito almeno una molestia sessuale, un ricatto sessuale sul lavoro o una violenza, tentata o consumata, nel corso della vita (55,4 per cento). Più specificamente le vittime di stupro o tentato stupro e di ricatti sessuali sul lavoro (questi ultimi riferiti alle donne di 15-59 anni in condizione professionale) rappresentano una quota minimale tra le vittime dei reati a sfondo sessuale (2,9 per cento le vittime di stupro o tentato stupro nel corso della vita, 3,1 per cento le donne in condizione professionale che hanno subito ricatti sessuali sul luogo di lavoro), mentre le molestie verbali e le telefonate oscene sono i reati più diffusi (rispettivamente il 25,8 e il 24,8 per cento delle donne in età 14-59 anni). Risultavano essere comuni anche gli episodi di pedinamento e gli atti di esibizionismo (entrambi quasi il 23 per cento). Quasi il 20 per cento delle donne nella fascia di età considerata risultava aver subito molestie fisiche.¹³

Nel 2006 Linda Laura Sabbadini ha coordinato per l'ISTAT¹⁴ un'importante ricerca sulla sicurezza delle donne in relazione alla *La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia*, che ha messo in luce le difficoltà che realmente esistono a conoscere il fenomeno della violenza di genere, anzitutto per l'enorme proporzione di sommerso che lo connota. Stando alle rilevazioni infatti solo il 7% circa delle violenze, sia fisiche che

¹³ ISTAT, *Molestie e violenze sessuali. Indagine multiscopo sulle famiglie "Sicurezza dei cittadini"* Anno 2002, *op. cit.*

¹⁴ ISTAT, *La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia*, 2007, Istituto Nazionale di Statistica on line al sito web: <http://www.istat.it>.

sessuali da partner o ex-partner sono state denunciate, e nel 33% dei casi le vittime non hanno parlato con nessuno della violenza subita, e soltanto il 2,8% si sono rivolte ad un Centro antiviolenza.

Nell'indagine ISTAT del 2007 relativa al 2006, di cui qui di seguito si riprendono i principali risultati, sono state stimate in 6 milioni e 743 mila le donne da 16 a 70 anni vittime di violenza fisica o sessuale nel corso della vita (il 31,9% della classe di età considerata). 5 milioni di donne hanno subito violenze sessuali (23,7%), 3 milioni 961 mila violenze fisiche (18,8%) e circa 1 milione risulterebbero essere le donne vittime di stupri o tentati stupri (4,8%). Il 14,3% delle donne con un rapporto di coppia attuale o precedente ha subito almeno una violenza fisica o sessuale dal partner mentre il 24,7% delle donne ha subito violenze da un altro uomo. Mentre la violenza fisica è più di frequente opera dei partner (12% contro 9,8%), l'inverso accade per la violenza sessuale (6,1% contro 20,4%) soprattutto per il peso delle molestie sessuali. La differenza, infatti, è quasi nulla per gli stupri e i tentati stupri.

Nella quasi totalità dei casi le violenze non sono denunciate. Il sommerso è drammatico poiché raggiunge circa il 96% delle violenze da un non partner e il 93% di quelle da partner. Anche nel caso degli stupri la quasi totalità non è denunciata (91,6%). Rilevante è anche la quota di donne che non parla con nessuno delle violenze subite (33,9% per quelle subite dal partner e 24% per quelle da non partner).

Le donne subiscono più forme di violenza tanto che la maggioranza delle vittime ha subito più episodi di violenza soprattutto quando questa è posta in essere dal partner (67,1% dei casi). Per ciò che concerne i modi di esercizio della violenza, è più frequente l'essere spinta, strattonata, afferrata, l'aver avuto storto un braccio o i capelli tirati (56,7%), l'essere minacciata di essere colpita (52,0%), l'essere schiaffeggiata, presa a calci, pugni o morsi (36,1%). Segue l'utilizzo o la minaccia di usare pistola o coltelli (8,1%) o il tentativo di strangolamento o soffocamento e ustione (5,3%). Mentre tra le violenze sessuali, le più diffuse sono le molestie fisiche (79,5%), l'aver avuto rapporti sessuali non desiderati vissuti come violenza (19,0%), il tentato stupro (14,0%), lo stupro (9,6%) e i rapporti sessuali degradanti ed umilianti (6,1%).

I partner sono responsabili della maggioranza degli stupri e della quota più elevata di tutte le forme di violenza fisica rilevate. I partner sono

responsabili in misura maggiore anche di alcuni tipi di violenza sessuale come lo stupro nonché i rapporti sessuali non desiderati, ma subiti per paura delle conseguenze. Il 69,7% degli stupri, infatti, è opera di partner, il 17,4% di un conoscente, solo il 6,2% è stato opera di estranei. Sono più coinvolte in situazione di violenza domestica le donne il cui partner è violento anche all'esterno della famiglia. Hanno tassi più alti di violenza le donne che hanno un partner attuale violento fisicamente (35,6% contro 6,5%) o verbalmente (25,7% contro 5,3%) al di fuori della famiglia; che ha atteggiamenti di svalutazione della propria compagna o di non sua considerazione nel quotidiano (il tasso di violenza è del 35,9% contro il 5,7%); che beve al punto di ubriacarsi (18,7% contro il 6,4%) e in particolare che si ubriaca tutti i giorni o quasi (38,6%) e una o più volte a settimana (38,3%); che aveva un padre che picchiava la propria madre (30% contro 6%) o che a sua volta è stato maltrattato dai genitori.

La quota di violenti con la propria partner è pari al 30% fra coloro che hanno assistito a violenze nella propria famiglia di origine, al 34,8% fra coloro che l'hanno subita dal padre, al 42,4% tra chi l'ha subita dalla madre e al 6% tra coloro che non hanno subito o assistito a violenze nella famiglia d'origine.

Le violenze domestiche sono in maggioranza gravi. Il 34,5% delle donne ha dichiarato che la violenza subita è stata molto grave e il 29,7% abbastanza grave. Il 21,3% delle donne ha avuto la sensazione che la sua vita fosse in pericolo in occasione della violenza subita. Ma solo il 18,2% delle donne considera la violenza subita in famiglia un reato, per il 44% è stato qualcosa di sbagliato e per il 36% solo qualcosa che è accaduto. Anche nel caso di stupro o tentato stupro, solo il 26,5% delle donne lo ha considerato un reato.

Il 27,2% delle donne ha subito ferite a seguito della violenza, ferite che nel 24,1% dei casi sono state gravi al punto da richiedere il ricorso a cure mediche. Le donne che hanno subito più violenze dai partner, in quasi la metà dei casi hanno sofferto, a seguito dei fatti subiti, di perdita di fiducia e autostima, di sensazione di impotenza (44,9%), disturbi del sonno (41,5%), ansia (37,4%), depressione (35,1%), difficoltà di concentrazione (24,3%), dolori ricorrenti in diverse parti del corpo (18,5%), difficoltà a gestire i figli (14,3%), idee di suicidio e autolesionismo (12,3%). Complessivamente la violenza dal non partner è percepita come meno grave di quella da partner.

Due milioni 77 mila donne hanno subito comportamenti persecutori (stalking) dai partner al momento della separazione o dopo che si erano lasciate, il 18,8% del totale. Quasi il 50% delle donne vittime di violenza fisica o sessuale da un partner precedente ha subito anche *stalking*, (937 mila).

Sette milioni 134 mila donne hanno subito o subiscono violenza psicologica patendo l'isolamento o il tentativo di isolamento (46,7%), il controllo (40,7%), la violenza economica (30,7%) una sistematica valorizzazione della loro persona (23,8%) ed intimidazioni nel 7,8% dei casi.

Un milione 42 mila donne hanno subito oltre alla violenza psicologica, anche violenza fisica o sessuale, il 90,5% delle vittime di violenza fisica o sessuale mentre 1 milione 400 mila donne hanno subito violenza sessuale, prima dei 16 anni, il 6,6% delle donne tra i 16 e i 70 anni.

Gli autori delle violenze presentano profili diversificati e sono in maggioranza conosciuti alle vittime. Solo nel 24,8% la violenza è stata per opera di uno sconosciuto. Un quarto delle donne ha segnalato un conoscente (24,7%), un altro quarto un parente (23,8%), il 9,7% un amico di famiglia, il 5,3% un amico della donna. Tra i parenti gli autori più frequenti sono stati gli zii. Il silenzio è stato la risposta prevalente. 690 mila donne hanno subito violenze ripetute da partner e avevano figli al momento della violenza. Il 62,4% ha dichiarato che i figli hanno assistito a uno o più episodi di violenza.¹⁵

A partire da questa ricerca dell'ISTAT, anche il Ministero dell'Interno¹⁶ ha dedicato un capitolo alla violenza di genere nel suo rapporto sulla criminalità del 2006.

Se invece si fa riferimento agli omicidi di donne per questioni di genere, nel nostro paese, come si anticipava sopra, mancano dati ufficiali scorporati per genere. La stessa indagine ISTAT del 2006 ci fornisce dati sulle denunce di stupro, sulle violenze domestiche, le molestie e lo *stalking* ma nulla ci dice sulle morti e tentate uccisioni di tante donne. La sola indagine ufficiale che affronta il tema è quella dell'Eurispes del 1994, mentre per gli anni recenti disponiamo esclusivamente delle indagini effettuate

¹⁵ Dati riferiti al Rapporto ISTAT, *La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia*, op. cit., relativi alla parte illustrativa dei *Principali risultati*, pp. 1-3.

¹⁶ Ministero dell'Interno, *Rapporto sulla criminalità in Italia, analisi, prevenzione, contrasto. Anno 2006*, cap. V "Le violenze contro le donne", on line al sito web: www.interno.it

dall'EURES che ha indagato in questi anni le cifre dell'omicidio volontario in Italia sviluppando una sezione dei propri rapporti relativa ai delitti intra-familiari.

Il fatto stesso che nel nostro paese le ricerche sugli omicidi di donne a causa del loro sesso siano quasi inesistenti, è indicativo e può essere spiegato con la circostanza che la vittimizzazione maschile, per quanto in diminuzione riguardo agli omicidi, rimanga molto più marcata di quella femminile che invece non emerge nei termini e nella drammaticità che i fatti di cronaca evidenziano.

8.3 Le ricerche sulle donne vittime di omicidio in Italia e le attività di monitoraggio sul fenomeno del femicidio

La mancanza di attenzione, sia sul piano istituzionale, sia su quello scientifico circa la rilevanza che ricoprono le uccisioni di tante donne¹⁷ ha portato inevitabilmente ad una sottovalutazione della centralità della violenza di genere rispetto ai fenomeni collegati alla discriminazione e all'evoluzione stessa dei rapporti tra uomo e donna. Riflettere sullo specifico di uomini e donne serve infatti a comprendere il cambiamento dei costumi sociali e una serie di altre tendenze indicative sul piano culturale ed economico che l'ambiente sociale in cui viviamo esprime.

La scarsità di dati disponibili e l'eterogeneità dei modi con cui nei diversi paesi europei questi sono raccolti, rendono del tutto evidente l'esigenza di cominciare a considerare le attività di monitoraggio come propeedeutiche alle azioni di prevenzione della violenza, ma anche di repressione dei reati di riferimento e di protezione delle vittime. Il monitoraggio, come la definizione stessa delle diverse figure di reato e dei principi su cui si definiscono gli interventi a favore delle vittime, dovrebbe seguire delle linee

¹⁷ G., Paoloantonio Giusti. *L'omicidio in famiglia: Italia 1998* in "Rivista Italiana di Medicina" Legale XXII, 2000; B. Spinelli, *Violenza sulle donne: parliamo di femmicidio. Spunti di riflessione per affrontare a livello globale il problema della violenza sulle donne con una prospettiva di genere*, on line al sito web: www.giuristidemocratici.it; della stessa autrice anche: *Femmicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico, internazionale*. Milano, F. Angeli, 2008; P. Romito, *Un silenzio assordante. La violenza occultata su donne e minori*, Milano, F. Angeli, 2006; T. Pitch, C. Ventimiglia, *Che genere di sicurezza*, Milano, F. Angeli, 2001.

di tipo operativo standardizzate. Render comuni le prassi significa anche agevolare il contatto delle vittime con i servizi, vuol dire poter ricercare un linguaggio comune per avvicinare le donne e offrire loro aiuto, vuol dire riconoscere la necessità di pensare a questo tipo di sistemi d'intervento come a un dato istituzionale che deve consolidarsi a livello interno nei singoli paesi in modo coerente con le indicazioni che le istituzioni della comunità internazionale e le organizzazioni regionali impegnate nella promozione e nella tutela dei diritti umani indicano.

In Italia, come si è detto, si dispone esclusivamente delle ricerche EURES - Ansa che non hanno cadenza fissa: l'ultima è relativa all'anno 2009 aggiornata per il 2010 con un'integrazione dello stesso Rapporto 2009¹⁸ alle quali va aggiunta un'indagine istituzionale specificamente dedicata al femicidio pubblicata alla fine del 2012¹⁹.

Il Rapporto EURES - Ansa è uno studio sugli omicidi volontari formulato utilizzando i dati forniti dal Ministero dell'Interno (Dipartimento Pubblica Sicurezza, Direzione centrale della Polizia Criminale – Servizio analisi criminale) e un archivio gestito dallo stesso Ente, oltre che l'archivio Dea dell'Ansa.

Negli ultimi anni il rapporto contiene un approfondimento sugli omicidi familiari assai interessante sul piano del rilievo quantitativo alla ricerca su alcuni aspetti del femicidio. L'EURES suddivide i casi raccolti secondo il contesto in cui sono maturati, distinguendo tra ambito familiare e/o affettivo, ambito della criminalità organizzata o di quella comune o occasionale, ambito di lavoro o dei rapporti economici, della coabitazione – non familiare – o del rapporto di vicinato, e ambito degli omicidi tra conoscenti. All'interno dei vari contesti poi, nel capitolo del rapporto dedicato all'ambito familiare viene evidenziato il genere di autori e vittime, nonché il loro profilo professionale, l'età, la situazione di convivenza, la relazione con l'autore e il movente.

Tra il 2000 e il 2008, i rapporti EURES confermano la diminuzione degli omicidi in valori assoluti (da 695 a 562), e riguardo al numero delle vittime (da 756 a 611) che nel 2008 sono le più numerose negli omicidi in famiglia,

¹⁸ EURES, *L'omicidio volontario in Italia* - Rapporto EURES-Ansa, 2009.

¹⁹ F. Piacenti in collaborazione con F. Coccia, M. Valido, V. Vassura, *Il femminicidio in Italia nell'ultimo decennio. Dimensioni, caratteristiche e profili di rischio. Indagine istituzionale*, EURES Ansa, dicembre 2012.

con una percentuale che si assesta intorno al 70%, 104 in termini di valore assoluto. L'ambito con la maggiore incidenza di omicidi di donne è quello familiare (28%), anche se manca una rilevazione specifica per genere nella casistica concernente gli ambiti degli omicidi tra conoscenti o in rapporti di coabitazione o amicizia, che potrebbero coinvolgere anche le donne e avere ugualmente una matrice riconducibile alla relazione tra i sessi.

Per quanto concerne i dati più recenti, utilizzando le informazioni fornite dall'EURES nel marzo 2012²⁰, si segnala nell'ultimo biennio di rilevazione 2009/2010 una flessione sugli omicidi volontari, cui si contrappone una crescita nel 2009 degli omicidi in famiglia a cui segue nel 2010 una riduzione, seppur contenuta anche di questa tipologia di delitti.

Omicidi in famiglia			
	Eventi	Vittime	Autori noti
	v.a.	v.a.	v.a.
Anno 2005	158	174	166
Anno 2006	179	195	190
Anno 2007	153	166	162
Anno 2008	151	171	159
Anno 2009	175	194	187
Anno 2010	166	177	177
Omicidi totali			
	Eventi	Vittime	Autori noti
	v.a.	v.a.	v.a.
Anno 2005	555	598	417
Anno 2006	577	616	451
Anno 2007	591	631	413
Anno 2008	562	611	484
Anno 2009	551	590	543
Anno 2010	500	530	441

Rielaborazione su dati, Fonte: EURES, Archivio degli omicidi volontari in Italia²¹

²⁰ EURES, *L'omicidio volontario in Italia. Aggiornamento statistico 2009-2010 sull'omicidio in famiglia. Indagine istituzionale*, marzo 2012.

²¹ *Ibidem*.

Nonostante il 2010 registri una flessione del numero delle vittime degli omicidi in famiglia, l'incidenza sul totale degli omicidi è il più alto degli ultimi 6 anni. Infatti il 33,4% pari a 177 su un totale di 530 è stato ucciso da un familiare. Tale valore nel 2009 risulta essere di 194 vittime in famiglia sul totale di 590. Si tratta di omicidi che in oltre l'80% della casistica vedono coinvolta una singola vittima. Per quanto concerne l'area territoriale questi omicidi si consumano prevalentemente nel Nord del nostro paese dove sono state uccise circa la metà delle vittime censite negli ultimi 5 anni (433 su 903 tra il 2006 ed il 2010 pari al 48%), meno di un terzo delle vittime si registra al sud (299 pari al 33,1%) e ulteriormente più bassa risulta l'incidenza al centro con 171 vittime pari al 18,9%²².

Per ciò che concerne la distribuzione territoriale il 49,9% del totale dei femicidi tra il 2000 e il 2011 è avvenuto al Nord, pari a 728 donne uccise; risulta essere inferiore il dato del Sud (30,7%) e quello del Centro (19,4%). La proporzione trova peraltro conferma anche in termini di incidenza sulla popolazione rispetto al territorio. Per quanto concerne il livello regionale, la Lombardia risulta la prima per numero di morti (251 in valore assoluto, pari al 17,2% del totale), seguita dall'Emilia Romagna (128 e 8,8%), dal Piemonte e dal Lazio (entrambe con 122 vittime nei 12 anni considerati, pari all'8,4% del totale). Sotto il profilo dell'incidenza sulla popolazione femminile, è invece il Molise la regione più esposta, con 8,1 femicidi medi annui per milione di residenti (16 casi).

Prendendo in esame l'ultimo quinquennio la componente femminile tra le vittime di omicidio in ambito domestico si attesta sul 62,9% a fronte del 37,1% di quella maschile. Tali percentuali in termini assoluti indicano che su 903 vittime di omicidi in famiglia registrate tra il 2006 e il 2010, ben 568 sono donne e 355 uomini. La prevalenza femminile peraltro è confermata su tutto il territorio nazionale²³.

Se si considerano le vittime di omicidio in famiglia in base al sesso della vittime e alla convivenza con l'autore del reato per il biennio 2009/2010 i dati sono quelli riportati nella tabella di seguito:

²² *Ivi*, pp. 5-10.

²³ *Ivi*, pp. 10-12.

	Convivente		Non convivente		Totale*	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Maschio	77	55,8	61	44,2	138	100,0
Femmina	135	60,3	89	39,7	224	100,0
Totale	212	58,6	150	41,4	362	100,0

Fonte: EURES, *Archivio degli omicidi in Italia*²⁴

In 9 casi non era disponibile l'informazione.

Tali dati assumono un significato ancor più pregnante nell'evidenziare il portato della violenza di genere se si raffrontano gli omicidi in famiglia considerando il movente e la convivenza con l'autore. Anche per la tabella di seguito proposta ci si avvale dell'*Aggiornamento statistico 2009-2010 sull'omicidio in famiglia* pubblicato da EURES nel marzo del 2012.

	Convivente		Non convivente		Totale*	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Vendetta	-	-	1	100,0	1	100,0
Frustrazione affettiva	40	-37,0	68	63,0	108	100,0
Interesse / denaro	13	41,9	18	58,1	31	100,0
Liti / dissapori	31	62,0	19	38,0	50	100,0
Affidamento figli	-	-	7	100,0	7	100,0
Disturbi psichici autore	44	86,3	7	13,7	51	100,0
Disagio vittima (malattia handicap)	24	85,7	4	14,3	28	100,0
Riscatto da violenze	2	40,0	3	60,0	5	100,0
Infanticidio	2	66,7	1	33,3	3	100,0
Presenza casuale	-	-	2	100,0	2	100,0
Difesa vittima principale	2	66,7	1	33,3	3	100,0
Questioni d'onore	1	25,0	3	75,0	4	100,0
Raptus	28	90,3	3	9,7	31	100,0
Futili motivi	7	77,8	2	22,2	9	100,0
Non rilevato	18	62,1	11	37,9	29	100,0
Totale	212	58,6	150	41,4	362	100,0

Fonte: EURES, *Archivio degli omicidi in Italia*²⁵

²⁴ *Ivi*, p. 22

²⁵ *Ivi*, p. 23.

Vi è peraltro da sottolineare che l'omicidio in ambito domestico spesso trova soluzione sul piano investigativo in tempi piuttosto ristretti. Considerando il biennio 2009/2010 le situazioni in cui l'autore è fuggito all'arresto sono solo 4. Soprattutto nei casi in cui l'evento presenta un movente di tipo "passionale" sono numerosi i casi di omicidio/suicidio, anche se frequenti risultano essere quei comportamenti che indicano la consapevolezza del gesto posto in essere così come i tentativi di fuga o comunque di allontanamento dal luogo del delitto. Più specificamente con riferimento alla condotta dell'autore dopo l'omicidio, si può osservare la rilevanza del suicidio, tentato o realizzato (rispettivamente 6,9% e 17,6% dei casi), la percentuale comunque significativa di coloro che si costituiscono (18,2%) o di coloro che si danno alla fuga (15,7%), dati che trovano conferma in numerose ricerche in materia anche all'estero e in Italia in quella specifica sui femminicidi effettuata dalla Casa delle donne per non subire violenza di Bologna²⁶.

Alla fine dello scorso anno EURES²⁷ ha pubblicato un'indagine istituzionale sul femicidio in Italia nell'ultimo decennio incentrata sulla dimensione, le caratteristiche del fenomeno e i profili di rischio. Sono stati complessivamente 2.061 i femicidi in Italia tra il 2000 e il 2011, arrivando a rappresentare nel 2011 il 30,9% degli omicidi totali: la percentuale più alta dell'ultimo decennio. Ciò che sembra determinare in modo drammatico la furia omicida e costituire perciò il movente primo è l'abbandono. Si tratterebbe di un dato riscontrabile in modo particolare nei primi tre mesi successivi alla rottura del rapporto. In questo arco temporale si verifica quasi la metà degli omicidi dell'ex partner. I femicidi del possesso conseguono generalmente alla decisione della vittima di uscire da una relazione di coppia; a tale dinamica sono da attribuire ben 258 femicidi tra le coppie separate (nel 93% dei casi per i quali si dispone di tale informazione), ed

²⁶ C. Karadole, A. Pramstrahler (a cura di), *Femicidio. Dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere...*, *op. cit.*

²⁷ F. Piacenti in collaborazione con F. Coccia, M. Valido, V. Vassura, *Il femminicidio in Italia nell'ultimo decennio...*, *op. cit.* Come si noterà il titolo di questa interessante ricerca riporta il termine *femminicidio*. Nel testo invece con riferimento ai dati prodotti da EURES e alle considerazioni di carattere analitico sviluppate in questo rapporto viene utilizzato il termine *femicidio* in linea con la specificazione dei due termini di cui si è parlato all'inizio di questo lavoro. Va precisato comunque che l'analisi del lavoro di EURES è proprio l'interazione di genere.

in 109 casi tra le coppie ancora unite in cui si manifesta l'intenzione di svincolarsi dal rapporto affettivo.

Concentrando l'attenzione sulle coppie separate (ex coniugi/ex partner), i dati relativi al tempo intercorso tra la separazione e l'omicidio evidenziano che quasi la metà dei femicidi (47,2%) avvengono nei primi tre mesi dalla separazione, il 22,4% nel primo mese e il 24,8% tra il primo e il terzo mese.

La percentuale dei femicidi scende all'11,8% tra i 90 e i 180 giorni dalla separazione, per riportarsi al 16,1% nell'arco temporale compreso tra 6 e 12 mesi, al 14,9% in quello tra 1 e 3 anni ed al 6,2% in quello tra 3 e 5 anni, dove sembrano rilevare in modo significativo le ricadute derivanti dalla legge ed i tentativi di ricostruire nuovi percorsi di vita. Soltanto il 3,7% dei femicidi nelle coppie separate avviene dopo 5 anni dalla separazione.

	Omicidi totali	Femicidi totali		Femicidi familiari	
	V.A.	V.A.	% sul totale omicidi	V.A.	% sul totale omicidi familiari
2000	754	199	26,4	132	66,3
2001	584	181	31,0	124	68,5
2002	610	186	30,5	141	75,8
2003	668	199	29,8	142	71,4
2004	705	198	26,1	126	68,5
2005	597	138	23,1	98	71,0
2006	618	181	29,3	134	74,0
2007	630	145	23,0	96	66,2
2008	610	147	24,1	104	70,7
2009	590	173	29,3	132	76,3
2010	530	158	29,8	110	69,6
2011	551	170	30,9	120	70,6
Totale	7.440	2.061	27,7	1.459	70,8

Fonte: tabella rielaborata sulla base dei dati riportati: F. Coccia, M. Valido, V. Vassura, *Il femminicidio in Italia nell'ultimo decennio...*, EURES, 2012.

Esaminando questi delitti, censiti in Italia nel decennio 2000-2011, ben il 70,8%, 1.459 in valore assoluto, si è consumato all'interno dell'ambiente familiare o delle relazioni affettive. Sono principalmente tre i soggetti coinvolti in questo tipo di reati: il partner, il coniuge e l'ex partner che rappresentano ben il 66,3% degli autori (967 in valori assoluti tra il 2000 e il 2011). Alto è anche il numero dei femicidi domestici compiuti dai figli contro le madri (176 vittime, pari 12,1%), mentre più contenuto è il numero delle figlie uccise dai genitori (124 vittime pari all'8,5%).

Decisamente inferiore risulta infine l'incidenza di tutte le altre relazioni, con valori pari al 2,5% per le sorelle, all'1,9% per le suocere e all'1,1% per le nonne. Sono considerevoli anche i numeri del femicidio riferito agli altri contesti "di prossimità" con 91 casi in cui l'assassino è un amico o un conoscente (il 4,4% del totale), 49 delitti nei rapporti di vicinato (2,4%) e 29 nei rapporti economici (1,4%). Più consistente il peso degli omicidi ascrivibili a fatti di criminalità comune (236, pari all'11,5% del totale), cui si deve la gran parte della "strage" delle prostitute dell'ultimo decennio con 148 vittime, mentre è contenuto il peso della criminalità organizzata (40 femicidi, pari all'1,9% del totale) e quello delle altre tipologie di "omicidi tra sconosciuti" (serial killer, sette sataniche), con 39 vittime.

Per ciò che concerne l'età, la metà delle vittime ha tra i 25 e i 54 anni. Tuttavia sono le ultrasessantenni le vittime più numerose, mentre le minorenni uccise sono state 130 nell'ultimo decennio. Questo dato si spiega anche con il fatto che le donne in quella fascia d'età sono più numerose: infatti l'indice di rischio medio annuo è pari a 5,9 donne uccise ogni milione di residenti della stessa fascia di età, decisamente inferiore alle altre. Il valore più alto è nella fascia 25-34 anni (7,2 uccisioni per milione di residenti), seguita dalla fascia 35-44 anni (7,0 vittime per milione di residenti), e da quella 18-24 anni (con un indice pari a 6,9 e 182 vittime censite).

I lavori di ricerca che EURES ha pubblicato sugli omicidi volontari in Italia e segnatamente su quelli che si sviluppano in ambito familiare, pur essendo stati nel corso degli anni preziosissimi e insostituibili per inquadrare il tema della violenza contro le donne, con riferimento specifico alle uccisioni che avvengono nel contesto domestico o che risultano essere in qualche modo collegate a situazioni in cui i soggetti sono o sono stati legati a vincoli di tipo affettivo, hanno messo in rilievo solo in parte la natura di genere di numerose di queste uccisioni. Diversamente, con la pubbli-

cazione del 2012, specificamente dedicata al femicidio, questo importante istituto di ricerca ha prodotto un lavoro di indagine con al centro il fenomeno degli omicidi di cui sono vittime le donne in quanto tali. È perciò evidente l'importanza di questo studio per una conoscenza più precisa del fenomeno della violenza letale.

A differenza delle indagini e dei rapporti, e più in generale delle attività di monitoraggio sopra menzionate, i dati sui femicidi che la Casa delle donne per non subire violenza di Bologna pubblica annualmente sono da sempre tratti utilizzando le informazioni fornite dai mass media e segnatamente orientati all'adozione di una prospettiva di genere²⁸. Ciò significa che in questo tipo di ricerca sono considerati i fatti di cronaca che si riferiscono a uccisioni di donne che avvengono per motivi riconducibili alla relazione tra i sessi e che possono riguardare situazioni e tipologie di relazioni assai diversificate, ove autore delle uccisione può essere il marito, così come un cliente se la vittima è una prostituta, o ancora queste morti possono avvenire per mano di ex amanti o pretendenti o essere collegate a fatti di violenza sessuale.

Nelle ricerche della Casa delle donne per non subire violenza di Bologna quindi, ciò che viene posto al centro dell'indagine e della riflessione sono da sempre le uccisioni delle donne che avvengono in ragione della loro appartenenza sessuale e del loro relazionarsi con l'uomo. Il focus delle ricerche non è perciò tanto la famiglia ma le donne e le relazioni tra i sessi²⁹. Questo dato è estremamente interessante poiché in Italia vi è

²⁸ L'ultimo rapporto completo pubblicato si riferisce al 2011: C. Karadole, A. Pramstrahler (a cura di), *Femicidio corredo culturale. Dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere anno 2011*, Bologna, casa delle donne per non subire violenza 2012. Un aggiornamento in progress presentato in occasione dell'8 marzo 2013 concerne i delitti relativi al 2012: C. Ioriatti, P. Crociati, R. Granelli, C. Karadole, M. Muntoni, E. Ottaviani, L. Farina, A. Pramstrahler, C. Verucci, *Femicidi in Italia: i dati raccolti sulla stampa relativi al 2012, 2013*, entrambi on line al sito web: www.casadonne.it.

²⁹ Le indagini svolte dalla Casa delle donne per non subire violenza di Bologna pubblicate integralmente nel sito web: www.casadonne.it. In ordine cronologico sul femicidio questa importante realtà ha prodotto le seguenti ricerche: L. Adolphi, S. Giusti, A. Breveglieri, E. Ottaviani, C. Karadole, V. Venneri, C. Verrucci, *Il costo di essere donna. Indagine sul femicidio in Italia. I dati del 2010*, in collaborazione con A. Pramstrahler, 2011; S. Giari, *La mattanza. Femminicidio: ricerca sulla stampa italiana nell'anno 2007, 2008*; S. Giari, C. Karadole, C. Pasi-netti, C. Verrucci, *Femicidi nel 2009: un'indagine sulla stampa italiana*, in collaborazione con A. Pramstrahler, 2010; C. Ioriatti, P. Crociati, *Uomini che uccidono le donne. Indagine sul femicidio*

una difficoltà culturale davvero importante a considerare la violenza nei confronti delle donne a partire dalla condizione femminile in quanto tale piuttosto che dalla famiglia, e da tutto ciò che dal porre al centro dell'analisi la famiglia deriva in termini di offuscamento della posizione e dei vissuti delle donne al suo interno.

Il merito che deve essere riconosciuto alle indagini che la Casa delle donne per non subire violenza di Bologna realizza è senza dubbio quello di aver dato conto in questi anni delle proporzioni del fenomeno e soprattutto delle dinamiche fattuali che caratterizzano questi omicidi, ma anche dei profili degli autori e delle vittime, dell'incidenza delle uccisioni delle donne straniere, delle morti che coinvolgono le donne nei circuiti prostituzionali e più in generale degli scenari entro i quali prendono forma questi omicidi. Un lavoro davvero prezioso che ha colmato un vuoto importante nella conoscenza sul fenomeno della violenza e che ha favorito i processi di sensibilizzazione e di presa di coscienza circa la realtà della violenza.

Volendo soffermarsi invece su dati di insieme relativamente ad una serie di reati che interessano il fenomeno della violenza nei confronti delle donne è possibile fare riferimento alle statistiche del Ministero dell'Interno che, come si può evincere dalle caratteristiche delle tabelle di seguito riportate, non permettono di identificare le vittime di "violenza di genere" ma semplicemente la vittimizzazione femminile con riferimento a tutta una serie di fatti di reato.

Le tabelle si riferiscono infatti ai delitti con vittime femminili denunciati all'Autorità Giudiziaria in ambito Nazionale – Triennio 2009-2011 e sono dati raccolti e forniti dal Centro Elaborazioni Dati, CED, del Ministero dell'Interno che costituisce la Banca Dati interforze delle Forze

in Italia. I dati del 2011, in collaborazione con C. Karadole, 2012; C. Karadole, *Femminicidi in Italia nel corso del 2006: indagine sulla stampa*, con Università degli Studi Roma tre, Roma – Bologna, 2007; L. Maggiori, *Omicidi di donne e bambini vittime della violenza in contesti familiari, affettivi o di sfruttamento della prostituzione. Indagine sulla stampa italiana*, 2006; C. Pasinetti, C. Verrucci, F. Urso, Federica, M. Venturini, *Donne uccise dai loro cari: indagine sul femminicidio in Italia nel 2008*, 2009; A. Pramstrahler, C. Karadole Cristina, (a cura di), *Femicidio. Dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere, con non subire violenza*, Regione Emilia – Romagna, 2011 a cui seguono C. Karadole, A. Pramstrahler (a cura di), *Femicidio corredo culturale. Dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere anno 2011, 2012* e C. Ioriatti, P. Crociati, R. Granelli, C. Karadole, M. Muntoni, E. Ottaviani, L. Farina, A. Pramstrahler, C. Verucci, *Femicidi in Italia: i dati raccolti sulla stampa relativi al 2012, 2013*.

di Polizia, alla quale si accede per le informazioni attraverso il Sistema Informativo Interforze della Direzione Centrale della Polizia Criminale³⁰. Il Sistema Informativo Interforze è uno strumento di supporto a disposizione delle Forze di Polizia per l'attività di analisi dei fenomeni delittuosi finalizzata alla tutela dell'ordine della sicurezza pubblica e alla prevenzione e repressione della criminalità. Questo significa che i dati, costituenti il patrimonio informativo comune di tutte le Forze di Polizia, sono soggetti alla tutela prevista dall'art. 9 della Legge 121/81³¹. Il sistema di rilevazione dei dati sulla delittuosità, operativo fin dal 1983, è stato di recente oggetto di importanti innovazioni. Fino al 2004, ogni mese la Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di Finanza trasmettevano all'ISTAT, attraverso le Prefetture, i dati riguardanti i reati denunciati nel territorio di competenza. A partire dal 2004, il Ministero dell'Interno ha introdotto il Sistema di indagine SDI, una banca dati che raccoglie informazioni provenienti da tutte le Forze dell'Ordine nell'ambito della quale sono registrati non solo i reati ma anche fatti portati a conoscenza delle Forze dell'ordine non penalmente rilevanti come suicidi, rinvenimenti, scomparse ecc... Le potenzialità di questo sistema sono enormi poiché permettono di registrare informazioni circa l'evento e i profili delle persone coinvolte.³²

Le informazioni sulla delittuosità e sull'azione di contrasto in esse contenute, possono essere consultate sulla base di varie aggregazioni. Le informazioni statistiche che sono state estrapolate dal sistema sono relative ai reati che colpiscono prevalentemente il genere femminile, sia italiane che straniere, pertanto i dati riportati riguardano esclusivamente reati con vittime femminili. Più specificamente, nelle tabelle sotto riportate, è stato preso in considerazione il triennio 2009-2011 e i dati sono stati suddivisi in tre tabelle contenenti rispettivamente raggruppamenti riferibili alla situazione a livello nazionale³³.

³⁰ Polizia di Stato, *Il Centro elaborazioni dati*, Sistema Informativo Interforze, consultabile alla pagina web: <http://www.poliziadistato.it/articolo/10253/>, 09.19.2012.

³¹ Legge 1 aprile 1981, n. 121, Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 10 aprile 1981, n. 100.

³² Informazioni contenute in: V. Ferraris, *op cit.*

³³ Le tabelle sotto riprodotte sono tratte dalla tesi di laurea in *Scienze politiche, relazioni internazionali, diritti umani* di Antonio Fornaro, Università degli Studi di Padova, che ne ha autorizzato l'utilizzo ai fini di questa pubblicazione.

Delitti con vittime femminili denunciati all'Autorità Giudiziaria in ambito nazionale – Triennio 2009-2011, tabella relativa la 2009.

	Numero delitti commessi	Delitti denunciati con presunti autori noti				
		Riferiti al periodo		Riferiti a periodi precedenti		Totale delitti con presunti autori noti
		in stato di libertà	arrestati/fermati	in stato di libertà	arrestati/fermati	
Gennaio - Dicembre 2009						
Omicidi volontari consumati	162	29	98	1	2	135
Tentati omicidi	226	43	147	3	2	202
Omicidio preterintenzionale	6	1	4	1	0	6
Lesioni dolose	23673	9336	805	1401	40	11582
Percosse	7729	3226	59	525	5	3815
Minacce	36313	14232	376	2345	32	16985
Violenza sessuale	3845	1445	696	173	52	2366
Atti sessuali con minorenne	299	138	52	23	7	20
Sequestri di persona per motivi sessuali	142	41	66	8	5	120
Sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile	752	286	195	51	29	561

Elaborazione su fonte: Sistema Informativo Interforze

Delitti con vittime femminili denunciati all'Autorità Giudiziaria in ambito nazionale – Triennio 2009-2011, tabella relativa la 2010.

	Numero delitti commessi	Delitti denunciati con presunti autori noti				
		Riferiti al periodo		Riferiti a periodi precedenti		Totale delitti con presunti autori noti
		in stato di libertà	arrestati/fermati	in stato di libertà	arrestati/fermati	
Gennaio - Dicembre 2010						
Omicidi volontari consumati	142	26	93	0	7	126
Tentati omicidi	245	38	167	0	0	205
Omicidio preterintenzionale	10	3	4	0	0	7
Lesioni dolose	23435	9396	809	1452	26	11683
Percosse	7039	2946	61	502	1	3510
Minacce	34895	13841	300	2340	18	16499
Violenza sessuale	3602	1425	550	197	40	2212
Atti sessuali con minorenne	356	169	37	15	2	223
Sequestri di persona per motivi sessuali	194	71	81	0	0	152
Sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile	1006	421	331	57	69	878

Elaborazione su fonte: Sistema Informativo Interforze

Delitti con vittime femminili denunciati all'Autorità Giudiziaria in ambito nazionale – Triennio 2009-2011, tabella relativa la 2011.

	Numero delitti commessi	Delitti denunciati con presunti autori noti				
		Riferiti al periodo		Riferiti a periodi precedenti		Totale delitti con presunti autori noti
		in stato di libertà	arrestati/fermati	in stato di libertà	arrestati/fermati	
Gennaio - Dicembre 2011						
Omicidi volontari consumati	145	21	86	2	4	113
Tentati omicidi	281	46	194	3	4	253
Omicidio preterintenzionale	5	2	2	1	0	5
Lesioni dolose	25392	11167	884	1510	30	13591
Percosse	7604	3343	71	490	3	3907
Minacce	36617	16030	317	2486	18	18851
Violenza sessuale	3991	1596	659	269	43	2567
Atti sessuali con minorenne	364	174	45	64	8	291
Sequestri di persona per motivi sessuali	166	68	57	10	1	136
Sfruttamento della prostituzione e pornografia minorile	1046	380	365	76	51	872

Elaborazione su fonte: Sistema Informativo Interforze

Invece per ciò che concerne la violenza sulle donne la tabella di seguito mostra, con riferimento al numero totale dei delitti commessi, l'incidenza percentuale delle vittime di sesso femminile, riguardo agli anni 2009-2011 secondo i dati consolidati forniti dal SDI-SSD:

Articolo C.P.	Numero totale dei delitti commessi (indipendentemente dal sesso della vittima)	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011
Art. 572	Maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli	9.033	8.817	9.294
Art. 575	Omicidio doloso consumato (in contesti familiari/affettivi)* (fonte D.C.P.C.)	199	182	197
Art. 609 Bis-Ter-Octies	Violenza sessuale	4.953	4.767	4.583
Art. 612 bis - c. 1-2-3	Minaccia - Atti Persecutori	6.216	7.673	9.027
Articolo C.P.	Incidenza percentuale delle vittime di sesso femminile (sul totale delle vittime di reato)	Anno 2009	Anno 2010	Anno 2011
Art. 572	Maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli	82%	82%	81%
Art. 575	Omicidio doloso consumato (in contesti familiari/affettivi)* (fonte D.C.P.C.)	65%	62%	60%
Art. 609 Bis-Ter-Octies	Violenza Sessuale	90%	90%	90%
Art. 612 Bis - c 1-2-3	Minaccia - Atti persecutori	79%	77%	77%

È evidente anche in questa tabella come la prevalenza della vittimizzazione femminile nel quadro dei reati che si consumano all'interno dei contesti famigliari o comunque nella sfera affettiva sia assolutamente prevalente, sia con riferimento al reato di maltrattamenti che a quello di omicidio doloso. Un discorso analogo e del tutto scontato, concerne la violenza sessuale, così come peraltro lo *stalking* sebbene con riferimento agli atti persecutori effettivamente la percentuale di uomini coinvolti come vittime è sicuramente più elevata.

9. La violenza nei confronti delle donne in Italia nel Rapporto della Special Rapporteur delle Nazioni Unite

9.1 Il Rapporto della Relatrice Speciale sulla violenza nei confronti delle donne sui crimini collegati alla dimensione di genere

Durante i lavori della 20a sessione del Consiglio Diritti Umani delle Nazioni Unite svoltasi a Ginevra tra il 18 giugno e il 6 luglio 2012, la Relatrice speciale sulla violenza nei confronti della donna, Rashida Manjoo¹ ha presentato un rapporto tematico sui crimini collegati alla dimensione di genere² e una serie di altri rapporti, tecnicamente classificati come *addendum*, inerenti ad attività di monitoraggio effettuate in diversi paesi, tra i quali l'Italia³. Più specificamente, l'*Addendum* concernente al nostro Paese, contiene le conclusioni a cui è pervenuta la Relatrice speciale a seguito della visita effettuata a Roma, Milano, Bologna, Napoli tra il 15 e il 26 gennaio 2012 nel quadro delle attività collegate al proprio mandato tematico relativamente al monitoraggio del fenomeno della violenza contro la donna ai sensi della Risoluzione 7/24 dello stesso Consiglio Diritti Umani

¹ Si tratta di un Special Rapporteur tematico operativo fin dal 1994. Il mandato originariamente conferito dall'ex Commissione diritti umani con Ris. 1994/45 a Radhika Coomarmy è stato rinnovato nel 2008 dal Consiglio Diritti Umani con Ris. 7/24, e successivamente prorogato per altri tre anni nel 2011 con Ris. 16/7.

² A/HRC/20/16, Human Rights Council, Twentieth session, Agenda item 3, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo*.

³ A/HRC/20/16/Add.2, Human Rights Council Twentieth session Agenda item 3, *Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo, Addendum, Mission to Italy*.

che riprende e ripropone le prerogative precedentemente riconosciute ai relatori speciali dall'ex Commissione Diritti Umani delle Nazioni Unite.

Le problematiche inerenti la violenza verso le donne in Italia sono state esaminate dalla Relatrice con riferimento all'ambito domestico, alla dimensione pubblica, alle situazioni rispetto alle quali possono essere coinvolti in modo diretto o indiretto soggetti organici allo Stato e alla dimensione della transnazionalità, per ciò che concerne le donne straniere. Nell'Addendum al Rapporto generale sui crimini collegati alla dimensione di genere relativo alla visita nel nostro paese, Rashida Manjoo dà conto degli esiti delle consultazioni avute con autorità politiche, esperti indipendenti e operatori sociali impegnati sul fronte della prevenzione della violenza e della protezione delle vittime a partire da una descrizione del contesto economico e politico e dei diritti delle donne, per poi soffermarsi a considerare gli strumenti di carattere normativo e quelli più strettamente legati all'ambito delle *policy* che lo Stato italiano ha adottato per contrastare la violenza, garantire l'effettività e la giustiziabilità dei diritti delle donne e perseguire i responsabili di tali condotte. Specifica attenzione viene dedicata in questo documento alla violenza domestica, agli omicidi in cui sono coinvolte donne che presentano i caratteri di femicidi, alla violenza riconducibile a forme di discriminazione multiple o complessa, con particolare riferimento alla situazione delle donne Rom, Sinte e migranti, alle donne in stato di detenzione, ai problemi delle donne portatrici di disabilità, nonché alle transgender.

Il contenuto e le informazioni proposte nel Rapporto riflettono gli esiti degli incontri avuti nel corso della visita dalla Special Rapporteur con numerosi rappresentanti, sia del mondo istituzionale che di quello non governativo. La Relatrice ha avuto infatti modo di raccogliere informazioni e di entrare in contatto con un numero davvero rilevante di funzionari governativi, in particolare dei Ministeri degli Interni; Difesa; Giustizia; Lavoro e Politiche Sociali, Pari Opportunità; Istruzione; Sanità e per la Cooperazione Internazionale unitamente a personale dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (INEA).

Una serie di colloqui hanno coinvolto i membri della Commissione diritti umani del Senato e del Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), nonché i Presidenti del Tribunale Minorile di Roma e della Corte di

Cassazione, alcuni rappresentanti del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi, dell'Amministrazione Penitenziaria, così come della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri.

Lo Special Rapporteur ha potuto conoscere le modalità con cui si opera a sostegno delle donne vittime di violenza nel Pronto soccorso dell'Ospedale San Camillo di Roma e visitare i Centri antiviolenza a Roma e Imola. Ha incontrato inoltre anche alcune rappresentanti di organizzazioni della società civile di Roma, Milano, Bologna e Napoli attive sul terreno della violenza contro la donna.

Nel corso della missione di monitoraggio la Manjoo si è recata anche presso il Centro di identificazione e espulsione di Ponte Galeria a Roma; ha visitato il carcere di Rebibbia di Roma, l'Ospedale psichiatrico giudiziario di Castiglione delle Stiviere, il Centro di detenzione per i minorenni di Nisida a Napoli e il Centro di detenzione femminile di Pozzuoli. Un'ulteriore visita ha riguardato un insediamento autorizzato per la comunità di Rom e Sinti a Roma. Da ultimo, la Relatrice ha preso parte ad un evento pubblico sulla violenza contro le donne organizzato dall'Università degli Studi di Milano-Bicocca. Si è trattato perciò di un'attività di monitoraggio rispetto alla quale la Special Rapporteur si è confrontata sia con il livello istituzionale che con esponenti della società civile e dell'associazionismo non governativo impegnati sul fronte della lotta alla violenza.

Dal punto di vista procedurale il Rapporto tematico sugli omicidi basati sul genere elaborato dalla Relatrice Speciale, riflette le prassi normalmente adottate nella preparazione di questi documenti che risultano essere l'esito di numerose consultazioni, sia con soggetti titolari di un mandato di rappresentanza governativo, sia di esperti indipendenti. In particolare, la preparazione del Rapporto sugli omicidi di genere, è stato preceduto nell'ottobre 2011 da un seminario convocato a New York dalla stessa Relatrice Speciale, che ha coinvolto 25 esperti provenienti da diverse aree geografiche, appartenenti al mondo universitario, alle organizzazioni della società civile e alle agenzie delle Nazioni Unite che a diverso titolo si occupano di questioni di genere, tutti con comprovate competenze tecniche e professionali in materia di violenza contro le donne⁴.

⁴ A/HRC/20/16/Add.4, Human Rights Council, Twentieth session, Agenda item 3, Promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, *Report of the Special Rapporteur on violence against*

La logica argomentativa che accompagna il testo preparato dalla Relatrice mette al centro del fenomeno della violenza contro la donna la questione delle discriminazioni e dell'oppressione e perciò la tutela dei diritti umani delle donne. È a partire da questo dato che la Relatrice ha inteso considerare il fenomeno della la violenza contro le donne ed in particolare gli omicidi delle donne riconducibili a motivazioni di genere con l'obiettivo di approfondire la conoscenza sugli orientamenti legislativi e di *policy* adottati dagli Stati e di identificare eventuali *best practices*.

Durante l'incontro preliminare alla stesura di questo Rapporto sono stati esaminati i diversi trend che le aree regionali presentano relativamente al fenomeno della violenza e gli sviluppi più recenti della giurisprudenza prodotta dagli organismi regionali e internazionali che a diverso titolo si sono occupati di violenza⁵.

A seguito dell'incontro e dell'interessante dibattito che ha caratterizzato il meeting preparatorio, la Relatrice Speciale, nel suo rapporto tematico sugli omicidi di genere, non ha esitato a riconoscere che a livello mondiale la diffusione dei femicidi nelle loro diverse manifestazioni, ha assunto proporzioni davvero allarmanti. È del tutto evidente, alla luce delle caratteristiche del fenomeno, che l'uccisione delle donne, culturalmente e socialmente radicata nelle realtà sociali di molti paesi, al di là della previsione formale di misure di contrasto e di repressione più o meno efficaci messe a punto dagli Stati, continua ad essere in molti contesti accettata, tollerata e giustificata, tanto che l'"impunità" verso i colpevoli spesso rappresenta la norma. Ancora una volta dunque, nei rapporti di questo Relatore Speciale la questione della responsabilità statuali nella risposta data al contrasto della violenza risulta essere un elemento di assoluta importanza, soprattutto quando ci si trova di fronte a situazioni imputabili direttamente ad azioni o ad omissioni dello Stato. Tale questione rinvia ovviamente al problema della *due diligence*, già

women, its causes and consequences, Rashida Manjoo, *Addendum Summary report on the expert group meeting on gender-motivated killings of women*.

⁵ Per una panoramica sulla più rilevante giurisprudenza a livello internazionale relative alla violenza contro la donna, v. L. Tojo, *Summaries of Jurisprudence / Gender-based Violence, 2nd Edition Updated*, Center for Justice and International Law - CEJIL, 2012, on line al sito web: <http://cejil.org/en>.

fatta oggetto di un rapporto *ad hoc* da parte proprio della Relatrice Speciale sulla violenza⁶.

Va anche tenuto conto che proprio la normativa di più recente adozione, nello specifico la *Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, definisce il contenuto fondamentale e la natura degli obblighi internazionali degli Stati contraenti all'articolo 5 della Convenzione (*States obligations and due diligence*): all'obbligo generale di astensione da condotte integrative di violenza contro le donne direttamente o indirettamente imputabili agli organi statali, si accompagna la prescrizione di uno standard di *due diligence* nel prevenire, indagare, punire i responsabili e riconoscere alle vittime adeguate misure di riparazione per i casi di violenza imputabili a soggetti privati. Tale questione è perciò di stringente attualità e costituisce un passaggio fondamentale nella definizione di una tutela effettiva dei diritti delle donne ai sensi della normativa internazionale e regionale sui diritti umani.

Durante il meeting preliminare alla stesura del rapporto tematico sugli omicidi collegati alla dimensione di genere si è anche voluto fare chiarezza circa le differenze sul piano concettuale dei termini femicidio e femminicidio e ribadire la rilevanza che può avere l'uso di un lessico *ad hoc* per qualificare crimini che altrimenti verrebbero inglobati nel novero complessivo dei reati di omicidio (o dei maltrattamenti), senza perciò uno scorporo o una specificazione delle diverse circostanze in cui matura il delitto e conseguentemente della rilevanza della disuguaglianza, della discriminazione, dell'oppressione e della violenza sistematica nei confronti delle donne a riguardo di queste morti⁷.

È la stessa Relatrice Speciale a segnalare l'esistenza di un problema lessicale anche con riferimento alle modalità in cui i mass media gestiscono

⁶ Special Rapporteur on Violence Against Women, *The Due Diligence Standard as a Tool for the Elimination of Violence Against Women*, 35, U.N. Doc. E/CN.4/2006/61 (2006).

⁷ Nel Rapporto si ricorda che mentre il termine femicidio è stato ampiamente utilizzato nella differenza nei due termini viene colta nell'America Latina degli anni '90 come uno strumento utile a rispondere all'allarme conseguente alle sparizioni e agli omicidi di centinaia di giovani donne, l'uso invece del concetto di femminicidio fu introdotto originariamente quale traduzione del termine femicidio ma negli anni esso ha acquisito un significato più specifico poiché si riferisce agli omicidi di donne imputabili a ragioni di genere rispetto ai quali si registrano anche delle mancanze nella risposta degli Stati a queste situazioni sostanzialmente dovute a mancanza di responsabilità.

L'informazione su questi crimini che continuano ad essere presentati come "delitti passionali" in Occidente e a veder imputati sul piano penale solo colui/coloro i quali pongono in essere queste condotte, senza che vi sia una adeguata considerazione a livello politico per il carattere strutturale sul piano dei rapporti sociali della violenza e come "delitti d'onore" nei paesi orientali o in quelli di immigrazione, quando interessano soggetti provenienti da queste aree geo-politiche, quale esito di pratiche religiose o culturali spesso ancorate a regole di carattere consuetudinario, in palese violazione con il codice internazionale dei diritti umani. Si tratta di contesti all'interno dei quali spesso sopravvivono "di diritto" o "di fatto" situazioni di questo tipo e dove l'omicidio per salvaguardare l'onore della famiglia non solo viene sanzionato in maniera del tutto irrisoria, ma addirittura tollerato fino ad essere, in talune circostanze, ammesso dalla legislazione.

Tuttavia è necessario considerare con attenzione le caratteristiche che oggi anche nel nostro contesto hanno i femicidi, poiché molto spesso ricalcano nel movente motivazioni che sono del tutto analoghe a quelle rinvenibili nei delitti d'onore. Proprio questa separazione, per la Relatrice esprime una visione concettuale semplicistica, discriminatoria e spesso stereotipata, che oscura l'interdipendenza e l'indivisibilità dei fattori politici, economici, sociali, culturali, e di genere che riguardano tutte le donne del mondo.

Tale visione, oltre che richiamare quanto affermato dalla criminologa Nadera Shaloub Kevorkian, evoca più significativamente l'interconnessione e l'indivisibilità degli stessi diritti umani e il loro carattere universale e soprattutto occulta le sovrapposizioni esistenti tra i cosiddetti delitti passionali e quelli d'onore alla cui origine quasi sempre vi sono moventi legati alla gelosia, al possesso e al controllo di una donna che paga con la vita la morbosità e il bisogno dell'uomo di esercitare un controllo totale sulla sua vita. In altri termini, se il "delitto d'onore" rispondeva all'esigenza di salvaguardare l'onore e lo status della famiglia nel contesto sociale, il "delitto passionale" assume una dimensione più privatistica, in quanto riflette la struttura familiare e più in generale le forme delle relazioni di carattere affettivo e interpersonale odierne. Se nel delitto d'onore molto spesso sono coinvolti anche soggetti terzi rispetto al marito, quasi sempre i fratelli o il padre o altri componenti della famiglia che assumono un ruolo di primo piano nel vendicarsi del disonore subito, nel delitto passionale queste

presenze non sono più rinvenibili poiché la struttura della famiglia odierna non consente esternalizzazioni in questo senso.

Gli omicidi che hanno alla base motivazioni riconducibili all'appartenenza di genere assumono comunque forme e tratti diversificati nei diversi contesti nazionali, riflettendo spesso modalità rituali che esprimono specifici significati, anche con riferimento ai mezzi utilizzati. In Italia ad esempio, le donne vittime di omicidi collegati alla violenza domestica sono per lo più uccise utilizzando armi da fuoco o mediante accoltellamento, strangolamento e percosse di vario genere, frequentemente all'interno delle loro abitazioni, in prossimità del luogo di lavoro, o in ambienti nelle quali vengono condotte quasi sempre sulla base di un copione che è di fatto quello di un agguato.

Qualsiasi sia la modalità con cui queste morti avvengono, deve però essere evidente che non si tratta di incidenti isolati che accadono all'improvviso e che come tali sono inaspettati, ma che al contrario sono quasi sempre l'esito di una lunga premeditazione, fatta di minacce che anticipano alla vittima quale potrebbe essere il suo destino e che si caratterizzano per la loro efferatezza e crudeltà e per la determinazione con cui l'autore del reato pone in essere la condotta criminale.

Perciò al contrario del "raptus", questi delitti rappresentano piuttosto l'ultimo atto di un continuum di violenze che quasi sempre ha inizio con l'isolamento della donna rispetto a tutto e a tutti e una sorta di dichiarazione di guerra da parte dell'uomo. Si tratta di un conflitto che, prima di finire sui giornali, si combatte, anche per anni, tra le mura domestiche, in un campo di battaglia che quasi sempre è lo spazio fisico della casa, ovvero il luogo entro il quale dovremmo tutti sentirci più sicuri e protetti e dove invece l'amore si trasforma per assumere le vestigia dell'egoismo più incontrollabile che tende ad annientare con sadismo e crudeltà la donna in quanto persona umana e tutto ciò che per lei ha significato, comportamenti che altro non sono che il preludio o il preambolo di tante uccisioni.

Una guerra scandita da battaglie in cui l'imprigionamento economico, mentale e fisico prima, e ad un certo punto l'agguato, sono i passaggi o l'anticamera dell'appuntamento con la morte. Una morte che avviene nel quadro di un conflitto che più "interno" di così non potrebbe essere. Così interno da esser considerato fatto privato e perciò troppo spesso reputato negoziabile con quegli strumenti di mediazione che la cronaca ci fa siste-

maticamente vedere che non funzionano e che non bastano a fermare la volontà omicida o comunque gli intenti di violenza di tantissimi uomini, di ogni età, cultura ed estrazione sociale.

Una morte che avviene in una guerra che non ammette rappresaglie e dove anche le false pacificazioni che seguono alle violenze sono scandite dall'uomo, ovvero nel contesto di uno scenario così complesso e articolato da non essere riducibile alla sanzione del singolo delitto perché gli obiettivi che si perseguono sono l'annientamento fisico di una donna e la riduzione al silenzio di chi ha tentato di alzare la testa, lasciando un compagno, rivolgendosi ad un giudice, cercando un lavoro, vestendosi come preferiva, uscendo con le amiche, proteggendo i propri figli, mantenendo legami con la propria famiglia, trovandosi un amore ecc.

È evidente, seppur nella disomogeneità delle situazioni, lo dicono tutte le statistiche oggi, che ciò che accomuna in percentuali davvero significative gli omicidi delle donne è proprio la loro uccisione a seguito di una pregressa e reiterata violenza subita nell'ambito della relazione d'intimità, a prescindere dalle forme con cui questa si manifesta.

Nel rapporto relativo ai lavori dell'Expert Meeting, la Relatrice sottolinea, la prevalenza della violenza domestica in numerosi Stati membri dell'Unione Europea. Se si considera quest'area geo-politica, stando ai rilievi statistici, una donna su quattro ha subito violenza domestica durante la propria vita e solo il 7% decide di sporgere denuncia all'autorità di Polizia o alla Magistratura. In Europa, è stato osservato che il 70% delle donne uccise nel quadro dei delitti ascrivibili al fenomeno del femicidio, sono state vittime di violenza domestica e che i tassi più elevati sono registrabili in alcuni paesi dell'area balcanica. È stato anche riscontrato che vi possono essere delle circostanze che accentuano il rischio di tensioni tra le coppie e conseguentemente possono favorire la ri-vittimizzazione nelle situazioni di violenza, come ad es. la previsione di procedure di separazione estremamente lunghe e complesse.

In Italia, durante i lavori preliminari alla preparazione del Rapporto tematico, si è avuto modo di mettere in evidenza la prevalenza negli omicidi che hanno riguardato vittime donne, da parte soggetti legati ad esse da rapporti di tipo familiare o affettivi attuali o risalenti ad un tempo pregresso solitamente abbastanza breve. Proprio gli ex partner nel nostro paese si sono resi responsabili in proporzioni crescenti delle morti di tante donne.

È stata così sottolineata l'importanza di utilizzare anche nel contesto europeo la categoria del femicidio come categoria criminologica e di raccogliere dati su questa specifica tipologia di reati perchè è fondamentale dimostrare che l'uccisione delle donne è un crimine legato al genere. Tale passaggio è pregnante per favorire la crescita di una sensibilità diversa a questo proposito e la messa a punto di politiche pubbliche orientate alla tutela effettiva della donna. Questo significa porre al centro degli interventi per la prevenzione e la repressione della violenza dispositivi di carattere operativo rivolti alla salvaguardia non della famiglia intesa come istituzione da preservare nella sua integrità ad ogni costo ma alla tutela della donna.

In altre parole è necessario riconoscere il bisogno di protezione della donna non in quanto soggetto componente un nucleo familiare ma quale vittima di gravissime violazioni dei diritti umani. Questo significa oltrepassare nelle norme sociali e nelle prassi di intervento la logica di "giustificazione" di questi atti, ad es. dandone la colpa alla vittima per scarsa moralità o perchè non avrebbe tenuto una condotta adeguata a quella che si richiede ad una madre o ad una moglie, insomma è fondamentale operare superando la logica familista con cui probabilmente ancora oggi si interviene frequentemente e cercare di concentrarsi sul soggetto che effettivamente è vittima di violenza, anche se questo significa l'adozione di provvedimenti che possono compromettere e pregiudicare l'esistenza di una famiglia. È importante andare in questa direzione perchè lo sviluppo di un approccio di tipo operativo che metta al centro le donne è davvero l'unico che oggi può salvare vite umane.

Accade sistematicamente infatti, almeno ogniqualvolta si verifica un fatto di cronaca concernente la morte di una donna a seguito di violenza domestica, che la risposta istituzionale sia quella di chiedere, proporre e dibattere sull'opportunità di nuovi interventi legislativi o sull'effettività della pena. Questo tipo di discorso in realtà non arriva mai a considerare che se le segnalazioni che le donne fanno all'autorità di Polizia giudiziaria o alla Magistratura o ad altri soggetti che potrebbero stimolarle nella direzione della denuncia delle violenze subite o essere questi stessi soggetti posti nelle condizioni di dover procedere alla segnalazione in ragione dell'esistenza di un obbligo specifico in tal senso, sono percentualmente così poche, è anche perchè andrebbe realmente tenuto conto di ciò che accade ad una donna oppressa, isolata e consumata dagli abusi quando cerca finalmente

di essere ascoltata, o di trovare protezione rivolgendosi alle Forze dell'Ordine e ai servizi sociali o alla Magistratura per ottenere giustizia.

Certamente l'incontro con operatori professionalmente preparati, situazione riscontrabile soprattutto nei territori ove sono presenti e consolidate le reti di collaborazione con i Centri antiviolenza, può costituire la scriminante rispetto alla decisione che la donna comunque è chiamata a prendere e a portare avanti, e ciò può favorire una adeguata applicazione della normativa vigente. Ma le difficoltà sotto il profilo procedurale si sa sono tante e spesso non aiutano chi si trova di fronte a situazioni che implicano costi personali altissimi.

9.2 La visita in Italia della Relatrice Speciale: l'Addendum al Rapporto generale

Entrando più nel merito dell'*Addendum* al Rapporto generale dedicato all'Italia, va anzitutto evidenziata la volontà della Relatrice di segnalare l'esistenza nel nostro Paese di un grave problema in termini di rilevanza del fenomeno, pur a fronte di un impegno effettivo delle istituzioni a diverso titolo coinvolte nella lotta alla violenza. Tale impegno peraltro, richiama la questione degli obblighi internazionali che la Relatrice sottolinea richiamando il rispetto della regola della *due diligence* che, con riferimento al problema della violenza contro le donne ed in particolar modo a riguardo degli omicidi di genere, implica intervenire sulle cause strutturali che veicolano e favoriscono la reiterazione di queste condotte. Per la Relatrice le situazioni di impunità verso i femminicidi costituiscono un problema di carattere globale, in cui si combinano gli effetti di questa violenza e il sistema di controllo, poiché, quando l'azione dello Stato nel contrastare la violenza non risulta essere incisiva sotto il profilo della repressione, l'impunità dei responsabili non solo si traduce in un'intensificazione dei livelli di oppressione e in una accentuazione delle difficoltà di riscatto delle donne in termini di giustiziabilità dei loro diritti, ma implicitamente il messaggio che viene veicolato in quel determinato contesto sociale è che la violenza degli uomini contro le donne costituisce prassi comportamentale ordinaria per regolamentare i conflitti all'interno della famiglia o semplicemente per disciplinare la condotta femminile e come tale, inevitabile, forse necessaria,

comunque ammessa. Di conseguenza, si tratta di modelli di socializzazione che trovano legittimazione nelle relazioni familiari attraverso un processo di normalizzazione e radicamento delle situazioni di violenza.

Merito di questo Rapporto, è dunque non solo quello di aver posto sotto osservazione la questione della violenza nei confronti delle donne in Italia, ma anche quello di aver sottolineato le criticità esistenti, pur a fronte del riconoscimento dell'impegno politico delle istituzioni di Governo, criticità che sono del tutto evidenti quando si considera la rilevanza sul piano quantitativo degli omicidi ascrivibili a violenza domestica o a situazioni di violenza interpersonale intima, ma anche, a parere della Relatrice, imputabili all'inadeguatezza della diffusione dei sistemi di intervento e dei servizi di sostegno nel territorio nazionale e conseguentemente della capacità complessiva del sistema di rispondere effettivamente alle esigenze che la casistica richiederebbe, in termini di posti idonei a ospitare le donne vittime di violenza e a costruire percorsi di assistenza e recupero efficaci sul piano legale, psicologico, economico ecc...delle vittime⁸.

Proprio gli operatori dei servizi hanno fornito alla Relatrice Speciale nel corso della sua visita in Italia una serie di dati circa la diffusione e le caratteristiche della violenza contro la donna segnalando che nel 78% dei casi il fenomeno riguarda l'ambito domestico o comunque quello della violenza interpersonale intima come peraltro viene evidenziato nel III

⁸ L'Italia aveva nel 2011, 54 centri di accoglienza specificamente dedicati alla presa in carico e alla messa in stato di sicurezza della donna vittima di violenza con una dotazione di 500 posti letto per l'ospitalità. Stando alle statistiche elaborate dal network WAVE Women Against Violence Europe, il fabbisogno stimato per l'Italia per questa tipologia di servizi sarebbe di 5.711 posti, ovvero ne 5.211 posti in più di quelli esistenti. Attualmente ogni 10.000 abitanti i posti disponibili in Italia per le donne vittime di violenza sono 0,09 ovvero uno ogni 114,220 persone. Dati disponibili on line al sito web: www.wave-network.org. Considerazioni a proposito dello sviluppo del sistema dei servizi con riferimenti anche di tipo comparatistico sono proposte in altra parte di questo lavoro. WAVE è una rete di organizzazioni non governative di donne europee che opera nella lotta alla violenza contro le donne e i minori favorendo la protezione e i servizi volti a tutelarli. Fondata nel 1994 a Vienna è costituita da più di 94 focal point dislocati in 27 paesi tra Unione Europea e paesi candidati nonché in altri 42 Stati. WAVE ha una lunga esperienza nella formazione specialistica per le diverse figure professionali, nello sviluppo di standard qualitativi per la protezione e l'aiuto delle vittime, e nel miglioramento di collaborazioni basate su un approccio multy-agency, con la divulgazione di modelli di buone pratiche.

Rapporto nazionale del 2010 realizzato dalle Donne in rete contro la violenza (Di.Re)⁹.

Nel Rapporto della Relatrice trovano richiamo anche gli esiti dell'indagine nazionale condotta nel 2006 dall'ISTAT dai quali è emerso che il 31,9% per cento delle donne tra i 16 ei 70 anni hanno subito violenza fisica o sessuale nel corso della loro vita e che fra queste il 14,3%, almeno una volta hanno subito violenza fisica o sessuale dal loro attuale o ex partner¹⁰. La casistica concernente la violenza domestica riguarda per la maggior parte dei casi, il 34,5%, situazioni gravi, sufficientemente gravi nel 29,7%, mentre nel 21,3% le vittime si sono sentite in pericolo. Solo il 18,2% ha considerato gli atti di violenza domestica vissuti come situazioni rilevanti penalmente, mentre il 36% ha pensato si trattasse di una situazione di carattere ordinario. Allo stesso modo, solo il 26,5% delle donne considera lo stupro o il tentato stupro un reato a ulteriore prova del fatto che la violenza domestica, investendo la sfera privata dei rapporti oltre che non emergere sotto il profilo penale, rimane in gran parte invisibile anche dal punto di vista sociale. Basti ricordare che il 96% delle donne, vittime di condotte violente poste in essere soggetti non partner e il 93% per cento delle vittime di abusi da parte di soggetti qualificabili come "intimi" non vengono segnalati alla polizia.

Le attività di monitoraggio hanno riguardato anche il funzionamento della giustizia nel nostro Paese. Specifiche criticità sono state evidenziate a proposito della prescrizione dei reati dovuta alla lunghezza dei tempi per il completamento dei processi e le conseguenze che possono derivare dall'applicazione del regime di affidamento condiviso dei figli dopo lo scioglimento delle unioni.

⁹ Donne in rete contro la violenza, *III Rapporto Nazionale 2010 Statistiche*, on line al sito web: <http://www.direcontrolaviolenza.it>. Nel 2008 si è costituita l'associazione nazionale "Di.Re: Donne in Rete contro la violenza" fondata da 45 Centri Antiviolenza e Case delle Donne fondatori, Oggi Di.Re rappresenta un punto di riferimento per la promozione di azioni ed interventi adeguati ai bisogni e alle esigenze delle donne vittime di violenza. Nei primi due anni di attività altri centri antiviolenza di tutto il territorio italiano sono entrati a far parte dell'associazione (ad oggi sono 60).

¹⁰ ISTAT, *La violenza e i maltrattamenti contro le donne ...*, *op. cit.*

Nel Rapporto si segnala anche un'inversione di tendenza circa la rilevanza degli omicidi che vedono protagonisti sia come vittime che come autori di reato uomini, mentre si registra un incremento delle morti riconducibili a situazioni di violenza domestica. Queste modificazioni relativamente ai soggetti coinvolti in questa tipologia di reati in Italia è stata messa in luce, come si è già avuto modo di evidenziare, anche nella ricostruzione che la Casa delle donne per non subire violenza di Bologna propone nel Rapporto di ricerca annuale dedicato al femicidio nel nostro paese¹¹.

La Relatrice Speciale ha anche sottolineato le criticità che possono coinvolgere donne migranti, sia in relazione alle situazioni di irregolarità rispetto all'ingresso e al soggiorno nel nostro territorio nazionale, sia in ragione di specifiche circostanze che possono coinvolgere le donne che usufruiscono dell'istituto del ricongiungimento familiare, soprattutto nel periodo di residenza legale obbligatorio di due anni. Proprio in questa fase è noto le donne possono trovarsi costrette, se non hanno altre opzioni, a convivere in situazioni di violenza e abusi al fine di acquisire la cittadinanza. Spesso una non adeguata informazione sulle possibilità di assistenza e sui servizi, sia pubblici che privati rivolti agli stranieri, ma anche le difficoltà linguistiche e i disagi culturali e sociali vissuti da queste donne, aggravano ulteriormente la loro situazione.

Per quanto concerne gli strumenti di natura giuridica predisposti dal nostro legislatore negli ultimi anni, è stato rilevato il progressivo allargamento degli spazi di tutela, anche sul piano penale delle donne vittime di violenza, a partire dall'abolizione dell'autorità maritale, dalla nuova configurazione data nel codice penale al reato di violenza sessuale, alla previsione del patrocinio gratuito alle donne vittime di stupro e a quella di una figura di reato ad hoc per le mutilazioni genitali femminile, alla tutela delle donne vittime di tratta, nonché sul piano dei servizi alla istituzionalizzazione di numeri verdi nazionali, all'organizzazione di iniziative di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza e di formazione per quegli operatori che a diverso titolo sono a contatto con vittime o potenziali vittime di violenza.

¹¹ I Rapporti sono disponibili on line al sito web: www.casadonne.it.

Recentemente, l'adozione di una normativa specifica sullo *stalking*¹² e più in generale i provvedimenti di natura penale e civile introdotti negli ultimi anni, hanno indiscutibilmente rafforzato sul piano simbolico e materiale gli strumenti utilizzabili per prevenire gli atti violenza, punire gli autori di questi reati e proteggere in modo più efficace la vittima. Tali dispositivi tuttavia, pur essendo fondamentali nella lotta alla violenza, non possono portare ad un ridimensionamento sul piano quantitativo della violenza nei confronti della donna se isolatamente considerati in quanto il contrasto e la prevenzione di questo fenomeno richiedono interventi che oltrepassano la dimensione giuridica e che investono direttamente i modelli culturali, il sistema dei valori di riferimento, l'educazione al rispetto della persona umana, l'idea della parità tra uomini e donne, in altre parole necessitano di abbracciare il paradigma assiologico dei diritti umani e ovviamente il rispetto delle norme che li presidiano.

Bisogna poi considerare che le norme, il tipo di sistema giudiziario e lo stesso operato delle Forze dell'Ordine non sempre sono in grado di rispondere in modo adeguato alla violenza. L'assenza di servizi o la mancanza di coordinamento tra gli operatori, nonché, in primis, una scarsa professionalizzazione potrebbero infatti indurre una donna a non sporger denuncia nei confronti del maltrattante e perciò a condizionarla in

¹² La Legge 23 aprile 2009 n. 38 ha introdotto il reato di atti persecutori all'art. 612 bis codice penale che rappresenta una delle novità più significative introdotte con il D.L. 23.2.2009, n. 11, recante «Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori». Recita la norma: *Art. 612 bis. Atti persecutori.* Salvo che il fatto costituisca più grave reato, è punito con la reclusione da sei mesi a quattro anni chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita. La pena è aumentata se il fatto è commesso dal coniuge legalmente separato o divorziato o da persona che sia stata legata da relazione affettiva alla persona offesa. La pena è aumentata fino alla metà se il fatto è commesso a danno di un minore, di una donna in stato di gravidanza o di una persona con disabilità di cui all'art. 3 della legge 5/2/1992 n. 104, ovvero con armi o da persona travisata. Il delitto è punito a querela della persona offesa. Il termine per la proposizione della querela è di sei mesi. Si procede tuttavia di ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità di cui all'art. 3 legge 5/2/1992, n.104, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere di ufficio.

modo negativo. In altre parole, il riconoscimento della violenza, sia come crimine che come dato sociale deve indurre a riflettere sulla persistenza di gravi discriminazioni su base sessuale ed è un passaggio fondamentale per offrire delle risposte concrete che permettano di interrompere la mattanza di cui oggi siamo tutti spettatori e più in generale la spirale dell'odio degli uomini verso le donne.

Sotto il profilo istituzionale e più strettamente aderente all'ambito delle *policies*, il Dipartimento per le Pari Opportunità (DPO) e il Ministero del Lavoro, Affari Sociali e Pari Opportunità sono gli organismi governativi deputati alla promozione della parità di genere e alla lotta alla violenza contro le donne. Il DPO, organismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è infatti responsabile del coordinamento delle politiche per le pari opportunità e di tutte le azioni e le attività di carattere governativo finalizzate alla prevenzione e all'eliminazione di ogni forma di discriminazione. Nel quadro del DPO opera infatti l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale (UNAR), le cui attività assumono un significato particolare se si considerano le discriminazioni complesse di cui sono vittime molte donne straniere in Italia, soprattutto quelle appartenenti alla minoranza Rom e Sinta a cui peraltro il Rapporto fa riferimento in più passaggi. Presso il DPO è inoltre attivo il Centro per la lotta contro la pedofilia e la pornografia infantile, il Comitato per il monitoraggio delle azioni avviate nell'ambito dei piani nazionali contro la violenza di genere e lo stalking, la Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, la Commissione per la prevenzione e il contrasto delle pratiche di mutilazione genitale femminile, quest'ultima al momento in fase di rinvio.

Tra le attività più significative realizzate in tempi recenti dal Governo attraverso il DPO, l'adozione del *Piano nazionale di azione contro la di genere e lo stalking* è sicuramente fra le più significative trattandosi di un documento che dovrebbe essere alla base del lavoro di rafforzamento e consolidamento del sistema di interventi a sostegno e tutela della vittime su base nazionale.

Nel corso della visita la Special Rapporteur ha avuto modo di registrare la rilevanza nel nostro Paese del contributo dato alle donne vittime di violenza dalle organizzazioni della società civile che gestiscono Centri antiviolenza e Centri d'ascolto anti-violenza in reparti di Pronto soccorso all'interno degli ospedali. La Relatrice ha riconosciuto la competenza e la

validità dell'approccio adottato relativamente alla tipologia di servizi che molti centri offrono tra cui l'assistenza legale, sociale, psicologica ed economica alle vittime della violenza contro le donne in un quadro di ristrettezze economiche nel quale comunque stanno moltiplicandosi le forme di partnership pubblico-privato, anche attraverso un sistema di gare d'appalto, che ha permesso in questi anni di lavorare, seppur con molte limitazioni, per la protezione dei diritti delle donne che hanno subito violenza. Proprio i limiti che ancora si registrano in Italia relativamente al consolidamento di procedure standardizzate e alla distribuzione sul territorio di un numero di presidi in grado di rispondere in modo efficace, non solo alle emergenze in termini di sicurezza che l'escalation degli omicidi collegati alla violenza domestica sta creando, ma più complessivamente ai bisogni che le donne esprimono soprattutto nell'ottica di rafforzare la prevenzione, inducono la Relatrice a considerare nel suo Rapporto la violenza contro la donna in Italia un problema ancora sottovalutato, nel contesto di una società patriarcale dove gli abusi in ambito domestico non sempre sono percepiti come un crimine, le vittime in gran parte dipendono economicamente dagli autori di violenza e l'idea che la risposta dello Stato non sia sempre opportuna, se non poco utile a risolvere il problema, rimane diffusa.

Il sistema normativo di riferimento prevede dispositivi idonei ad offrire una protezione sufficiente alle donne, tuttavia esso è caratterizzato da norme frammentate, un sistema sanzionatorio non sempre adeguato in termini di importanza della pena e soprattutto persistono gravi carenze in ordine ai rimedi, relativi al risarcimento per le donne vittime di violenza. Questi fattori non favoriscono l'emersione delle situazioni di violenza e l'identificazione delle vittime che spesso rimangono invisibili e silenziose cosicché il fenomeno stenta ad esternalizzarsi favorendo il reiterarsi delle condotte violente ma anche il persistere delle sue cause e delle conseguenze. Tra le criticità si segnalano la lungaggine dei ritardi con cui il sistema giudiziario esamina e giudica i fatti di violenza, dato che può ovviamente incidere sull'esito di un caso, basti pensare al problema della prescrizione. Inoltre, la mancanza di coordinamento tra i giudici delle sezioni civile, penale e minorile nel trattare le misure di protezione, a volte produce giudizi in contrasto fra loro.

Un altro problema ricorrente lamentato dalle donne riguarda il ritardo o il mancato pagamento degli alimenti da parte dei mariti, nonostante

la normativa vigente sanzioni questi comportamenti che costituiscono di fatto una forma di violenza economica. Frequentemente per trovare soluzione a questi problemi le donne devono adire il sistema giudiziario per l'esecuzione del pagamento e, notoriamente, ricorrere alle procedure giudiziarie può richiedere molto tempo e parecchio denaro, senza considerare che le risorse patrimoniali potrebbero non essere più disponibili al momento della decisione giudiziaria. In tempi recenti, rileva anche la pratica di concedere sistematicamente l'affidamento congiunto ai genitori, anche nei casi di violenza intra-familiare testimoniata dai bambini. Spesso tale situazione consente di fatto la perpetuazione della violenza domestica nei confronti delle donne separate e divorziate. La casistica relativa ai casi in cui l'ex partner ha usato la custodia congiunta del figlio per continuare ad esercitare il controllo sulla sua ex compagna/moglie (compreso impedirle di scegliere il suo luogo di residenza) sono stati messi in luce alla Special Rapporteur. In tema si è parlato anche del Disegno di Legge n. 957/2008 sull'affidamento condiviso congiunto e della rilevanza che ha assunto in tale proposta la questione della Sindrome di Alienazione Genitoriale per la determinazione dell'affido del minore¹³.

¹³ Di seguito sono riportati ampi stralci del documento sottoscritto da Casa Internazionale delle Donne – Roma; UDI nazionale; Piattaforma CEDAW; Associazione Differenza Donna; Associazione Donne, Diritti e Giustizia; Associazione Giuristi Democratici; Associazione Il Cortile; Associazione Maschile Plurale; Associazione A.R.Pa Ass. Raggiungimento Parità donna uomo; Bambini Coraggiosi; Cooperativa Be Free; D.I.Re - Donne in rete contro la violenza; Fondazione Pangea; Lorella Zanardo- Il corpo delle donne; Movimento per l'Infanzia; Zeroviolenzadonne titolato *Comunicato della rete contro la PAS (Parental Alienation Syndrome) e contro le attuali proposte di modifica alla legge 54/2006 sull'affido condiviso PAS: una bufera scientifica a sostegno dei padri violenti* "In questi giorni la Commissione giustizia del Senato discute le norme a modifica della legge sull'affido condiviso (54/2006) entrata in vigore in Italia sei anni fa, una legge che dovrebbe garantire la bigenitorialità e la possibilità per i bambini di crescere con entrambi i genitori che si separano. Disegni di legge in cui sono presenti importanti "ritocchi" che stravolgerebbero il principio base della bigenitorialità spostando il peso dalla condivisione a un riconoscimento "sostanziale" nei confronti del padre, ritocchi che riportano alla memoria il concetto di "patria potestà" cancellato nel 1975 con il nuovo diritto di famiglia. Nel ddl 957 per esempio, proposto da Pdl e Udc sulla potestà dei genitori (Art. 316, cc), si recita che se anche "il figlio è soggetto alla potestà dei genitori sino all'età maggiore o alla emancipazione" nel momento in cui "sussiste un incombente pericolo di grave pregiudizio per il figlio, il padre può adottare i provvedimenti urgenti ed indifferibili (322)": un potere dato al padre che esclude la madre. Mentre nell'art. 9 propone che "il comprovato condizionamento della volontà del minore, in particolare se

La Relatrice Speciale, nel corso della visita ha acquisito informazioni circa la centralità del lavoro portato avanti dal privato sociale in Italia, soprattutto nell'ambito della prevenzione della violenza e della protezione delle vittime e ha riconosciuto il livello di professionalità dei servizi erogati alle donne. Nonostante i limiti delle risorse disponibili sul piano finanziario è stata data visibilità ai partenariati strategici pubblico-privato e sottolineato l'importanza del lavoro multi-agenzia, così come peraltro previsto

mirato al rifiuto dell'altro genitore attivando la sindrome di alienazione genitoriale, costituisce inadempienza grave, che può comportare l'esclusione dall'affidamento”.

Il dibattito è tale che i disegni di legge presentati sono cinque: ddl 957 (PDL e UDC), ddl 2800 (IDV), ddl 2425 (radicali e Pd), e ddl 3289 (Achille Serra UDC-SVP) al Senato, e ddl 5257 presentato da Michaela Biancofiore (PDL) alla Camera.

Il dato inquietante, oltre alla pretesa di far comunicare tra loro i genitori su ogni dettaglio della vita di figlie e figli anche quando la separazione è avvenuta per via delle violenze agite da un partner sull'altro, è che tutti i ddl hanno in comune l'inserimento della Pas (Parental Alienation Syndrome) nella norma di legge, una modifica che porterebbe l'Italia a riconoscere una sindrome mai scientificamente provata e classificata come “scienza spazzatura” dal contesto scientifico internazionale. La Pas, sindrome inventata dallo psichiatra Richard Gardner che sosteneva come “non vi fosse nulla di particolarmente sbagliato nella pedofilia, incestuosa o meno”, è stata negli ultimi dieci anni sottoposta a rigorose verifiche scientifiche, sia di parte psichiatrica sia di parte giuridica, e già nel 2002 la Prof.ssa Carol Bruch, docente di discipline giuridiche all'Università Davis della California, concluse che la PAS non ha né basi logiche né tanto meno scientifiche, mentre in Spagna l'Associazione Neuropsichiatrica Spagnola (AEN) ha raccomandato ai suoi iscritti di non usarla in quanto “non ha alcun fondamento scientifico e presenta gravi rischi nella sua applicazione in tribunale”. I tribunali italiani, invece, la usano con sempre maggiore frequenza, e proprio nel caso in cui uno dei due genitori sia autore di violenza domestica, con lo scopo fin troppo evidente che il genitore maltrattante sia in realtà messo in cattiva luce dal coniuge maltrattato, e per di più accusato di manipolazione. E di fronte all'aumento della violenza domestica, che non è “conflittualità” ma un grave reato che avviene sovente di fronte ai minori, che ne riportano danni irreparabili, si rischia che la strumentalizzazione della Pas da parte del genitore abusante, che per la maggior parte dei casi in Italia è il padre, possa allargare il condono di violenze, abusi, maltrattamenti entro le mura di casa con il timbro delle istituzioni che invece di proteggere, esporrebbero in questo modo, non solo le donne ma anche i minori presenti. (...)

Ed è per questo, per arginare la violenza che si nasconde entro le mura domestiche, che le donne e gli uomini si mobilitano con la volontà di bloccare i disegni di legge di modifica dell'affido condiviso, (...). Per questo una proposta seria e alternativa sulla bigenitorialità deve prevedere esplicitamente che quando un partner è violento, prima o dopo la separazione, gli sia negato o revocato l'affido condiviso.” Documento scaricabile on line al sito web: www.casainternazionalelledelldonne.org

negli strumenti di carattere vincolante internazionali e regionali per i diritti umani per sostenere la promozione e protezione dei diritti delle donne e per superare le difficoltà che ancora si frappongono alla sistematizzazione e al consolidamento di prassi operative definite sulla base di una risposta coordinata ed efficace tra i diversi attori coinvolti nella lotta alla violenza contro le donne.

Stando a quanto segnalato dalla rete D.i.Re, le sfide con cui il sistema degli interventi in Italia si trova a doversi misurare riguardano proprio la mancanza di standard condivisi circa i diversi ruoli professionali all'interno dei servizi, la gestione e le responsabilità delle organizzazioni che operano a contatto con le donne vittime di violenza; il ruolo effettivo dei centri nella prevenzione e nel contrasto alla violenza; l'assenza e/o l'inadeguatezza dei fondi stanziati dal Governo per creare nuovi centri anti-violenza e mantenere gli esistenti anche in considerazione della capienza del tutto inadeguata dei posti letto per l'ospitalità delle donne vittime e più in generale dell'insufficienza dei servizi rispetto al fabbisogno in termini di sostegno che le donne manifestano laddove vi sono presidi a cui possono accedere. Le organizzazioni della società civile (incluso il D.i.Re) hanno anche segnalato alla Special Rapporteur che a partire da gennaio 2012, 14 centri anti-violenza hanno cessato le loro attività o erano a rischio di chiusura, con detrimento della sicurezza e del rispetto dei diritti delle vittime. Stesso destino anche per un centro di emergenza in un ospedale di Roma dotato di uno sportello di ascolto anti-violenza collocato nel Pronto soccorso, gestito e finanziato dalle associazioni di donne.

9.3 Le raccomandazioni della Relatrice Speciale nel Rapporto relativo alla visita in Italia

Il rapporto di Rashida Manjoo si chiude con una parte dedicata alle conclusioni e alle raccomandazioni. La Relatrice ha riconosciuto che l'impegno del Governo per affrontare il problema della violenza contro le donne ha permesso l'adozione di leggi e la messa a punto di un sistema di politiche pubbliche finalizzato alla creazione e fusione di enti governativi responsabili per la promozione e protezione dei diritti delle donne. Tuttavia, i dispositivi legislativi adottati e la razionalizzazione del sistema delle

istituzioni preposte alla tutela dei diritti umani della donne, non hanno portato ad un ridimensionamento della percentuale di femminicidi e non si sono registrati segnali di miglioramento negli standard qualitativi della vita di molte donne e bambine, in particolare delle donne Rom e Sinti, delle donne migranti e delle donne diversamente abili.

È evidente che, al di là delle difficoltà legate all'attuale situazione politica ed economica, un impegno di carattere mirato e coordinato sul piano operativo nell'affrontare la violenza contro le donne, rimane una priorità. Infatti la diffusione e la gravità della violenza domestica, contribuiscono alla crescita dei femicidi. Questo dato richiede ovviamente un'attenzione seria.

A fronte di questa considerazione di carattere conclusivo il Rapporto si propone una serie di raccomandazioni che la Relatrice rivolge al governo il quale nel giugno del 2012 ha presentato una relazione di commento ai rilievi che la stessa Relatrice ha sollevato in questo lavoro¹⁴. Sotto il profilo delle riforme di carattere legislativo e politico il Governo dovrebbe:

- organizzare una struttura governativa unica appositamente deputata a occuparsi del problema dell'uguaglianza di genere e della violenza contro le donne, in particolare allo scopo di ovviare a problemi di coordinamento e di duplicazione dei mandati e accelerare la creazione di una istituzione nazionale indipendente per i diritti umani con una sezione dedicata ai diritti delle donne;
- adottare una legge specifica per la violenza contro le donne per risolvere l'attuale frammentazione che si verifica sul piano pratico dovendo fare riferimento ad un sistema di norme di natura civile, penale e procedurale e affrontare il gap legislativo nel campo della custodia del minore e includere i principali provvedimenti relativi alla protezione delle donne che sono vittime di violenza domestica;
- prevedere la formazione professionale dei giudici che si occupano di casi di violenza contro le donne per migliorare la loro specifica preparazione e assicurare una assistenza di qualità attraverso il gratuito patrocinio da parte dello Stato alle donne vittime di violenza come previsto nella Costituzione e dalla Legge n.154/200 sulle misure contro la violenza nelle relazioni familiari;

¹⁴ A/HRC/20/16/add.1, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Rashida Manjoo Addendum, Mission to Italy: comments by the State on the report of the Special Rapporteur*, 21 giugno 2012.

- promuovere forme alternative per le donne in stato di detenzione tenendo in considerazione la natura prevalentemente non violenta dei crimini commessi e il principio del miglior interesse del minore;
- adottare politiche a lungo termine, sensibili al genere e sostenibili per l’inclusione sociale e l’*empowerment* delle comunità marginalizzate con particolare attenzione alla salute delle donne, all’istruzione, al lavoro e alla sicurezza e assicurare il coinvolgimento dei rappresentanti di queste comunità, in particolare delle donne, nel progettare, sviluppare e implementare politiche che avranno impatto su di loro;
- emendare i provvedimenti del “Pacchetto sicurezza” con particolare riferimento al reato previsto all’art. 10 bis del T.U. 286/1998 novellato dalla Legge 94/2009, Ingresso e soggiorno illegale nel territorio dello Stato¹⁵, per garantire l’accesso alle donne migranti in situazione irregolare alle sedi di giustiziabilità dei loro diritti senza il timore della detenzione e dell’espulsione;
- affrontare le attuali disparità di genere nei settori pubblici e privati per implementare efficacemente le misure previste nella Costituzione e nella legislazione ordinaria per aumentare la presenza femminile e continuare a rimuovere gli impedimenti legislativi che incidono sull’occupazione delle donne e soprattutto alcune pratiche che seppur illecite sembrano esser ancor assai diffuse, come quella di sottoscrivere in bianco le proprie dimissioni o accettare livelli salariali non corrispondenti a quelli previsti per la mansione effettuata. Allo stesso tempo rafforzare il sistema di welfare rimuovendo gli impedimenti all’integrazione delle donne nel mercato del lavoro;
- ratificare e implementare una serie di Convenzioni internazionali tra le quali; la Convenzione delle Nazioni Unite per la protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie, la Convenzione europea sulla compensazione alle vittime di crimini violenti e la Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica.

¹⁵ Legge n. 94 del 15 luglio 2009, Disposizioni in materia di pubblica sicurezza, G.U. del 24 luglio 2009.

Sul versante dei cambiamenti sociali e delle iniziative di sensibilizzazione la Relatrice chiede invece al Governo di:

- continuare ad effettuare campagne di sensibilizzazione allo scopo di eliminare comportamenti stereotipati circa i ruoli e le responsabilità delle donne e degli uomini in famiglia, nella società e sul lavoro e rafforzare il ruolo dell'UNAR (Ufficio Nazionale Anti-Discriminazione Razziale) rispetto alla realizzazione di programmi tesi a modificare la percezione sociale delle donne che appartengono alle comunità e gruppi marginalizzati;
- continuare ad effettuare campagne di sensibilizzazione mirate, anche con le organizzazioni della società civile, per aumentare la consapevolezza sulla violenza contro le donne in generale e sulla realtà delle donne appartenenti a gruppi marginalizzati in particolare nonché sensibilizzare i media sui diritti delle donne compresa la violenza contro le donne per ottenere una rappresentazione non stereotipata delle donne e degli uomini nei mezzi di comunicazione .

Per quanto concerne i servizi il Governo dovrebbe inoltre:

- continuare ad adottare le misure necessarie per mantenere operativi i Centri antiviolenza esistenti e/o crearne di nuovi per l'assistenza e la protezione delle donne vittime di violenza e garantire che queste strutture operino secondo gli standards internazionali e nazionali previsti dal codice internazionale dei diritti umani, anche prevedendo la creazione di un meccanismo di monitoraggio della attività di supporto alle donne vittime di violenza per il miglioramento della qualità dei servizi e per rafforzare la prevenzione della violenza e la tutela delle vittime
- favorire il coordinamento e lo scambio di informazione fra la Magistratura, la polizia e gli operatori sociali e sanitari che si occupano della violenza contro le donne nonché riconoscere, incoraggiare e sostenere partenariati pubblico-privati con le organizzazioni della società civile e le istituzioni educative del livello superiore, per lo sviluppo di ricerche e per affrontare le questioni collegate alla violenza contro le donne.

Rispetto alla raccolta di dati e di statistiche sul fenomeno della violenza, il Governo dovrebbe mettere a disposizione dell'ISTAT i fondi necessari alla creazione di un sistema per la raccolta e l'analisi su basi standardizzate di dati disaggregabili allo scopo di conoscere le dimensioni reali del fenomeno, le tendenze con cui si manifesta la violenza e le forme che essa

assume e garantire che nella raccolta delle informazioni necessarie l'ISTAT collabori regolarmente con le istituzioni e le organizzazioni che già lavorano sviluppano forme di monitoraggio del fenomeno della violenza quali le Forze dell'Ordine, i tribunali e la società civile. L'obiettivo finale dovrebbe essere l'armonizzazione di linee guida per la raccolta di informazioni anche di tipo quantitativo finalizzate anche ad un utilizzo da parte dello Stato e degli attori non statali funzionale al miglioramento del sistema complessivo delle azioni per sostenere le donne vittime e contrastare la violenza.



10. Le procedure operative nel quadro del Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking*: verso l'istituzionalizzazione di un sistema multi-agenzia

10.1 Le finalità del Piano nazionale

Dopo il parere favorevole espresso dalla Conferenza Unificata, nella seduta del 28 ottobre 2010, la Corte dei Conti ha dato il via libera, il 17 febbraio 2011, al primo *Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking*¹ adottato nel dicembre 2010 dal Ministro per la Pari Opportunità, sentiti i pareri del Ministero della Difesa, del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca e della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche per la Famiglia

Nella Premessa al Piano si sottolinea che l'elaborazione di questo documento si iscrive all'interno del novero delle azioni che Governo e Ministero per le Pari Opportunità intendono realizzare a sostegno della promozione e della tutela dei diritti fondamentali delle donne a partire dal riconoscimento della violenza quale problema strutturale della nostra società che richiede in termini di *policies* una serie di risposte di tipo programmatico e operativo.

Nel Piano trovano considerazione gli aspetti collegati alla repressione del fenomeno della violenza, unitamente alle azioni di emersione, prevenzione e tutela della vittime, nonché di formazione di tutti i soggetti a contatto diretto o indiretto con queste ultime. Con questo documento si tenta perciò di affrontare per la prima volta in modo organico a livello istituzionale la questione della violenza tenendo conto della dimensione centrale così come di quelle territoriali.

¹ On line al sito web: <http://www.pariopportunita.gov.it>.

Il Piano insomma, intende essere lo strumento entro il quale elaborare e sviluppare la strategia nazionale di prevenzione e contrasto della violenza, nonché le azioni di protezione, di tutela, di accompagnamento sanitario e legale e di reintegrazione nella vita lavorativa delle donne coinvolte in queste situazioni, nella consapevolezza che per combattere efficacemente il fenomeno è necessario integrare gli interventi repressivi con politiche ed azioni puntuali attraverso il coordinamento in ambito sociale, educativo, informativo e normativo di tutti i soggetti interessati al fine di realizzare specifiche azioni di carattere operativo nei settori socio-culturale, sanitario, economico, legislativo e sanitario.

Questo documento si pone perciò come uno strumento di riferimento, di orientamento e supporto alla realizzazione di pratiche omogenee sul territorio nazionale e intende delineare i diversi settori di intervento nei quali i diversi soggetti istituzionali ma anche il privato sociale possono essere coinvolti.

Le finalità espressamente contemplate sono quelle di: assicurare un livello di informazione adeguato, diffuso ed efficace, garantire e implementare una rete tra i Centri antiviolenza e le altre strutture pubbliche e private in modo tale da assicurare un'adeguata assistenza alle vittime su tutto il territorio nazionale adottando una logica di collaborazione e integrazione tra tutte le diverse realtà operative. Il Piano riconosce poi l'esigenza di potenziare le forme di assistenza alle donne vittime di violenza e ai loro figli e lo sviluppo di tutte le professionalità che entrano in contatto con le situazioni afferenti l'ambito violenza di genere al fine di diffondere la cultura del rispetto dei diritti delle donne, prevedere una raccolta strutturata dei dati e delle informazioni sul fenomeno per poter operare un monitoraggio e seguirne l'evoluzione al fine di migliorare gli interventi tesi alla protezione attraverso un'efficace collaborazione con le Forze dell'Ordine.

Nel Piano d'azione il fenomeno della violenza attiene al senso comune ed è il terreno culturale quello prioritario sul quale intervenire per suscitare significativi cambiamenti; tale acquisizione è la premessa fondamentale sia perché la collettività, attraverso gli operatori dei servizi della scuola, della sanità, del sociale, della giustizia, delle Forze dell'Ordine, riconosca il fenomeno anche quando si presenta attraverso segnali impliciti e non immediatamente evidenti, sia perché le singole donne sviluppino la capacità di percepire e valutare come violenti tutta una serie di comportamenti

che è possibile interpretare talvolta in modo corretto solo a fronte di una consapevolezza di sé e della violenza che in molte circostanze le vittime stesse, ma non solo, tendono a negare.

La violenza contro le donne in quanto problema sociale interessa perciò numerosissimi attori, molti dei quali sono anche sul piano professionale coinvolti rispetto a questo fenomeno. Questa considerazione implica che l'attuazione delle politiche di contrasto alla violenza sulle donne richiede una forte sinergia tra i diversi soggetti coinvolti, sia quelli operanti in ambito istituzionale, sia quelli attivi nelle realtà che si muovono nell'ambito dell'associazionismo non governativo. Nel Piano vengono previsti interventi multidisciplinari a carattere trasversale che dovrebbero portare ad una valorizzazione e alla messa in rete delle esperienze presenti sul territorio nazionale, delle risorse del Dipartimento Pari Opportunità e delle esperienze a carattere pilota realizzate in questi ultimi anni. Proprio l'expertise maturato negli anni dai Centri antiviolenza dimostra che la costruzione di network a carattere operativo è la procedura che consente la raccolta sistematica di dati, lo scambio di esperienze e la diffusione di buone pratiche in un'ottica di miglioramento dei servizi complessivi offerti alle donne.

Il Piano nazionale antiviolenza si propone perciò di implementare e consolidare il lavoro in rete tra tutti i soggetti impegnati nel contrasto alla violenza, siano essi istituzionali o espressioni della società civile, anche con l'obiettivo di andare a coprire quei territori che lamentano carenze importanti rispetto alla presenza di strutture operative.

Nel documento le reti locali che lavorano sul territorio contro la violenza sulle donne e sui minori diventano dunque il punto di partenza per un modello nazionale di sistema, che utilizzi e diffonda procedure di intervento già sperimentate nel territorio italiano, soprattutto quando queste costituiscono delle buone prassi.

10.2 Il sistema di lavoro multi-agenzia nel Piano nazionale

Lo scenario dell'intervento a cui si questo Piano guarda è perciò quello del *sistema multi-agenzia*, vale a dire di una corretta considerazione del ruolo che debbono rivestire le diverse professionalità e i singoli attori a diverso titolo coinvolti sistematicamente e estemporaneamente nelle situazioni di

contatto con le vittime e della dimensione del *lavoro di rete* per ottimizzare i risultati nella lotta alla violenza contro la donna.

Questo tipo di approccio implica misure specifiche di formazione e di finanziamento che permettano l'acquisizione di metodologie di intervento e modelli innovativi nei singoli servizi, l'integrazione e il confronto tra gli strumenti di lavoro differenti, la progettazione di azioni comuni di contrasto e di prevenzione in chiave multidimensionale.

Per quanto concerne le Forze dell'Ordine il Piano espressamente prevede lo sviluppo di attività di formazione da realizzarsi in sinergia con il Ministero dell'Interno e quello della Difesa per uniformare i metodi di accoglienza utilizzati nella gestione dei casi di violenza servendosi di modelli comportamentali e organizzativi che prevedono anche l'utilizzo di protocolli quali il S.A.R.A. (Spousal assault risk assessment), il S.I.L.V.A. (Stalking risk assessment for victims and authors) e l'E.V.A. (Esame della violenza agita). Il Piano prevede anche la sensibilizzazione della Magistratura sul tema della violenza attraverso momenti formativi a livello centrale e locale nonché la promozione del ruolo formativo della Sezione "Atti persecutori" del Raggruppamento investigazioni scientifiche previsto nel quadro della Convenzione tra l'Arma dei Carabinieri e il Dipartimento Pari Opportunità. Vi è da segnalare a questo proposito che già precedentemente all'adozione del Piano, il Dipartimento pari opportunità aveva siglato dei *Protocolli d'intesa* con le Forze dell'Ordine.

Più specificamente un primo Protocollo, con l'Arma dei Carabinieri contro lo *stalking* nel quale si prevede la formazione di un'unità di esperti operativa presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, denominata Nucleo Carabinieri - Sezione Atti Persecutori composta da 13 carabinieri tra criminologi, psicologi, sociologi, biologi e informatici, con il compito di monitorare il fenomeno e individuare i profili psicosociali di molestatori nonché la realizzazione di percorsi di formazione specialistica sul tema dello *stalking* per il personale dell'Arma dei Carabinieri.

Un secondo Protocollo è stato invece sottoscritto con il Ministero dell'Interno il 3 luglio 2009 per lo sviluppo di una serie di attività tra cui il potenziamento del servizio collegato al 1522, numero di pubblica utilità antiviolenza e anti-stalking per le donne e la realizzazione di corsi di perfezionamento per il personale di base delle Forze di Polizia volti ad uniformare il comportamento degli agenti nella gestione delle vittime di violenze. Con

il Protocollo si punta inoltre alla realizzazione in via sperimentale di corsi di autodifesa per le donne, in alcune città campione, in collaborazione con il mondo della scuola e gli enti locali. Sono previste infine azioni di sensibilizzazione rivolte alle donne e ai minori, anche attraverso un sito internet, accessibile dalle pagine web dei due ministeri, con tutte le informazioni sui servizi di prevenzione della violenza sessuale².

Peraltro l'attenzione e l'impegno a riguardo del fenomeno dello *stalking* e specificamente della necessità di lavorare operando in parallelo sul fronte della prevenzione e del contrasto trova conferma e ulteriore rafforzamento nella firma avvenuta il 12 gennaio 2011 di due convenzioni, in applicazione proprio del Protocollo d'Intesa tra l'allora Ministro per le Pari Opportunità, Mara Carfagna e quello dell'Interno, Roberto Maroni.

La prima Convenzione è orientata a creare un sistema di raccordo più efficace tra le Forze dell'Ordine ed il Servizio di Accoglienza Telefonica 1522 per le vittime di violenza allo scopo di ottimizzare il servizio svolto dal numero di pubblica utilità e prevede la possibilità di un contatto diretto, sia telefonico che telematico, tra il call center e le Forze di Polizia per gli episodi che presentino caratteristiche di emergenza. La seconda Convenzione prevede invece la realizzazione di un progetto integrato per la raccolta e la condivisione dei dati quantitativi e qualitativi sul fenomeno delle violenze sessuali e di genere. *La banca dati* sarà istituita presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale – Servizio Analisi Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno – e sarà alimentata dal flusso dei dati provenienti dalla banca dati interforze SDI, dal Ministero della Sanità, dal Ministero della Giustizia raccolti dall'ISTAT, dal Dipartimento per le Pari Opportunità attraverso proprio il 1522³.

Obiettivo perciò di carattere generale delle politiche a livello locale e nazionale contro la violenza deve essere quello di incrementare le reti di collaborazione e integrazione dei servizi per lo sviluppo di nuove modalità di intervento e di inclusione sociale nei diversi territori, in ordine alle problematiche femminili e familiari, della violenza e dell'abuso sulle donne e con esse spesso sui minori, in modo di ottimizzare le risorse, attraverso una condivisione dei linguaggi interpretativi del fenomeno e operativi al fine di dare vita ad un'operatività coordinata e integrata inter-istituzionalmente.

² On line al sito web: <http://www.pariopportunita.it>.

³ *Ibidem*.

Di fronte alla complessità dei bisogni delle vittime appare perciò necessario realizzare una rete di servizi diretta a contrastare l'uso della violenza anzitutto nei rapporti interpersonali e a garantire soccorso e sostegno alle donne coinvolte in queste situazioni.

In particolare di fondamentale importanza sono l'organizzazione di servizi di ascolto e consulenza; l'istituzione di case-rifugio; la predisposizione di piani di protezione che coinvolgano le Forze dell'Ordine; la presa in carico da parte dei servizi per favorire il reinserimento lavorativo e sociale delle donne maltrattate, nonché il supporto psicologico e psicoterapeutico; le attività di monitoraggio e osservazione del fenomeno.

Risulta così necessario attivare collaborazioni stabili tra i diversi soggetti pubblici e del privato sociale in modo tale che nei singoli territori sia possibile offrire in termini di servizi risposte articolate e coordinate ai bisogni che le donne vittime di violenza esprimono. In questo senso è importante che gli operatori coinvolti nella rete lavorino insieme allo scopo di avvicinarsi alle esperienze e alle attività che ogni professionista nel proprio ambito di riferimento può aver sviluppato rispetto a questo fenomeno, così da favorire la creazione di spazi per momenti di riflessione e confronto sulle pratiche svolte da ciascun servizio per meglio sostenere il lavoro di tutti coloro che operano nell'aiuto ai soggetti che subiscono maltrattamenti.

Ciò è possibile solo attraverso l'azione sinergica di un gruppo di lavoro multidisciplinare che operi una programmazione e gestione integrata degli interventi in favore delle donne e in particolare delle donne e dei loro figli minori vittime di violenza.

Si tratta perciò di fornire una serie di risposte articolate al problema della violenza intra ed extra familiare che;

- favoriscano l'emersione del fenomeno della violenza e nel contempo contribuiscano alla messa in discussione degli stereotipi culturali che la veicolano, anche stimolando una diversa consapevolezza tra le giovani generazioni;
- promuovano azioni di prevenzione di comportamenti maltrattanti attraverso attività di educazione alla cultura del rispetto dell'altro in una prospettiva coerente con il paradigma diritti umani;
- pianifichino interventi di reintegrazione sociale e lavorativa a sostegno delle donne vittime in rete con le altre esperienze dei territori limitrofi;

- promuovano e programmino la formazione degli operatori che hanno un contatto diretto con il fenomeno tenendo conto dei dati che derivano dall'esperienza sul territorio per realizzare attività di aggiornamento che rispondano in maniera precisa alle esigenze che emergono nei diversi contesti anche in relazione al lavoro multi-agenzia e alle attività di monitoraggio e valutazione delle procedure e dell'efficacia degli interventi realizzati tra i soggetti coinvolti nella prevenzione e nella presa in carico.

Unitamente al *Piano nazionale contro al violenza di genere e lo stalking* anche la creazione della *Rete nazionale Antiviolenza, Progetto Arianna* è un'iniziativa del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul tema del contrasto alla violenza verso le donne che, a partire dal marzo 2006, si propone come azione di sistema volta a fornire un servizio nazionale di accoglienza telefonica alle donne vittime di violenza 1522; attivare una sperimentazione sul territorio nazionale per migliorare gli interventi a livello locale, a partire da 20 territori pilota da coinvolgere entro i due anni di attività prevista; avviare una Rete nazionale antiviolenza, pensata come ambito di incontro e di connessione tra le istanze nazionali e locali per una programmazione più efficace di politiche, che all'inizio del 2012 investiva 28 realtà territoriali e precisamente: Bologna, Cosenza, Faenza, Isernia, Napoli, Nuoro, Palermo, Pescara, Potenza, Prato, Ravenna, Reggio Emilia, Trieste, Venezia, Agrigento, Aosta, Latina, Torino, le province di Ancona, Bari, Caserta, Catania, Crotone, Genova, Pesaro-Urbino, Barletta-Andria-Trani, Teramo e la Provincia Autonoma di Bolzano, per lo sviluppo di reti locali di prevenzione e contrasto alla violenza verso le donne⁴.

Queste azioni di carattere sperimentale trovano un primo momento di istituzionalizzazione e consolidamento nel 2009 con il Bando di gara per Servizio di supporto tecnico - operativo finalizzato al rafforzamento della Rete Nazionale Antiviolenza ed alla gestione del servizio di call center mediante il numero di pubblica utilità 1522 a sostegno delle donne vittime di violenza intra ed extra familiare.

Con questo intervento, a partire dal marzo 2010, si è inteso dare forma ad un'azione di contrasto al fenomeno della violenza verso le donne, in ogni sua forma ivi compreso lo *stalking*, a livello nazionale mediante la creazione

⁴ L'elenco delle aree territoriali coinvolte nella Rete, ad oggi 45, è disponibile on line al sito web: www.parioopportunita.gov.it.

di un sistema integrato tra la gestione del numero di pubblica utilità 1522 rivolto a donne vittime di violenza e di atti persecutori, l'ampliamento della Rete nazionale, coordinata dal Dipartimento, allargata a nuovi territori e con l'avvio di un nuovo sistema di monitoraggio delle reti locali e la costruzione del portale www.antiviolenzadonna.it.

Il Servizio di Accoglienza Telefonica multilingue 1522 attivo per l'intero arco della 24 ore, ha l'obiettivo di fornire a tutte le chiamate provenienti dal territorio nazionale un adeguato supporto informativo ed un corretto orientamento ai servizi operanti sul territorio. Sul piano operativo questo numero verde opera mediante⁵: un dispositivo che interessa il territorio nazionale e garantisce un Servizio di Accoglienza Telefonica della richiesta di aiuto della donna per orientarla nell'accesso ai servizi, socio sanitari e Forze dell'Ordine, presenti nel territorio di riferimento, deputati all'aiuto, alla protezione ed al sostegno per l'uscita dalla violenza; un dispositivo che interessa le aree aderenti alla Rete Nazionale, definite "Ambiti Territoriali di Rete"⁶ che garantisce l'accompagnamento delle donne ai servizi specializzati individuati negli accordi protocollari come referente locale con il trasferimento diretto di chiamata; un dispositivo operante nelle situazioni di emergenza che consiste nell'attivazione, attraverso chiamata diretta dal call center ai servizi (sanitari e Forze dell'Ordine) atti a garantire il pronto soccorso e la messa in sicurezza delle donne vittime violenza

Il contatto telefonico con il 1522 prevede anzitutto l'approfondimento del caso che l'utente presenta da parte di un Servizio di Accoglienza Specialistico (S.A.S) attivo nei giorni lavorativi, che fornisce consulenza alle donne vittime di violenza e che viene attivato, con trasferimento di chiamata, dopo un'adeguata analisi della domanda realizzata dal 1° livello (triage e diagnostica psico-sociale). Si tratta di una procedura volta a personalizzare l'intervento tenendo conto delle esigenze e delle specificità del singolo caso in particolare in favore di donne in specifiche situazioni di difficoltà (mancanza di servizi territoriali di supporto, condizione di grave isolamento, criticità

⁵ Intervento della Dott.ssa Tei, in occasione di un'attività formativa svolta presso il Dipartimento Pari Opportunità rivolta agli avvocati. Informazioni tratte dalle slides presentate su: Rete Nazionale Antiviolenza e gestione del servizio di call center mediante il Numero di pubblica utilità 1522 a sostegno delle donne vittime di violenza intra ed extra familiare" del Dipartimento per le Pari Opportunità - Presidenza del Consiglio dei Ministri

⁶ Riferimenti alla nota 4 di questo capitolo.

emotiva etc.), prevedendo per la stessa utente la strutturazione di colloqui telefonici, nel tempo e con la stessa esperta. Diversamente per la presa in carico personale si rinvia ai servizi locali ovvero ai Centri antiviolenza o ai servizi presenti nella mappatura che permette di dare precise indicazioni circa i servizi operanti a livello territoriale.

Nella mappatura sono inseriti i Centri antiviolenza e servizi specializzati, i consultori pubblici, i servizi sociali di base (dei comuni capoluogo), le aziende sanitarie locali e quelle ospedaliere pubbliche, le consigliere di parità, le Caritas diocesane, i numeri pubblici di emergenza (112, 113, 118), il Pronto soccorso violenza donna, le associazioni di donne o servizi specializzati contro la violenza verso straniere e i servizi specifici per lo *stalking*.

Nei contesti in cui è stato avviato questo tipo di intervento è stato siglato un Protocollo d'intesa tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'ente locale, che ha previsto l'interconnessione tra il 1522 ed il servizio antiviolenza locale, il sostegno allo sviluppo di reti locali e la diffusione di procedure finalizzate a migliorare l'integrazione dei servizi e l'efficacia degli interventi anche mediante un dispositivo di accesso diretto ai servizi locali veicolato dal 1522 (*trasferimento di chiamata*).

Per quanto concerne il monitoraggio del lavoro delle reti territoriali antiviolenza, si procede sulla base delle indicazioni provenienti dagli organismi europei ed extraeuropei sul tema della violenza, alla realizzazione di focus group e all'elaborazione e somministrazione di un questionario per la rilevazione delle informazioni afferenti il funzionamento degli ambiti territoriali di rete, i cui dati sono elaborati periodicamente.

Nei diversi territori i seminari tematici organizzati da ciascun ambito hanno l'obiettivo di creare la messa in circolo di procedure integrate tra gli attori locali, di protocolli d'intesa locali, di buone pratiche attraverso il coinvolgimento di esperte esterne alla realtà locale.

Con riferimento al portale www.antiviolenzadonna.it, si tratta di uno strumento nel quale trovano spazio le esperienze, le metodologie, le conoscenze e i modelli integrati di intervento realizzati nei diversi territori. Il portale è un servizio che opera sia mediante accesso privato da parte dell'utenza della rete a tutte le informazioni presenti on line sulla rete sul tema della violenza di genere, sia rivolgendosi, nella parte relativa all'area pubblica, a tutti i soggetti che in qualche modo sono interessati al tema della violenza, comprese le vittime che comunque possono trovare in alcune sezioni di

questo sito un primo pacchetto di informazioni utili da un lato in caso di situazioni di bisogno e di urgenza dall'altro a comprendere in modo più strutturato quali possono essere i percorsi possibili per uscire dalla spirale della violenza.

Recentemente la Rete Nazionale Antiviolenza ha pubblicato una Relazione di monitoraggio sui dati del 1522 che nell'offrire una panoramica di lungo periodo dell'intera attività svolta nell'arco di quasi 7 anni da questo servizio, rileva i cambiamenti in termini di bisogni che le utenti esprimono con l'obiettivo di migliorare la risposta offerta dai diversi soggetti operanti nella Rete⁷.

10.3 L'emergere delle “reti” come risposta operativa per la costruzione del lavoro multi-agenzia

Vi è peraltro da rilevare che in questo momento storico stanno acquisendo una rilevanza crescente non solo sotto il profilo operativo ma anche “politico” numerose reti che aggregano soggettività e realtà collegate all'associazionismo non governativo attivo su questo terreno. Si tratta peraltro di esperienze di carattere operativo che in taluni casi sono di diretta derivazione dell'esperienza del neo-femminismo degli anni '70 e che rappresentano sotto il profilo delle operatività un patrimonio importantissimo di esperienze e saperi collegati alle prassi in materia di contrasto alla violenza.

Significativa è la rete di Centri antiviolenza non istituzionali e gestiti da associazioni di donne che si riconoscono proprio nell'Associazione Donne in Rete contro la violenza onlus – Di.Re costituita a settembre del 2008. Si tratta della prima realtà italiana a carattere nazionale che affronta il tema della violenza nei confronti delle donne secondo l'ottica della differenza di genere, collocando le radici di tale violenza nella disparità di potere tra uomini e donne nei diversi ambiti sociali.⁸ Obiettivo dell'Associazione è quello di

⁷ Attività Rete Nazionale Antiviolenza, *Il Servizio Nazionale Antiviolenza: uno sguardo di lungo periodo e un'analisi dell'ultimo trimestre. Relazione di monitoraggio sui dati del 1522*, marzo 2006-dicembre 2012, on line sito web: www.pariopportunita.gov.it.

⁸ Il riferimento è alla presentazione della rete Di Re Donne in rete contro la violenza, <http://www.direcontrolaviolenza.it/>, Sito dell'Associazione nazionale dei Centri contro la violenza alle donne.

costruire un'azione politica a livello nazionale che, partendo dall'esperienza maturata nelle diverse realtà locali, promuova azioni volte ad innescare un cambiamento culturale di trasformazione della società italiana nei riguardi del fenomeno della violenza maschile sulle donne. L'associazione nazionale D.i.R.e. raccoglie dentro un unico progetto politico attualmente circa 60 tra Centri antiviolenza e Case delle donne che in vent'anni di attività hanno dato voce, sul territorio nazionale, a saperi e studi sul tema della violenza alle donne, supportando migliaia di donne ad uscire insieme ai propri figli/e dalla violenza e a conquistare la libertà.

Nel 2006, dopo due anni di lavoro, 57 Associazioni hanno redatto la Carta della Rete Nazionale dei Centri antiviolenza e delle Case delle donne documento politico nel quale, tenendo conto delle specificità delle diverse realtà che hanno dato vita alla rete, vengono identificate e condivise le finalità comuni per lo sviluppo di interventi e azioni nel campo della violenza alle donne e alle bambine/i.

D.i.R.e. intende dare visibilità alle esperienze e alle attività di carattere operativo dei Centri antiviolenza e delle Case delle donne presenti sul territorio nazionale. Più specificamente la rete intende sostenere lo scambio di esperienze relativamente alle metodologie di accoglienza, alle azioni di carattere sperimentale, alle questioni inerenti la normativa e la giurisprudenza così come alle prassi collegate all'ospitalità delle donne nelle Case rifugio. In altre parole questa realtà vuole favorire la conoscenza, lo scambio, il confronto, il sostegno e la valorizzazione del sapere elaborato dai Centri, anche attraverso la diffusione di materiali prodotti dalle singole associazioni e la messa in circuito di esperienze relative a nuovi progetti e/o azioni. Nel contempo questa Rete vuole essere il luogo di elaborazione e scambio per la messa a punto di progetti in comune (ricerche, sensibilizzazione, raccolta di dati, formazione, etc.), anche per potenziare lo sviluppo del singolo centro o casa, o della rete stessa.

D.i.R.e. ovviamente promuove politiche di sostegno dei Centri e delle Case, attraverso la costruzione di collaborazioni significative con gli enti sia locali che nazionali, sostiene iniziative di prevenzione e sensibilizzazione finalizzate alla conoscenza del problema della violenza e del ruolo dei Centri antiviolenza e opera nell'ambito delle attività di formazione rivolte a figure professionali differenziate, tra cui Forze dell'Ordine, personale

socio-sanitario, insegnanti, avvocati, magistrati, etc. per aumentare e scambiare conoscenze, far circolare metodologie ed esperienze.

In altre parole, l'associazione Di.R.e. si pone come interlocutrice delle istituzioni nazionali e internazionali alla luce del patrimonio di saperi, di elaborazioni ed esperienze professionali acquisite in tanti anni dai Centri antiviolenza, anche al fine di individuare, valorizzare e diffondere esempi di buone pratiche di contrasto alla violenza messi a punto a livello locale, nazionale ed internazionale, rafforzando l'attività dei Centri e delle Case delle donne già esistenti e favorendo la costituzione di una capillare rete di nuovi Centri antiviolenza.

In occasione della giornata mondiale contro la violenza, la rete Di.R.e. ha presentato, lo scorso anno, unitamente ad altri soggetti promotori, una proposta politica contenuta in un documento intitolato *Convenzione No More!* con il quale si intende a rafforzare l'impegno contro il femminicidio in Italia⁹ anche attraverso l'adozione di una serie di misure in grado di garantire un intervento efficace contro la violenza.

Più precisamente si segnalano la necessità di un cambiamento radicale di cultura e mentalità, di una rappresentanza appropriata delle donne e degli uomini in ogni ambito della società, di un uso non sessista del linguaggio, anche nei media e di un intervento delle istituzioni teso a prevenire, contrastare e proteggere con politiche attive, coerenti e coordinate l'intera popolazione, con il sostegno delle reti locali a partire dai Centri antiviolenza. Per la rete di soggetti firmatari della *Convenzione No More* infatti in Italia non vi è un adeguato coinvolgimento delle realtà che da anni lavorano sulle questioni inerenti la condizione della donna e complessivamente le risposte istituzionali risultano essere insufficienti, casuali e discontinue anche per la mancata attuazione del Piano Nazionale Antiviolenza del Dipartimento Pari Opportunità rispetto al quale si chiede una revisione con il contributo dei soggetti promotori della convenzione e per il disinteresse

⁹ UDI Nazionale, Unione Donne in Italia, Casa Internazionale delle Donne, GiULiA, Giornaliste Unite, Libere, Autonome, *Piattaforma CEDAW 30 anni lavori in corsa CEDAW*, Fondazione Pangea onlus, Giuristi Democratici, Be Free, Differenza Donna, Le Nove, Arcs- Arci, ActionAid, Fratelli dell'Uomo, Di.Re, Casa Internazionale delle donne. La Convenzione è stata redatta da: Luisa Betti, Titti Carrano, Francesca Koch, Simona Lanzoni, Claudia Signoretti, Barbara Spinelli, Vittoria Tola. Notizie in merito alla Convenzione al sito web: <http://convenzioneantiviolenzanomore.blogspot.it/p/v-behaviorurldefaultvml.html>.

verso le Convenzioni internazionali e la conseguente violazione dei diritti umani.

La Convenzione chiede perciò che sulla base degli obblighi internazionali assunti dallo Stato Italiano in materia di violenza maschile sulle donne e di stereotipi di genere si dia seguito all'attuazione delle Osservazioni Conclusive del 2011 del Comitato CEDAW e delle Raccomandazioni della Relatrice Speciale ONU contro la violenza sulle donne e che si proceda con la legge di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa (Istanbul 2011) sulla prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica.

Su un piano più strettamente operativo il documento chiede il rispetto degli standard minimi previsti dal Consiglio d'Europa in materia, la condivisione di una definizione univoca di violenza contro le donne sulla base degli standard internazionali con la rete di servizi pubblici e convenzionati a partire dai Centri antiviolenza; si dia vita a reti locali che coinvolgano i diversi settori che operano nel quadro degli interventi in materia di violenza in modo tale da garantire la presenza omogenea e capillare sul territorio nazionale di servizi pubblici e convenzionati il cui ambito di operatività sia caratterizzato dalla condivisione dei criteri di accoglienza e protezione delle vittime di violenza con un approccio di genere e laico per tutte e tutti. All'interno di questo scenario le firmatarie della Convenzione sottolineano l'importanza di riconoscere il ruolo dei Centri antiviolenza nelle politiche e nel quadro del sistema dei servizi da offrire sul territorio per accogliere donne vittime di violenza così come la necessità che le Regioni si dotino di una legge regolarmente finanziata, anche attraverso i Fondi Sociali Europei, che permetta ai Comuni di disporre delle risorse indispensabili all'implementazione dei servizi e delle politiche locali di prevenzione, sensibilizzazione, protezione e contrasto alla violenza.

Pur nella disorganicità e frammentarietà le azioni realizzate e gli intenti espressi dai documenti di carattere istituzionale e talvolta anche da quelli proposti e promossi dalle reti che operano direttamente sul terreno della violenza o comunque su quello della promozione della condizione della donna e della tutela dei diritti umani, mettono in luce la centralità dell'adozione di un approccio olistico nei riguardi del problema della violenza contro la donna per far fronte alla gravità della situazione che oggi si registra anche nella consapevolezza della parzialità della risposta penalistica e

dell'intensificazione assai significativa degli interventi legislativi degli Stati in questo senso.

È sotto gli occhi di tutti coloro i quali si occupano di questa materia lo sforzo profuso dai soggetti preposti all'operatività a che l'approccio olistico con cui si guarda alla lotta alla violenza sia tale sotto il profilo della lettura e perciò dell'analisi del fenomeno e delle sue manifestazioni e caratteristiche nel contesto della nostra società, così come su quello dell'intervento, sia con riferimento alla dimensione della prevenzione, che a quella del contrasto dei fatti di reato nonché della messa in sicurezza e della protezione della vittima.

Lo scenario dell'intervento a cui si è guardato in questi ultimi anni è perciò quello del sistema multi-agenzia vale a dire di una corretta considerazione del ruolo che i singoli attori, che a diverso titolo entrano potenzialmente o fattualmente in contatto con le vittime, possono rivestire in una dimensione di lavoro di rete per ottimizzare i risultati nella lotta alla violenza contro la donna. Tale lavoro è subordinato sotto il profilo della sua efficacia alla formazione di gruppi inter-istituzionali integrati al cui interno i diversi punti di vista siano effettivamente paritari.

L'idea perciò è quella di un *intervento multidisciplinare ed interistituzionale* che sappia realizzare un aiuto articolato nei confronti di un soggetto che normalmente ha bisogno di protezione fisica come di aiuto psicologico, medico, legale e economico. In altre parole, bisogna di ricevere quel supporto e quegli stimoli per uscire dal circuito della violenza che sappiano adeguatamente considerare la sua sofferenza e che offrano opportunità concrete di emancipazione rispetto al soggetto autore della violenza.

Per realizzare un simile modello di intervento, ove si combinino attività di prevenzione, azioni volte a favorire la repressione della violenza e la protezione della vittima è necessario realizzare un sistema di intervento in rete con soggetti specializzati organizzato nel quadro di un sistema centrale di *referral* e perseguire un obiettivo comune di sistematico aggiornamento delle professionalità coinvolte sul fronte dell'operatività per adeguare le prassi di intervento ai cambiamenti delle forme che assume la violenza e per ottimizzare le risorse che offre il territorio ma anche gestire la rete con uno spirito di costruttiva autocritica, valutazione e monitoraggio degli esiti del proprio operato al fine di valutarne i punti di forza e intervenire sulle eventuali criticità considerando prima di tutto il problema della valutazione sul piano fattuale e giuridico del rischio per garantire un effettiva tutela alla

donna vittima della violenza maturando la consapevolezza che la famiglia può diventare un luogo di pericolo piuttosto che di protezione

A questo proposito bisognerebbe tener conto del contributo che possono fornire ai soggetti coinvolti su un livello immediatamente operativo quali Forze dell'Ordine, Magistratura, personale sanitario, Centri antiviolenza e operatori sociali altre istituzioni a diverso livello. Si pensi anche in chiave di allargamento dell'idea di lavoro multi-agenzia alla scuola con riferimento all'emersione di situazioni di violenza peraltro in danno di minori, o all'università e ad altri enti di ricerca per ciò che concerne l'analisi del fenomeno e le caratteristiche nei diversi ambiti territoriali, così come per la formazione degli operatori del primo livello e ancora, importantissimi, ai rappresentanti delle comunità straniere per ciò che concerne la prevenzione e il contrasto della violenza collegata a consuetudini e pratiche contrarie ai diritti umani e vietate nel nostro ordinamento e alle organizzazioni sindacali con riferimento alla violenza e alle situazioni di sfruttamento nei luoghi di lavoro.

È evidente che lo sviluppo di un lavoro in chiave multi-agenzia non può che favorire un processo di miglioramento progressivo dei livelli professionali in quanto l'esperienza che si acquisisce lavorando nell'ambito di una "rete" definita da rapporti paritari con tutti gli operatori dei diversi settori (Polizia giudiziaria, Magistrati della Procura, operatori dei settori sociale e sanitario, altre autorità giudiziarie, civile e minorile in particolare) può permettere da un lato di superare le resistenze che, del tutto comprensibilmente, esistono ancora da parte di taluni operatori nel collaborare pienamente con l'autorità di Polizia, dall'altro di meglio proteggere le donne vittime delle violenze e di restituire loro la fiducia in se stesse e la dignità che qualcuno ha cercato di negarle.

10.4 La centralità della formazione nel documento della Rete Nazionale delle Avvocate dei Centri antiviolenza

In questo scenario è ovviamente necessario creare i presupposti per migliorare la risposta dei servizi territoriali alle donne vittime di violenza e, per ciò che concerne i diversi ambiti professionali, anche le Forze dell'Ordine dovrebbero favorire la formazione del proprio personale per individuare e affrontare i casi di violenza alle donne, collaborare alla definizione

di scenari di protezione adeguati alle donne vittime di violenza e individuare e nominare una persona come referente. Tutto ciò con l'obiettivo di rafforzare il sistema delle azioni volte alla prevenzione della violenza di genere e all'assistenza integrata alle vittime.

In quest'ottica la rete va letta non come uno strumento burocratico, ma come una nuova prassi operativa caratterizzata da una condivisione degli obiettivi che i diversi operatori si prefiggono e debbono perseguire sulla base di un percorso formativo e di specializzazione che permetta il conseguimento di adeguati risultati sul piano della prevenzione e della repressione della violenza nonché della protezione e piena riabilitazione delle vittime.

Interessante appare in proposito un lavoro di ricerca curato dalla Rete Nazionale delle Avvocate dei Centri antiviolenza che sin dagli anni '90 si è costituita all'interno della rete informale dei primi Centri antiviolenza italiani. L'indagine, condotta nel 2008, è nata dall'esigenza di elaborare strategie efficaci di prevenzione e di contrasto della violenza domestica a partire da un lavoro di monitoraggio e di segnalazione di tutta una serie di problematiche attinenti l'organizzazione del lavoro giudiziario nel settore penale e civile che possono interferire negativamente, fino a vanificare l'intervento, sia sotto il profilo dell'accertamento dei fatti, sia per quanto concerne la protezione della vittima della violenza.

Anche a seguito dei rilievi contenuti in questo lavoro il Consiglio Superiore della Magistratura nel luglio del 2009¹⁰, facendo proprie le argomentazioni presentate nella ricerca, ha emanato la prima circolare in tema di violenza familiare invitando alla promozione di incontri di studio rivolti ai magistrati, incoraggiando nell'ambito della organizzazione, la necessaria specializzazione dei magistrati, primariamente negli uffici di Procura ma anche in quelli di Tribunale, che si occupano in via esclusiva o comunque prevalente dei reati contrassegnati da tali specificità¹¹. Su questa indagine il Gruppo Avvocate dell'Associazione Di.Re ha presentato anche una rela-

¹⁰ Iniziative per migliorare la risposta di giustizia nell'ambito della violenza familiare, Delibera dell'8 luglio 2009.

¹¹ La ricerca ha interessato gli uffici giudiziari di primo grado (Procura e Tribunale ordinario) di Milano, Roma, Napoli, Firenze, Bologna, Torino, Ferrara, Trento, Cosenza, Latina, Santa Maria Capua Vetere, Arezzo, Bari, Catania, Palermo, Bolzano, Perugia, Ancona, Messina, Parma, Nuoro, Pescara, Monza, Trieste, Gorizia, Reggio Emilia, Velletri e Tivoli.:

zione in occasione della Conferenza nell'ottobre 2011 del network di Ong contro la violenza Women Against Violence Europe, WAVE¹².

Dalla ricerca, che va sottolineato è stata condotta nel 2008, è emersa una generalizzata insufficienza di specializzazione degli operatori. Proprio l'inadeguatezza della formazione sarebbe alla base della perdurante prassi del tentativo di conciliazione proposto dalle Forze dell'Ordine nel momento di raccolta della denuncia per maltrattamenti in famiglia.

Nel settore penale, segnala il documento, accade spesso che le Forze dell'Ordine minimizzino la vicenda che la donna denuncia loro cercando di dissuaderla dal presentare querela contro il partner violento e comunicano l'iniziativa della donna al soggetto denunciato, con grave rischio per l'incolumità della donna. Inoltre, gli operatori di Polizia giudiziaria non adeguatamente formati in materia di violenza domestica, stando agli esiti dell'indagine, non acquisirebbero una narrazione analitica degli episodi di violenza abituali da parte della vittima, non verificherebbero l'esistenza di circostanze fondamentali per la ricostruzione della vicenda (per esempio presenza di figli minori durante l'attività aggressiva), trascurerebbero la pericolosità di atti persecutori posti in essere da ex partner e dissuaderebbero la donna dal denunciare atti di violenza sessuale qualora gli stessi siano risalenti nel tempo o non supportati da elementi di prova e, in caso di intervento presso il domicilio familiare, procederebbero a redigere relazioni di servizio lacunose e imprecise.

Interessanti in proposito paiono essere alcune considerazioni contenute nella relazione presentata dal Dottor Pietro Forno, Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Milano, al Consiglio Superiore della Magistratura in un incontro di studi dedicato al tema "La violenza sulle donne: inquadramento giuridico, indagini e giudizio" (Roma, 19-21 ottobre 2009), nelle quali si sottolinea lo stesso problema. Dice testualmente la relazione: "Quando si leggono certi verbali di p.g. si ha l'impressione che le parti lese denunciino maltrattamenti o atti persecutori protrattesi per anni con la stessa frettosità con cui si denuncia lo smarrimento dei documenti. In realtà non è difficile intuire che la frettosità il più delle volte riguarda non il denunciante ma il verbalizzante...". Quello della fretta è evidentemente uno degli indicatori che deve indurre a considerare con maggior attenzione e sensibilità il modo

¹² Riferimenti alla pagina web: http://130.186.87.2/dire/images/pdf/pubblicazioni/13WAVEconferenza2011/ita_wave_avvocate.pdf

in cui si sviluppa l'intervento da parte di numerosi operatori, soprattutto delle Forze dell'Ordine, anche in un'ottica di riduzione delle possibili ritrazioni della parte lesa (peraltro piuttosto ricorrenti) che talvolta possono rendere impossibile ogni approfondimento (con conseguente immancabile archiviazione). La ricerca promossa dalla Rete nazionale delle Avvocate dei Centri antiviolenza ha messo in luce anche la scarsa applicazione in sede civile delle misure collegate all'allontanamento del convivente maltrattante. Emerge infatti dal lavoro svolto che nella stragrande maggioranza dei casi i Tribunali Civili non emettono gli ordini di protezione introdotti dalla Legge 154 del 2001¹³, in caso di grave pregiudizio per violenza familiare, se non prima di avere sentito anche il partner maltrattante. Questa prassi, denuncia il documento delle Avvocate in Rete comporterebbe un ridimensionamento importante delle potenzialità dello stesso dispositivo poiché, come è stato rilevato, è evidente che la preventiva notifica all'interessato della richiesta di allontanamento da parte di chi subisce violenza, pone in situazione di maggiore pericolo la vittima. Inoltre l'emissione di provvedimenti di protezione sarebbe limitata rispetto all'entità del fenomeno della violenza domestica, anche se comunque più significativa nei Tribunali ove vi sono giudici specializzati.

Un'altra situazione riportata nel documento concerne la frequente confusione che si riscontrerebbe in sede di separazione tra i termini di conflitto e violenza determinando l'impossibilità di riconoscere la gravità delle condotte di violenza agite dal coniuge che si sta separando e conseguentemente la non emissione dei provvedimenti da parte dell'autorità giudiziaria tesi ad evitare il degenerare delle situazioni.

Anche l'introduzione della Legge 54 del 2006¹⁴, per l'affido parentale ad entrambi i genitori, sta rendendo più difficile i percorsi delle donne di uscita dalla violenza. Queste difficoltà si sommano al persistere dell'idea che la donna tenti comunque di appropriarsi della casa coniugale, anticipando con l'ordine di allontanamento l'assegnazione della casa domestica e frequentemente ad una non corretta valutazione del pregiudizio subito dai figli che assistono alla violenza familiare.

¹³ Legge n. 154 del 5 Aprile 2001, *Misure contro la violenza nelle relazioni familiari*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 98 del 28 aprile 2001.

¹⁴ Legge 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori e affidamento condiviso dei figli*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 50 del 1° marzo 2006.

PARTE QUARTA

Emersione, riconoscimento,
prevenzione della violenza
e tutela delle vittime nel quadro
del lavoro multi-agenzia



11. Sulle procedure operative: cenni agli strumenti di emersione, riconoscimento e prevenzione della violenza

11.1 Il ciclo della violenza

Mentre continua ad essere piuttosto difficile comprendere con precisione se la frequenza delle violenze sia effettivamente aumentata o semplicemente emerga maggiormente rispetto ad un tempo¹, negli ultimi anni alle forme “tradizionali” di violenza fisica, psicologica, sessuale e economica se ne sono andate aggiungendosi altre, ad es. la violenza nelle coppie di adolescenti, fenomeno in forte crescita negli ultimissimi tempi anche con riferimento ai femicidi che vedono coinvolti giovanissimi, le molestie sessuali alle studentesse, o ancora relativamente ai minori, la pornografia minorile e la prostituzione su Internet, o le violenze inflitte ai minori da parte di soggetti estranei alla dimensione familiare, o gli abusi di cui sono vittime le donne migranti², così come le donne con disabilità.

¹ Dati EURES - Ansa presentati nel giugno 2008 in occasione di un convegno organizzato dalla Provincia di Milano, descrivono qual è il rischio nel corso delle donne di finire vittime di omicidio in venti paesi europei e negli Stati Uniti: l'Italia risulta al 17° posto per numero di donne uccise, seguita da Svezia, Norvegia e Cipro; il paese in cui è più probabile che la donna sia vittima di femicidio è l'Ungheria, con gli Stati Uniti al 2° posto, seguiti da Romania, Slovacchia, Austria e Slovenia, poi ancora Francia, Gran Bretagna, Spagna, Germania e Danimarca. In tutti i paesi, ad eccezione dell'Olanda, almeno la metà (ma spesso anche di più) dei femicidi viene commessa da partner o ex e, in Italia, si raggiunge addirittura il 75%. A. De Micheli, «Femicidio»: le italiane sono meno a rischio, in «Corriere della Sera», 15 giugno 2008, cit in R. De Luca, *Donne assassinate Dall'omicidio seriale allo stupro di gruppo, storia e fenomenologia della guerra condotta dal genere maschile contro "l'altra metà del cielo"*, Milano, Newton Compton, 2009.

² È la stessa Organizzazione Mondiale della Sanità a segnalare nel Primo Rapporto mondiale su violenza e salute pubblicato nel 2002 il fatto che qualunque analisi esaustiva sulla

Si tratta di considerazioni che in qualche modo mettono in evidenza la fragilità e la contraddittorietà di tante conquiste e lanciano dei segnali d'allarme circa la necessità di identificare in modo corretto le diverse forme di violenza se si vuole valutarne la frequenza, studiarne le caratteristiche e conoscerne le conseguenze, tenendo presente che, nella vita reale, queste tipologie perdono spesso di senso, in quanto, di frequente, la violenza si sviluppa lungo un continuum di eventi e situazioni non facilmente frazionabili. Molto spesso il luogo in cui la violenza si consuma diviene l'elemento maggiormente connotante, proprio in ragione dell'assommarsi delle condotte abusanti di cui sono vittime le donne frequentemente.

In termini operativi se si vuole affrontare la violenza su più livelli è necessario considerare una molteplicità di aspetti, ad es. esaminare i fattori di rischio individuali e agire al fine di modificare i comportamenti che li accentuano, intervenire nelle situazioni ove vi siano relazioni personali intime o situazioni familiari che necessitano di aiuto o di un sostegno professionale, monitorare luoghi pubblici quali scuole, posti di lavoro e quartieri allo scopo di adottare misure che riducano il rischio di violenza, ovvero le situazioni che la possono veicolare, occuparsi delle disparità di genere senza limitarsi a considerare gli atteggiamenti e le pratiche culturali che si basano in modo evidente su una visione di subalternità della donna all'uomo, ma piuttosto considerare le attività di sensibilizzazione come propedeutiche alla prevenzione e alla stessa repressione e soprattutto al

violenza dovrebbe cominciare definendone le diverse forme in modo tale da facilitare la loro misurazione scientifica. L'OMS definisce la violenza come: L'utilizzo intenzionale della forza fisica o del potere, minacciato o reale, contro se stessi, un'altra persona, o contro un gruppo o una comunità, che determini o che abbia un elevato grado di probabilità di determinare lesioni, morte, danno psicologico, cattivo sviluppo o privazione. In tale definizione si associa l'intenzionalità con l'atto stesso, a prescindere dal risultato che si determina. L'inserimento del termine "potere", oltre alla frase "utilizzo della forza fisica", estende la nozione convenzionale di violenza al fine di ricomprendere quegli atti che rappresentano il risultato di una relazione di potere, ossia anche le minacce e l'intimidazione. Il termine "utilizzo del potere" permette inoltre di includere anche l'incuria o gli atti di omissione. World Health Organization, *World Report on Violence and Health*, (E. G. Krug, L. L. Dahlberg, J. A. Mercy, A. B. Zwi, R. Lozano eds) 2002, on line al sito web: www.who.org, trad. it in: Quaderni di Sanità Pubblica, *Violenza e salute nel mondo. Rapporto dell'Organizzazione Mondiale della Sanità*, Milano, Cis, Editore, 2002, trad. it. E. Fossati, on line alla pagina web: http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545615_ita.pdf.

conseguimento di cambiamenti culturali significativi che contribuiscano alla rimozione alla radice di questo fenomeno.

L'aver una visione "olistica" del fenomeno della violenza che ne permetta anche la misurazione e l'impatto, è particolarmente importante se si considerano la violenza domestica o comunque quelle situazioni che coinvolgono persone che hanno o hanno avuto con la vittima una relazione di intimità o di assidua frequentazione.

Con riferimento a questo specifico contesto, è particolarmente importante lavorare in questa direzione poiché l'ambito domestico, o comunque quello delle relazioni affettive, presenta l'incidenza maggiore in termini di numero di eventi e di gravità degli eventi. La violenza domestica ha ricevuto infatti in questi ultimi anni un'attenzione significativa, non solo per l'emersione della sua rilevanza quantitativa ma anche per la pericolosità e complessità delle situazioni di vittimizzazione, ovvero per la percentuale elevata di persone coinvolte in situazioni veramente invasive sotto il profilo dell'aggressività posta in essere dall'agente e per il perdurare di queste circostanze fattuali, spesso anche successivamente alla rottura del rapporto affettivo, a riprova della natura non occasionale delle manifestazioni che la violenza assume quale strumento razionale utilizzato dall'uomo per ribadire in modo più o meno consapevole il proprio potere sulla donna³.

Sicuramente la violenza domestica è stata destinataria in questi ultimi anni di maggior attenzione della stessa violenza sessuale, fatta eccezione per i numerosi studi collegati al ricorso allo stupro nei conflitti armati, e perciò come crimine di guerra, crimine contro l'umanità o crimine di genocidio. Questa fatto è sicuramente attribuibile ai cambiamenti culturali e allo sviluppo di una diversa sensibilità verso la violenza sessuale e i diversi contenuti giuridici che il reato ha assunto nel tempo⁴.

L'attenzione alla letalità in relazione alla violenza di genere – e in particolare a quella che viene a definirsi nell'ambito di relazioni intime –, è salita alla ribalta della cronaca solo in tempi recenti, grazie al lavoro di informazione e di sensibilizzazione delle realtà organizzative attive sul versante della promozione dei diritti umani delle donne e specificamente sul terreno dell'intervento specialistico come i Centri antiviolenza. Lo stesso

³ P. Romito, *Un silenzio assordante. La violenza occultata su donne e minori*, Milano, F. Angeli, 3a ristampa 2011, 1a ed. 2005.

⁴ L. Goisis, *La violenza sessuale: profili storici e criminologici. Una storia di 'genere'*, *op. cit.*

Rapporto sul femicidio che la Casa delle donne per non subire violenza di Bologna pubblica annualmente sulla base di quanto i mass media registrano circa gli omicidi di donne è una diretta testimonianza di questo impegno⁵.

Sono numerose le ricerche condotte negli ultimi dieci anni nei paesi industrializzati dalle quali è emerso che le forme di violenza attribuibili al partner o comunque a persone affettivamente legate anche nel passato alla vittima, nelle situazioni di conflitto relative alle relazioni intime presentino caratteristiche diverse.

A questo proposito è possibile parlare di almeno due modelli. Un primo modello è identificabile in una forma di violenza progressiva caratterizzata da molteplici forme di abuso, terrore e minacce, nonché da un atteggiamento possessivo e di controllo crescente da parte dell'abusante, nel secondo invece la violenza assume toni più contenuti e si inserisce all'interno di relazioni definite da frustrazione e rabbia continue che sfociano occasionalmente in aggressione fisica.

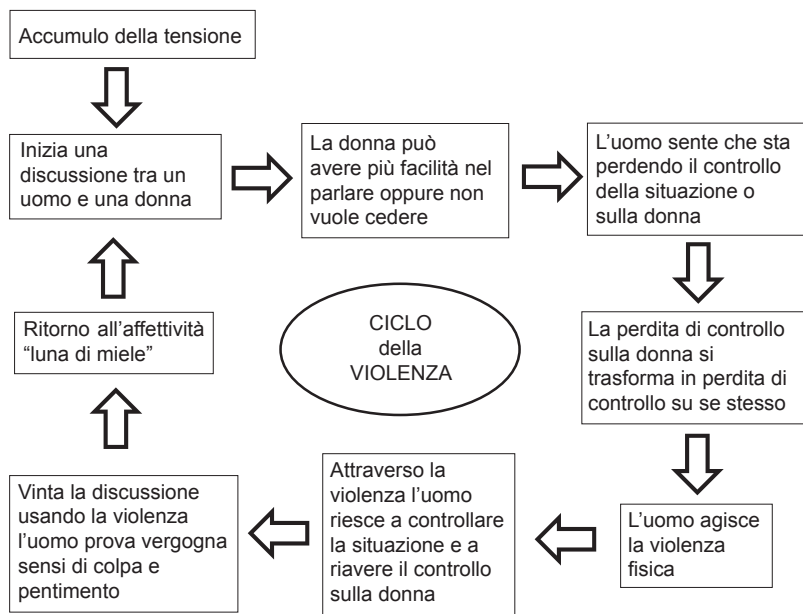
La casistica, assai variegata, mette in luce l'esistenza di situazioni in cui dalla violenza subita alla donna derivano lesioni personali gravi, privazione della libertà ottenuta segregando le vittime, spesso per giorni o addirittura per anni, tentativi di omicidio, fino all'omicidio stesso.

Ciò che sembra in qualche modo costituire un dato assodato su cui la letteratura si esprime in una direzione unanime, è il fatto che, generalmente, le gravi forme di violenza nelle relazioni di intimità, fino all'omicidio della donna, sono precedute da storie di abusi che talvolta si protraggono per molti anni divenendo sempre più importanti fino a sfociare in comportamenti violenti così pericolosi da preludere al rischio di letalità e trasformarsi in eventi omicidari.

Tale situazione è rappresentabile seguendo le fasi proposte nello schema di seguito riportato⁶:

⁵ Casa delle donne per non subire violenza, *op. cit.*

⁶ C. Righi, A. Romanin, *Materiale formativo della Casa delle donne per non subire violenza Onlus, Muvì Project*, 2008, on line al sito web:<http://www.comune.bologna.it/>.

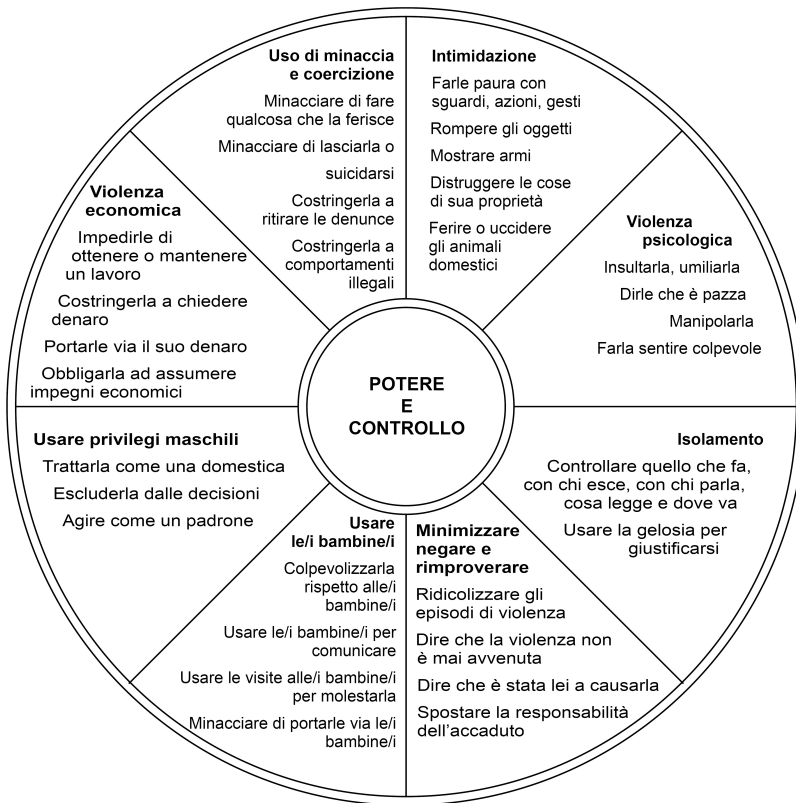


Le modalità con cui si sviluppano i maltrattamenti in famiglia sono state rappresentate dalle Case e dai Centri antiviolenza in un modello denominato “Ruota del potere e del controllo”, elaborato per la prima volta negli U.S.A. da un gruppo di donne maltrattate e di operatrici del “Progetto di Intervento sulla Violenza Domestica” della cittadina di Duluth, Minnesota⁷.

Le condotte elencate nelle diverse sezioni della Ruota, riprodotta nella pagina seguente, pur trovando “motivazioni” e rinviando a circostanze e fattori diversi, sono tuttavia accomunabili nell’intento da parte maschile di esercitare un livello di potere sulle donne funzionale a controllare le loro vite.

Tra le situazioni che si ritiene favoriscano la violenza da partner sono comunemente identificate negli studi in materia la disobbedienza al marito, il rispondere a tono, il non occuparsi in modo sufficiente dei figli e della

⁷ <http://www.theduluthmodel.org/about/index.html>. La *Ruota del potere e del controllo* è tratta da: Casa delle donne per non subire violenza, Gruppo di lavoro e di ricerca sulla violenza alle donne, *Maltrattate in famiglia. Suggestioni alle donne che si rivolgono alle Forze dell’Ordine*, Bologna, 1999, on line al sito web: <http://www.casadonne.it>.



casa, il fare domande rispetto ai soldi o a possibili amanti, l'uscire di casa senza l'autorizzazione del coniuge o compagno, il rifiutare le richieste sessuali e l'essere sospettate di infedeltà o intrattenere contatti con la famiglia di origine e gli amici troppo stretti.

La risposta delle donne agli abusi è sostanzialmente caratterizzata dalla volontà, spesso inefficace, di proteggere la propria sicurezza e quella dei figli. Diverse possono essere le strategie adottate: alcune donne resistono, altre se ne vanno, mentre altre ancora tentano di mantenere la pace assecondando le richieste del marito, molte sono quelle che non riescono a maturare una consapevolezza piena circa il loro essere vittime di abusi. In altre parole, ciò che a un occhio esterno potrebbe sembrare una mancanza

di risposta positiva da parte della donna, potrebbe in realtà costituire una valutazione calcolata e razionale di ciò che è necessario fare per portare avanti la relazione con il maltrattante e nel contempo proteggere se stesse e i propri figli. Comunque sia, la risposta di una donna all'abuso è sempre ovviamente limitata dalla gamma di possibilità a sua disposizione. Si tratta di risorse che molto spesso non sono sufficienti a garantire la sicurezza fisica oltre che psicologica della donna e soprattutto non sempre rendono possibile intraprendere un percorso che permetta di uscire autonomamente dalla violenza.

11.2 Riconoscere la violenza

Tante possono essere le motivazioni che possono trattenere le donne in relazioni abusive: paura di ritorsioni, mancanza di mezzi alternativi di sostegno economico, preoccupazione per i figli, dipendenza affettiva, per le straniere vincoli inerenti il permesso di soggiorno, mancanza di sostegno da parte della famiglia, latente speranza che l'autore delle violenze possa cambiare, oltre che la stigmatizzazione legata al fatto di non essere più sposate o comunque di non avere più un compagno.

Spesso il rifiuto di riconoscere la situazione di abuso e la paura di subire l'ostracismo sociale o forme di proscrizione con riferimento ad alcune comunità nazionali, impediscono alle donne di chiedere aiuto, cosicché sono numerose le vittime di violenza che lasciano il partner talvolta solo dopo diversi anni, magari una volta cresciuti i figli o quando la violenza diventa talmente grave da far sì che la vittima capisca che il partner non potrà cambiare, o quando la situazione inizia decisamente a coinvolgere i figli.

Molto spesso l'interruzione di una relazione abusiva non è riconducibile ad un evento unico e improvviso ma costituisce un processo che matura nel tempo e che magari è accelerato da un evento particolarmente cruento o insostenibile sul piano psicologico. La maggior parte delle donne lascia il partner e ritorna con lui diverse volte prima di decidere di troncane la relazione definitivamente. Il processo implica fasi di rifiuto, di negazione, di auto-colpevolizzazione e di sofferenza prima che un riconoscimento pieno della violenza permetta alla donna di prendere consapevolezza della

propria situazione e di identificarsi con altre donne nella stessa situazione.

Sfortunatamente, interrompere una relazione di tale genere non garantisce necessariamente sempre la sicurezza. Anzi, chi lavora in questo ambito sa che il momento in cui si esce da una relazione affettiva a seguito di fatti di violenza rappresenta forse il passaggio più delicato sul piano della sicurezza. È infatti possibile talvolta che la violenza prosegua e che possa addirittura peggiorare dopo che una donna ha lasciato il partner.

Ciò come è noto avviene per molteplici ragioni, molto spesso a causa dei limiti che le donne incontrano nell'organizzazione della risposta alla violenza da parte delle istituzioni. Basti pensare al fatto che sono sempre più numerose le vicende di cronaca che segnalano il fatto che molte vittime prima di essere uccise avevano avuto dei precedenti contatti con la polizia o con i presidi di Pronto soccorso. Questa circostanza sta a significare che molte volte la persona che subisce violenza e il maltrattante sono in qualche modo noti a qualcuno degli attori del sistema antiviolenza. Questo non significa ovviamente che da parte delle istituzioni vi sia una sistematica sottovalutazione della situazione reale in cui vive la vittima. Più realisticamente queste circostanze sono riconducibili a due profili: da un lato il numero assai rilevante di casi che giungono a conoscenza degli operatori, sia dei servizi che delle Forze dell'Ordine che della Magistratura, dall'altro la non sempre adeguata preparazione dello stesso personale che lavora a contatto con le vittime. Questi due elementi, soprattutto se combinati insieme, possono dar luogo a situazione di errata lettura delle circostanze oggettive del caso, come peraltro può verificarsi che il fatto di violenza che porta alle lesioni gravi o all'omicidio è del tutto inaspettato rispetto alla vicenda vissuta e narrata dalla vittima fino a quel momento. È evidente che qui il problema riguarda la capacità di cogliere in termini oggettivi il livello di gravità e di rischio della situazione ma anche le possibilità reali che gli operatori hanno di intervenire nelle diverse situazioni.

Per tutte queste ragioni si è cominciato a considerare con estrema attenzione il problema della valutazione del rischio, della gestione della sicurezza, soprattutto con riferimento alla gestione del rischio in termini di prevenzione.

Per *valutazione del rischio* si deve intendere il processo di identificazione e stima di una determinata situazione, mediante un approccio sistemico

che prenda in considerazione una serie di fattori di rischio che possono essere supportati dall'utilizzo di uno strumento di valutazione del rischio stesso. Si tratta di un processo che richiede un continuo riesame ad intervalli regolari e che deve di necessità coinvolgere soggetti con un'esperienza professionale specifica nel settore e le stesse donne vittime di violenza.⁸

Invece la *gestione della sicurezza* consiste nella messa a punto di piani di sicurezza di tipo continuativo strutturati sulla base delle esigenze del singolo caso che necessariamente coinvolgono anche il servizio ove potrebbe essere accolta la vittima, utilizzando un modello gestionale di tipo multi-agency. Diversamente la *gestione del rischio*, – in relazione all'autore di violenza, è intesa come il processo atto a prevenire la violenza cercando di influenzare i fattori di rischio e di protezione all'interno di ogni servizio della rete di lavoro multi-agenzia.⁹

La violenza da partner nelle relazioni di intimità è notoriamente scandita da condotte reiterate dall'agente nei confronti della stessa vittima e la tendenza è quella di aumentare nel corso della relazione soprattutto nelle situazioni in cui la donna manifesta l'intenzione o cerca di interrompere la relazione, ad es. separandosi, andando via di casa, o semplicemente allontanandosi per tornare a vivere con i propri famigliari o con un altro uomo.

È comunque la consapevolezza del carattere non occasionale della violenza che da un certo numero di anni ha sollecitato le ricerche e gli interrogativi su quali possono essere degli indicatori o degli strumenti di altro genere che possono agevolare la possibilità di identificare il rischio a cui alcune donne sono esposte. Soprattutto ciò su cui si sta lavorando, anche sul piano operativo, è la validità, nel senso della efficacia, del ricorso agli indicatori al fine di poter intervenire anche sul profilo della tutela in modo opportuno e tempestivamente, ovvero sulla gestione del rischio stesso. Per questa ragione si parla sempre più frequentemente di procedure volte a far emergere le situazioni ad alto rischio di violenza maschile nei confronti delle donne, a permetterne il monitoraggio allo scopo di identificare preventivamente le circostanze di rischio e a mettere a punto gli interventi di

⁸ WAVE, S. Hilder (ed.), *Incrementare le capacità di valutazione del rischio e la gestione della sicurezza nella protezione delle vittime ad alto rischio*, Vienna 2012, on line alla pagina web: [http://78.142.150.50/sites/wave.local/files/protectii\(italian\)final\(july2012\)_opt.pdf](http://78.142.150.50/sites/wave.local/files/protectii(italian)final(july2012)_opt.pdf), 30 aprile 2013.

⁹ WAVE, *Protect - Identifying and Protecting High Risk Victims ...*, op. cit. e nella versione italiana *Protect - Identificazione e Protezione delle Vittime...*, op. cit.

protezione a garanzia della sicurezza della persona vittima di abusi domestici o di atti persecutori.

In linea di massima vengono considerate vittime ad alto rischio le donne e i minori a rischio di omicidi o tentati omicidi, violenza provocata dall'uso di armi o oggetti pericolosi, violenza dalla quale derivano lesioni gravi per le quali si rendono indispensabili trattamenti medici di emergenza, violenza che provoca infortuni ripetuti, minacce di morte, continuo e violento controllo e coercizione, *stalking*, nonché tutte le forme di privazione prolungata della libertà fino alla schiavitù e alla tortura.

La constatazione del fatto che molto frequentemente le donne vittime delle forme più importanti e lesive di violenza hanno contatti soprattutto con i servizi che a diverso titolo entrano in gioco nel contrasto alla violenza, ha sollecitato la ricerca sugli strumenti che possono permettere di prevedere (al fine di anticipare/evitare) la commissione di fatti di reato più o meno gravi e valutare il rischio per la vittima anche in relazione alla progressiva affermazione del modello del lavoro multi-agency. Ciò deve necessariamente tradursi in una condivisione del linguaggio e della terminologia, nonché degli obiettivi e dei valori a questi sottesi e ovviamente nel medesimo impegno per il conseguimento dei risultati attesi.

Questo tipo di percorso e il *modus operandi* in termini di prassi che ne dovrebbe discendere, oggi assume un significato particolare alla luce del paradigma diritti umani e dell'esistenza di un "dovere di proteggere" che ovviamente assume connotazioni diverse a seconda degli attori a cui lo si riferisce (Forze dell'Ordine, sistema della giustizia penale, servizi sociali, servizi sanitari), ma che in relazione alla "due diligence" ha acquisito una legittimazione sul piano internazionale di cui non si può non tener conto sotto il profilo della normativa interna.

In una dimensione di lavoro multi-agenzia in cui le diverse figure professionali sono chiamate ad assumere delle decisioni, è importante che la valutazione sulle misure da prendere a protezione della vittima contro il maltrattante rispecchino da un lato l'ambito d'intervento dei singoli soggetti o agenzie e le diverse professionalità operanti nei diversi contesti, dall'altro un processo di condivisione in termini di valutazione del rischio, poiché in questo modo è possibile aumentare la consapevolezza delle vittime del rischio che corrono e definire un quadro della situazione più rispondente al dato di realtà.

Si sa infatti che molto spesso le vittime non riescono ad avere una visione oggettiva della condizione che stanno vivendo che permetta loro di comprendere in modo esatto le circostanze nelle quali si possono venire a trovare, anche per la sottigliezza dei meccanismi con cui la società contemporanea riesce ad occultare la violenza maschile. Questo dato deve però essere considerato sempre alla luce della centralità che assume il riconoscimento delle conoscenze delle vittime e la loro funzione peculiare nell'individuazione del rischio e gestione della sicurezza.¹⁰ Questa condizione peraltro è l'unica che permette alla donna di svolgere un ruolo attivo nel processo decisionale e nell'applicazione delle misure relative alla sicurezza e più in generale all'eventuale percorso giudiziario che si instaura con la vicenda stessa della violenza.

Bisogna considerare che al centro dell'esperienza di una vittima vanno collocati la perdita di potere e l'incapacità di esercitare controllo. Questo tipo di vissuto non deve necessariamente riprodursi nel contatto con gli operatori chiunque essi siano, poiché la loro funzione deve essere comunque quella di proteggere e sostenere il percorso della donna.¹¹

La valutazione del rischio di violenza, come si anticipava sopra, è un processo volto a identificare i fattori di rischio allo scopo di sviluppare percorsi di protezione che siano in grado di dare delle risposte adeguate in termini di sicurezza e protezione alla persona coinvolta nella violenza.

Il rischio di violenza presenta profili plurali che richiedono di considerare la natura, la gravità, la frequenza o la durata e l'imminenza eventuale di qualsiasi violenza futura. Diversamente dagli studi orientati alla valutazione del rischio per la recidiva dei reati violenti anche di natura sessuale, non sono numerosi i lavori empirici sulla valutazione del rischio nella violenza da partner nelle relazioni di intimità. La letteratura in materia è per lo più anglosassone, anche perché la Gran Bretagna ha in questo senso sviluppato da più tempo dei sistemi di intervento sulla violenza domestica e più in generale sulla violenza contro le donne incentrati sul lavoro multi-agenzia.

Nel quadro degli studi che si riferiscono alla violenza da partner nelle relazioni di intimità, sono estesamente utilizzate delle *checklist* a supporto

¹⁰ WAVE, S. Hilder (ed.), *Incrementare le capacità di valutazione del rischio e la gestione della sicurezza...*, *op. cit.*

¹¹ *Ivi*, p. 39.

del lavoro che le diverse figure professionali sono chiamate a fare in queste circostanze.

Di fatto oggi il ricorso anche da parte di soggetti dotati di un *expertise* in materia di violenza contro le donne consolidato e specialistico all'utilizzo di *checklist*, colloqui clinici, strumenti formali per l'identificazione capaci di chiarire le varie forme di violenza presenti, appare essere sempre più frequente nella messa a punto dei piani e/o delle strategie per la sicurezza delle vittime.

Gli approcci più comunemente utilizzati nella valutazione del rischio di maltrattamenti nelle relazioni intime sono classificazioni del partner (della vittima), scale di misurazioni del rischio nei casi di maltrattamento da coniuge (entrambi strumenti attuariali e di giudizio professionale strutturato) e scale di misurazione del rischio disegnate per i comportamenti recidivanti generali o violenti¹². Più recentemente sono stati sviluppati degli strumenti per determinare i casi che presentano più probabilità di divenire gravi o comunque condurre a forme di violenza letale. È perciò evidente quanto sia importante saper rispondere in modo opportuno con strumenti e dispositivi adeguati al livello di pericolosità per operare in modo appropriato. Per molti di questi strumenti recentemente sono stati pubblicati studi di validazione sulla predittività.

Nonostante si verifichi frequentemente una sovrapposizione tra i fattori di rischio per l'omicidio e il maltrattamento reiterato, sembrerebbe comunque possibile rilevare delle differenze. Come è stato constatato ad esempio, mentre l'utilizzo di sostanze stupefacenti o l'aver subito abusi nell'infanzia sembrano costituire dei fattori di rischio per il maltrattamento reiterato, le tendenze suicide del maltrattante o il possesso di armi da fuoco sono fattori di rischio che riguardano l'omicidio o l'omicidio-suicidio¹³. È evidente che la reiterazione della violenza nella forma del maltrattamento da parte del partner nelle relazioni di intimità è molto più semplice da prevedere in considerazione della rilevanza quantitativa con cui purtroppo questi eventi si manifestano e oggi fortunatamente però anche emergono.

¹² WAVE, *Protect - Identifying and Protecting High Risk Victims ...*, *op. cit.*, e nella versione italiana *Protect - Identificazione e Protezione delle Vittime...*, *op. cit.*

¹³ J. Roehl et al. *Intimate Partner Violence Risk Assessment Validation Study, Final Report*, 2005, on line al sito web: <http://www.ncjrs.gov>.

11.3 Cenni ai principali strumenti di ausilio nella valutazione del rischio di pericolosità della violenza

Per agevolare la possibilità di stabilire il rischio di omicidio o di violenza letale, circostanza molto più complessa da valutare sotto il profilo del rischio, vi è da segnalare che alcuni strumenti sono stati messi a punto appositamente per offrire delle indicazioni in queste situazioni. Ne è un esempio il Danger Assessment, il MOSAIC-20, mentre per quanto concerne la recidiva del maltrattante alcuni esempi sono il SARA, l'ODARA, il DVI, il K-SID. A questi si combinano strumenti che dovrebbero essere in grado di operare rispetto ad entrambe queste situazioni si tratta del Navy Risk Assessment o più recentemente il SIVIPAS.¹⁴

La differenza tra questi strumenti concerne la valutazione che può essere di tipo clinico o di tipo attuariale.

Nelle scale attuariali chi valuta abbina meccanicamente le classificazioni inserite in una lista strutturata di fattori di rischio ad un punteggio totale. Diversamente, nella valutazione professionale strutturata (ad es. nel SARA) chi opera al fine di valutare il rischio classifica in modo simile sulla base di una lista strutturata dei fattori di rischio, ma il risultato di questo processo è lasciato al professionista.

Ancora, la valutazione professionale può essere non strutturata, vale a dire basarsi su un processo definibile come “intuitivo”, fortemente centrato sulla persona e sui profili specifici del singolo caso. Conoscere a fondo la potenziale vittima andando oltre i semplici elementi che ne costituiscono l'identità implica che la sicurezza venga considerata un obiettivo primario dominante a cui devono tendere tutte le istituzioni e gli operatori coinvolti nel caso. La percezione del rischio da parte delle donne risulta essere importante nella determinazione del rischio di maltrattamento reiterato da parte del partner nelle relazioni di intimità.

Numerosi studi hanno provato ad identificare i fattori rinvenibili nelle situazioni riconducibili a violenza da parte del partner o del coniuge associandoli al rischio di maltrattamento reiterato e/o alla sua pericolosità o

¹⁴ WAVE, *Protect - Identifying and Protecting High Risk Victims...*, *op. cit.* e nella versione italiana *Protect - Identificazione e Protezione delle Vittime...*, *op. cit.*. Inoltre, A. C. Baldry, *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio...*, *op. cit.*, A. C. Baldry, F. Roia, *Strategie efficaci per il contrasto ai maltrattamenti e allo stalking. Aspetti criminologici e giuridici*, Milano, F. Angeli, 2011.

alla sua potenziale letalità. È noto che i fattori di rischio capaci di scriminare i partner violenti da quelli non violenti possono essere distinti sulla base di rischio relativamente a colui che agisce la violenza (ad esempio il comportamento antisociale generale, l'attitudine negativa verso le donne, i disturbi di personalità e di salute mentale, problemi da uso di sostanze) o a fattori di rischio relativamente alla vittima, come le preoccupazioni legate ai figli, situazioni finanziarie e lavorative difficili, il ricorso ai servizi sociali per supporti di vario genere. Vi sono inoltre altri fattori di rischio che rinviano a eventi che possono mettere in discussione o porre fine alla stabilità della relazione (allontanamento, separazione, divorzio).

Numerosi sono gli studi in questo senso che utilizzando gli strumenti di valutazione del rischio di recidiva nel maltrattamento e studiando le storie di un certo numero di condannati per omicidio o maltrattamento hanno dato risultati molto interessanti.¹⁵ che in talune circostanze dimostrerebbero la possibilità di identificare alcuni fattori di rischio per il femicidio da partner nelle relazioni di intimità. Emergono come centrali in queste situazione circostanze tipo quelle di disporre di un'arma da fuoco o di essere stati in precedenza autori di minacce, o ancora la presenza in casa di un figliastro dell'autore di violenza, e l'allontanamento, soprattutto nelle situazioni in cui l'autore della violenza opera un controllo sistematico nei confronti della partner vittimizzata.

Con riferimento invece alle situazioni di femicidio-suicidio sembra rilevare il disturbo mentale così come condizioni di particolare disagio, ad es. economico a causa di disoccupazione o comunque l'insorgere eventuale di circostanze che possono sembrare essere in grado di interferire nella relazione affettiva negativamente.

Peraltro anche la casistica italiana relativa ai femicidi mette in luce come il disturbo mentale, l'uso di droghe, i precedenti penali e la presenza di armi in casa accentuino il rischio in questa direzione.

Anche la separazione viene comunemente considerata come un fattore di rischio significativo per lesioni gravi o omicidio. Tale circostanza è poi in rapporto diretto alla presenza o meno di figli e al contatto con questi ultimi, che spesso rappresenta l'opportunità per dare continuità alle violenze o accentuarle.

¹⁵ A. C. Baldry, *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio...*, *op. cit.*, et, A. C. Baldry, F. Roia, *Strategie efficaci per il contrasto ai maltrattamenti e allo stalking...*, *op. cit.*

Di seguito si riproduce una tabella che rappresenta sinteticamente i principali strumenti di valutazione del rischio oggi utilizzati sia nella ricerca sulla violenza nei confronti delle donne, soprattutto con riferimento ai femicidi e ai maltrattamenti nelle relazioni di intimità, sia in talune circostanze e limitatamente ad alcuni paesi, sul piano operativo. Nella tabella si riprende uno studio del 2011 prodotto dalla rete WAVE – Women Against Violence Europe, European Network and European info Centre Against Violence e basato su un lavoro di ricerca del 2005 curato da J. Roehl unitamente ad altri studiosi. La tabella proposta dalla stessa WAVE, è stata da noi parzialmente modificata rispetto alla traduzione italiana dalla versione inglese originale¹⁶.

¹⁶ La tabella è originariamente proposta in lingua inglese nella pubblicazione curata da WAVE, European Network and European Info Centre Against Violence, *Protect - Identifying and Protecting High Risk Victims of Gender Based Violence - an Overview*, Second, revised edition, Vienna 2011, e riproposta nella versione italiana di questa stessa pubblicazione *Protect - Identificazione e Protezione delle Vittime ad Alto Rischio di Violenza di Genere – Una panoramica*, Seconda edizione aggiornata, Vienna 2011, entrambe le pubblicazioni sono basate sullo studio curato da J Roehl et al. *Intimate Partner Violence Risk Assessment Validation Study, Final Report* del 2005 (on line al sito web: <http://www.ncjrs.gov>) e sono disponibili in formato elettronico al sito web: <http://www.wave-network.org/>.

Principali strumenti di valutazione del rischio nei casi di violenza da partner nelle relazioni di intimità

Metodo	Descrizione	Somministrazione	Usi Principali
DA – Danger Assessment¹ Valutazione del rischio	Analisi compiuta sulla base dei dati del precedente anno per documentare la gravità e la frequenza delle percosse; questionario di 20 domande con risposta si/no sui fattori di rischio. Punteggio: 3-40; 4 categorie di rischio (variabile, in crescita, grave e estremamente pericoloso).	Colloquio con la vittima, in genere da parte del difensore della vittima e compilazione del calendario.	Valutazione del rischio di violenza letale ed estremamente pericolosa per la vittima, consapevolezza, pianificazione della sicurezza, e predisposizione del sistema di interventi da parte dei servizi.
B - Safer Brief Risk Assessment for the Emergency Department² Breve valutazione del rischio per le strutture di Pronto soccorso	Versione abbreviata del DA che consiste in 5 domande. Una risposta positiva ad una qualsiasi delle tre domande indica un alto rischio di maltrattamento grave, pari all'83%.	Colloquio con la vittima da parte dell'addetto alle cure fornite dal Pronto soccorso.	Strumento sviluppato per le strutture di Pronto soccorso per identificare le vittime ad altissimo rischio di lesioni gravi o di maltrattamenti potenzialmente letali.
Dv-Mosaic³	Metodo supportato da strumentazione informatica che include 46 item a domanda multipla sul rischio e sui fattori di protezione. Il programma calcola il punteggio del rischio da 1-10 e il punteggio dei dati mancanti (Iq).	Un operatore del sistema giudiziario inserisce le risposte relative alla vittima, talvolta del maltrattante e/o di altre interviste; analisi dei registri penali e report di polizia.	Valutazione immediata di minaccia a breve termine di situazioni di violenza domestica grave o letale volta a rendere consapevole la vittima, pianificare la sicurezza e favorire ulteriori investigazioni e risposte da parte del sistema giudiziario.

<p>SARA – Spousal assault risk assessment⁴ Valutazione del rischio nella violenza da parte del partner</p>	<p>20 domande divise in 4 gruppi con 4 diversi approcci per le marcature (scoring) inclusa una valutazione da 0 a 2 di ciascuno dei 20 fattori di rischio più uno spazio per il valutatore relativo ad “altre considerazioni”.</p>	<p>Il valutatore dovrebbe usare più fonti di informazione possibili comprese quelle derivanti dalle interviste con le vittime e l'autore di violenza, dagli archivi giudiziari e dagli strumenti standard disponibili.</p>	<p>Progettato per la valutazione del rischio di reiterazione della violenza il suo uso è raccomandato ai fini di una valutazione approfondita relativamente a decisioni in ambito giudiziario e ai fini probatori.</p>
<p>B SAFER – Brief spousal assault form for the evaluation of risk⁵ Versione breve per la valutazione del rischio nella violenza da parte del partner</p>	<p>Versione breve del SARA comprendente 10 fattori di rischio suddivisi in due sezioni. La prima, relativa alla violenza del partner, si compone di 5 fattori concernenti la storia della violenza mentre la seconda riguarda il profilo psicologico e la condizione sociale dell'autore della violenza. Il punteggio relativo al rischio viene classificato a seconda dei casi in basso, moderato e alto.</p>	<p>Dopo aver considerato i 10 fattori di rischio il valutatore dovrebbe fornire un giudizio sul livello di rischio e essere in grado di indicare le modalità di gestione della singola situazione. Esiste una definizione dei fattori di rischio, un modello di intervista semistrutturata con le vittime e una sezione per le raccomandazioni in merito alla gestione del singolo caso.</p>	<p>La versione breve del Sara concepita per un utilizzo da parte della polizia non considera i profili psicologici dell'autore di reato. Il punteggio tridimensionale consente la valutazione del rischio per le recidive e per la loro gravità. Il B SAFER potrebbe costituire uno strumento utile rispetto alla consapevolezza delle situazioni e perciò facilitare lo sviluppo di comportamenti preventivi.</p>
<p>Dvi – Domestic violence inventory – risk and needs assessment⁶ Questionario sulla violenza domestica – valutazione del rischio e dei bisogni</p>	<p>Questionario della durata di 30-35 minuti composto da 7 scale di valutazione relative ad accertare anche il grado di sincerità circa l'abuso di alcool o di sostanze stupefacenti, e il potenziale di violenza. I punteggi relativi al rischio sono basso, moderato, problematico e alto.</p>	<p>Il questionario è strutturato per essere completato dall'autore della violenza.</p>	<p>Strumento pensato per la valutazione del rischio di violenza ripetuta e per la valutazione della necessità di trattamento.</p>

<p><i>K-SID – Kingstom screening instrument for domestic violence⁷</i> Strumento di screening di Kingstom delle situazioni di violenza domestica</p>	<p>10 domande sui fattori di rischio ognuna delle quali articolata con 2 o 3 risposte possibili su una scala di valutazione della condizione sociale dell'autore della violenza. Punteggi del rischio da 0 a 10 con 4 livelli di rischio (basso, moderato, alto, molto alto).</p>	<p>Interviste con il maltrattante e con la vittima e esame dei verbali di polizia da parte dei magistrati preposti alla sorveglianza nel caso di libertà vigilata o da parte di altra autorità inquirente.</p>	<p>Valutazione del rischio di maltrattamento reiterato e rischio di recidiva nelle decisioni concernenti la supervisione del maltrattante, gli ordini di protezione e le eventuali condizioni per il suo rilascio.</p>
<p><i>Dvsi – Domestic violence screening instrument⁸</i> Strumento di screening delle situazioni di violenza domestica</p>	<p>12 domande a cui assegnare da 0 a 3 punti inerenti eventuali precedenti penali del maltrattante, la condizione lavorativa e altri fattori di grave rischio. Punteggio articolato da 0 a 30 e due categorie di rischio (alto e non alto).</p>	<p>Il funzionario preposto al monitoraggio dell'affidamento in prova al servizio sociale o il magistrato di sorveglianza nel caso di libertà vigilata completa tale strumento sulla base degli esiti derivanti dal colloquio con il maltrattante e della rilevanza della vicenda sul piano criminale.</p>	<p>Valutazione del rischio di recidiva e di ri-maltrattamento per il monitoraggio, l'affidamento in prova ai servizi sociali, la libertà condizionale.</p>
<p><i>ODARA – Ontario Domestic Assault Risk Assessment⁹</i> Valutazione del rischio di violenza domestica Ontario</p>	<p>Contiene 13 item selezionati empiricamente, alcuni specifici per le relazioni familiari e altri tesi a valutare il rischio di comportamenti antisociali in generale.</p>	<p>Previsioni di recidiva formulate sulla base di variabili utilizzate esclusivamente dalla polizia.</p>	<p>Valutazione del rischio attuariale nelle recidive di violenza del partner. Originariamente destinato ad un uso di polizia è costruito di conseguenza per raccogliere e considerare informazioni sul campo.</p>
<p><i>DVRAG – Domestic violence risk appraisal assessment¹⁰</i> Guida di valutazione del rischio nella violenza domestica</p>	<p>Il DVRAG è composto da 14 items che sono quelli originali proposti in ODARA combinati con una checklist relativa a situazioni di psicopatia per migliorare la prevenzione nelle situazioni di recidiva, l'insorgenza di fatti di violenza, la frequenza, la gravità, le lesioni e le cure.</p>	<p>Ad esempio un funzionario di polizia può in via provvisoria avvalersi della valutazione in casi di urgenza di ODARA e in un momento successivo integrare questa valutazione con gli apporti che altri soggetti possono dare utilizzando la DVRAG.</p>	<p>Funzionale alla valutazione del rischio di recidiva e di gravità della recidiva nella violenza del partner. Utilizzato insieme ad ODARA, la DVRAG rappresenta un sistema coerente di valutazione del rischio.</p>

<p>SIVPAS – Severe Intimate Partner Violence Risk Prediction Scale¹¹</p> <p>Scala per la previsione del rischio nella violenza grave da partener</p>	<p>Il questionario è costituito da 20 domande divise in 5 gruppi (dati personali, situazione relazionale della coppia, tipo di violenza, profilo del maltrattante, vulnerabilità della vittima). Punteggio da 0 a 1; tre categorie di rischio di grave violenza: basso, moderato, alto.</p>		<p>Previsione di omicidio o di gravi forme di violenza da parte del partner.</p>
<p>Victim assessment of risk¹²</p> <p>Valutazione del rischio della vittima</p>	<p>2 domande relative alla percezione del rischio da parte della vittima in merito alla probabilità di maltrattamenti fisici anche gravi nel corso dell'anno considerato alle quali si risponde su una scala di punteggio da 1 a 10.</p>		
<p>ASAP – Aid to Safety Assessment Planning¹³</p> <p>Supporto per la pianificazione della valutazione della sicurezza</p>	<p>Il manuale ASAP incorpora items del SARA e del B - SAFER e include 11 fattori funzionali a delineare il comportamento del maltrattante inerenti la figura che possono indicare un aumento o una riduzione del rischio di abusi e conseguentemente della sicurezza. Il modello prevede anche 12 fattori di supporto alla sicurezza che evidenziano i bisogni della vittima in relazione alla definizione di un piano per la sua sicurezza.</p>	<p>Intervista con la vittima normalmente da parte degli operatori sociali.</p>	<p>L'obiettivo di questo manuale è quello di ridurre il rischio di violenza fornendo una strategia per la gestione della sicurezza coordinata e globale, progettata per l'uso degli operatori del servizio per la vittima in collaborazione con altre importanti agenzie di giustizia per supportare le donne nel prendere decisioni relative alla propria sicurezza.</p>

NOTE TABELLA

¹ J. C. Campbell, *Domestic homicide: Risk assessment and professional duty to warn*, in “Maryland Medical Journal”, Vol. 43, No. 10, 1994, pp. 885-889; J. C. Campbell, D. W. Webster, J. Koziol-McLain, C. R. Block, D. Campbell, M. Curry, F. Gary, N. Glass, J. McFarlane, C. Sachs, P. Sharps, Y. Ulrich, S. Wilt, J. Manganello, Xu Xiao, J. Schollenberger, V. Frye K. Laughon, *Risk Factors for Femicide in Abusive Relationships: Results From a Multisite Case Control Study*, “American Journal of Public Health”, Vol. 93, 2003, No.7, pp. 1089-1097, cit in: WAVE, *Protect - Identifying and Protecting High Risk Victims ...*, op. cit., e nella versione italiana *Protect - Identificazione e Protezione delle Vittime...*, op. cit.

² C. Snider, D. Webster, C. O’Sullivan, J. Campbell, *Intimate Partner Violence: Development of a Brief Risk Assessment for the Emergency Department*, in “Society for Academic Emergency Medicine”, Vol. 16, No. 11, 2009, pp. 1208-1216, on line al sito web: www.dangerassessment.org, cit in: WAVE, op. cit., e nella versione italiana, op. cit.

³ Mosaic – Domestic Violence (DV-Mosaic), on line al sito web: www.mosaicmethod.com.

⁴ R. Kropp, S. Hart, *The Spousal Assault Risk Assessment (SARA) Guide: Reliability and validity in adult male offenders*, in “Law and Human Behavior”, Vol. 24, No.1, 2000, pp. 101-118, on line al sito web: <http://www.springerlink.com>; R. Kropp, *Validity of law enforcement officers’ evaluations of risk*, 3rd Annual Conference of the International Association of Forensic Mental Health Services, Miami, Florida, 2003; R. Kropp, *Development of the Spousal Assault Risk Assessment Guide (SARA) and the Brief Spousal Assault Form for the Evaluation of Risk (B-SAFER)*, in: A. C. Baldry, F. W. Winkel (Eds.), *Intimate Partner Violence Prevention and Intervention*, New York, Nova Science Publishers Inc., 2008, pp. 19-31, cit. in: WAVE, op. cit., e nella versione italiana, op. cit.

⁵ R. Kropp, *Development of the Spousal Assault Risk Assessment Guide (SARA and the Brief Spousal Assault Form for the Evaluation of Risk (B-SAFER))*, in: A. C. Baldry, F. W. Winkel (Eds.), op. cit., H. Belfrage, *Police-based Structured Spousal Violence Risk Assessment: The Process of Developing a Police Version of the Sara*, A. C. Baldry, F. W. Winkel (Eds.), *Intimate Partner Violence Prevention and Intervention*, New York, Nova Science Publishers Inc., 2008, pp. 33-44, cit in: WAVE, op. cit., e nella versione italiana, op. cit.

⁶ Domestic Violence Inventory (DVI), Developed Specifically for Domestic Violence Offender Evaluation, on line al sito web: <http://www.riskandneeds.com>, cit in: WAVE, op. cit., e nella versione italiana, op. cit.

⁷ R. Gelles, *Lethality and risk assessment for family violence cases*, Paper presented at the 4th International Conference on Children Exposed to Family Violence, San Diego, CA., ottobre 1998; R. Gelles, R. Tolman, *The Kingstom Screening for Domestic Violence (KSID)*, Unpublished Risk Instrument, University of Rhode Islands, Providence, cit. in R. K. Otto, K. s. Douglas (eds.), *Handbook of Violence Risk Assessment*, New York, Taylor & Francis e-Library, 2010.

⁸ K. Williams, A. B. Houghton, *Assessing the risk of domestic violence reoffending: A validation study*, in “Law and Human Behavior”, Vol. 24, No. 4, 2004, pp. 437-455; cit in: WAVE, *Protect - Identifying and Protecting High Risk Victims...*, op. cit., e nella versione italiana *Protect - Identificazione e Protezione delle Vittime...*, op. cit.

⁹ Z. Hilton, G. Harris, M. Rice, R. Houghton, A. Eke, *An Indepth Actuarial Assessment for Wife Assault Recidivism: The Domestic Violence Risk Appraisal Guide*, in “Law and Human Behavior”,

Vol. 32, No. 2, 2008, pp. 150-163; cit in: WAVE, *op. cit.*, e nella versione italiana, *op. cit.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ E. Echeburua, M. J. Fernandez, P. de Corral, G. J. Lopez, *Assessing Risk Markers in Intimate Partner Femicide and Severe Violence*, in "Journal of Interpersonal Violence", Vol. 24, No. 6, 2009, Sage Publications, pp. 925-939; cit in: WAVE, *op. cit.*, e nella versione italiana, *op. cit.*

¹² D. A. Heckert, E. Gondolf, *Battered women's perceptions of risk versus risk factors and instruments in predicting repeat reassault*, in "Journal of Interpersonal Violence", Vol. 19, No. 7, Sage Publications, 2004, pp. 778-800; A. N. Weisz, R. M. Tolman, D. G. Saunders, *Assessing the risk of severe domestic violence: The importance of survivors' predictions*, in "Journal of Interpersonal Violence", Vol. 15, No. 1, 2000, Sage Publications, pp. 75-90; cit in: WAVE, *op. cit.*, e nella versione italiana, *op. cit.*

¹³ A. Millar, *Inventory of Spousal Violence Risk Assessment Tools Used in Canada*, Research and Statistics Division, Department of Justice Canada, Canada, 2009, on line al sito web: www.justice.gc.ca; cit in: WAVE, *op. cit.*, e nella versione italiana, *op. cit.*

11.4 La valutazione del rischio di recidiva nei casi di violenza domestica e stalking: cenni al metodo SARA e alla versione screening SARA-S

Tra i metodi sopra accennati e ripresi nello schema riportato nelle pagine precedenti sicuramente quello più comunemente utilizzato è il SARA (Spousal Assault Risk Assessment) finalizzato alla valutazione del rischio di recidiva della violenza rispetto al quale, relativamente alle procedure di intervento sulla violenza domestica e lo *stalking*, il Servizio Centrale Operativo della Polizia di Stato a Roma ha organizzato una serie di attività peraltro previste dal Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking* del Dipartimento Pari Opportunità

Per quanto concerne l'utilizzo del SARA si tratta di una procedura di valutazione del rischio di recidiva nei casi di violenza domestica e stalking di natura empirica messo a punto in Canada nel 1996 per calcolare in via preventiva se e con che intensità un maltrattante che ha agito violenza nei confronti della propria partner o ex partner possa reiterare la condotta violenta nel breve o lungo termine. È perciò uno strumento che va usato in senso orientante per capire il caso specifico di violenza domestica e che ha la caratteristica di poter sostenere, seppur solamente in via secondaria o accessoria, l'operato e le attività di operatori diversi di fronte a questa casistica. Scopo di questa procedura è quella di aiutare ad impedire che la

vittima subisca ulteriori violenze e eventualmente orientare sulle misure d'aiuto da attivarsi, ad es. se di tipo restrittivo o protettivo con l'obiettivo di prevenire l'escalation della violenza o addirittura l'omicidio. È evidente che queste procedure debbono ovviamente essere considerate e "maneggiate" solo da persone che abbiano acquisito competenze professionali specifiche in materia e che possono far ricorso a questa metodologia di supporto delle valutazioni affiancandola alle prassi procedurali comunemente adottate in questa casistica¹⁷. Il SARA è infatti considerato un metodo per l'attivazione di procedure operative utilizzabili da diverse tipologie di professionisti e operatori che hanno a che fare con situazioni di violenza domestica (assistenti sociali, operatori delle Forze dell'Ordine, magistrati, avvocati, psicologi, professionisti che operano nella Asl, nei servizi materno-infantili, nei consultori, nei centri antiviolenza...ecc). Si tratta di uno strumento che non opera mediante un meccanismo di punteggio sul rischio o sulla pericolosità del soggetto, ma fornisce una valutazione psico-sociale delle variabili e del caso circa il reo. In altre parole l'obiettivo di questo supporto metodologico operativo non è quello di operare una valutazione complessa e magari di difficile attuazione, quanto piuttosto quello di preparare uno schema di facile comprensione.

Il SARA in altre parole è una procedura che utilizza delle linee guida o 'check list' che ogni operatore o professionista che si trova a dover gestire un caso di violenza potrebbe considerare per meglio inquadrare la situazione, quello che è successo, ma anche prevedere quello che potrebbe accadere, per far sì che vengano prese, a seconda degli ambiti e delle caratteristiche delle diverse situazioni, le decisioni più appropriate per prevenire tale rischio.

Se si prende in considerazione ad es. il lavoro dell'operatore delle Forze dell'Ordine nel trasmettere la notizia di reato all'autorità giudiziaria, questi potrebbe e dovrebbe sottolineare il livello di pericolosità o di rischio che gli deriva dalle informazioni raccolte sia che esse provengano dalle dichiarazioni raccolte a verbale dalla presunta vittima sia da eventuali altri accertamenti di diversa natura. Inoltre, è lo stesso Pubblico Ministero che una volta terminate le indagini preliminari, nell'eventualità di inoltro di

¹⁷ In questo senso cfr: A. C. Baldry, *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio...*, op. cit., A. C. Baldry, F. Roia, *Strategie efficaci per il contrasto ai maltrattamenti e allo stalking...*, op. cit.

richiesta al GIP di applicazione di misura cautelare deve far riferimento a quanto esplicitamente recita l'art. 274 c.p.p., prendere cioè in considerazione oltre all'eventuale rischio di inquinamento delle prove, o di fuga del reo, anche quello di reiterazione della stessa fattispecie di reato.

La valutazione del rischio di recidiva potrebbe essere utilizzata nella decisione di applicazione della sospensione condizionale della pena (artt. 163-168 c.p.) per cui una delle condizioni è che vi sia previsione di quanto recitato dall'art 133 c.p. che cioè vi sia previsione che il reo si astenga dal commettere reati della stessa natura per cui si procede. I criteri con cui spesso vengono fatte queste valutazioni si basano molto spesso su elementi certi quali precedenti penali, ma a volte anche su elementi soggettivi e troppo legati alla discrezionalità individuale.¹⁸

Il metodo SARA cerca di portare chiarezza in queste prassi integrandole attraverso la possibilità di costruire una valutazione potenzialmente più uniforme e basata su fattori oggettivi che possono aiutare a ridurre situazioni di sottovalutazione come di sopravvalutazione del rischio.

Il concetto di valutazione del rischio attraverso il metodo SARA è molto semplice. In base a quelli che, sia nella letteratura che nella prassi, sono i fattori di rischio minimi evidenziati, si analizza se nel caso specifico sono o meno presenti e si cerca di capire quali sono i fattori di rischio critici e il peso specifico che assumono in relazione alle condotte aggressive messe in atto dal reo. Si tratta di capire, nel momento in cui il maltrattante ha posto in essere la violenza, quali sono stati i fattori, gli elementi che hanno inciso sulla scelta della specifica condotta (atteggiamenti stereotipici, abuso di sostanze, indole violenta, precedenti episodi di violenza). Occorre inoltre capire quanto questi fattori di rischio siano statici o dinamici, se cioè rimangono tali o possono modificarsi e quanto questo possa incidere sul rischio di reiterazione.

Oltre ai fattori di rischio del reo, vi sono i fattori di vulnerabilità, quelle caratteristiche cioè della vittima o delle sue condizioni sociali, culturali, o psicologiche che potrebbero accentuare una situazione di rischio esponendola ad una maggiore probabilità di reiterazione del maltrattamento o ad una situazione di accentuazione della gravità delle violenze rispetto a quelle già subite.

¹⁸ Utilmente ancora A. C. Baldry, *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio...*, op. cit., A. C. Baldry, F. Roia, *Strategie efficaci per il contrasto ai maltrattamenti e allo stalking...*, op. cit.

Il metodo SARA nella versione originale si basa sull'esame di 20 fattori di rischio. Su questa versione, ne è stata ricavata una ridotta a 10 fattori. Attualmente viene utilizzata la versione *Screening* cui sono stati aggiunti ai 10 fattori della versione semplificato, i 5 fattori relativi alla vulnerabilità della vittima, per un totale di 15 fattori di rischio, da considerarsi sia rispetto al presente, sia rispetto al passato. Nel formulare la valutazione del rischio bisogna anche stabilire se ci sono fattori, cosiddetti 'critici', la cui presenza da sola è altamente collegata alla violenza subita e al rischio che si ripetano le situazioni di maltrattamento.

La versione screening del SARA (SARA-S), messa a punto anche in Italia, può essere usata dalle Forze dell'Ordine, dalla Magistratura, dagli operatori dei servizi sociali e della giustizia e da parte di chi opera in un Centro antiviolenza per donne vittime di violenza che possono così beneficiare di una metodologia di supporto adeguata per identificare il livello di rischio di recidiva di un individuo che ha messo in atto comportamenti di violenza nei confronti della partner o ex partner. Anche il SARA – S come il SARA ha il grande vantaggio di configurarsi come una procedura che comporta una valutazione di tipo professionale basata su fattori oggettivi permettendo così' discrezionalità e ponderazione sui singoli fattori reputati rilevanti. La valutazione finale non avviene sulla base del numero di indicatori presenti (come normalmente avviene negli strumenti di natura attuariale) ma sulla tipologia di indicatori e sulla loro relazione. I 15 fattori di rischio che costituiscono il SARA-S qui di seguito riportati:

Sezione A, violenza da parte del partner o dell'ex partner

- Gravi violenze fisiche/sessuali.
- Gravi minacce di violenza, ideazione o intenzione di agire violenza.
- Escalation sia della violenza fisica/sessuale vera e propria sia delle minacce/ideazioni o intenzioni di agire tali violenze.
- Violazione delle misure cautelari o interdittive.
- Atteggiamenti negativi nei confronti delle violenze interpersonali e intrafamiliari.

Sezione B, adattamento psico-sociale

- Precedenti penali.
- Problemi relazionali.
- Status occupazionale o problemi finanziari.
- Abuso di sostanze.
- Disturbi mentali.

Sezione C, fattori di vulnerabilità della vittima

- Condotta incoerente nei confronti del reo
- Paura estrema nei confronti dell'aggressore
- Sostegno inadeguato alla vittima
- Scarsa sicurezza di vita
- Problemi di salute psicofisica-dipendenza

In sintesi il modello di funzionamento del SARA-S è rappresentabile nel seguente prospetto:

Denominazione strumento	SARA – S (Spousal Assault Risk Assessment, screening version).
Ambito di utilizzo	Giustizia penale, civile, sociale, sanitario.
Obiettivo	Valutare il rischio di recidiva della violenza interpersonale; screening delle situazioni di violenza. Uniformità di valutazione, linguaggio condiviso sul caso.
Struttura dello strumento	<p>15 item riferiti a 4 differenti aree:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Violenze nei confronti del partner (o ex-partner), 5 Item</i> In questa sezione sono inclusi tutti i fattori relativi alla storia di violenza nei confronti di tutti i partner o ex-partner (cioè coniugati, conviventi, fidanzati) • <i>Adattamento psicosociale, 5 item</i> In questa sezione vengono riferiti i problemi di natura sociale e individuale, come ad esempio problemi di alcol, di disoccupazione, precedenti penali. • <i>Fattori di vulnerabilità della vittima 5 item</i> In questa sezione si misurano le caratteristiche legate alle condizioni della vittima che rendono la sua situazione più a rischio.
Come si utilizza	<p>Si raccolgono dati attraverso il colloquio con la vittima, altre fonti di informazioni (relazioni dei servizi, denunce-querelle) e si indica per ognuno dei 15 fattori se sono o meno presenti annotando quelli che sono critici.</p> <p>A conclusione, il valutatore deve fare una valutazione sul rischio di recidiva, di escalation e di violenza letale in "basso, medio e alto", e indicare il livello di priorità di urgenza.</p>

A chi è rivolto	Magistratura, Forze dell'Ordine, Centri antiviolenza, servizi socio-sanitari, studiosi.
Criticità	Non esiste in Italia una legge specifica per la sua applicazione e utilizzo, non vi è abbastanza diffusione. Là dove applicato acquisisce molto credito. Individuato dal Consiglio Superiore della Magistratura come una delle buone prassi.

Fonte: A.C. Baldry, F. Roia, *Strategie efficaci per il contrasto ai maltrattamenti e allo stalking. Aspetti criminologici e giuridici*, F. Angeli, Milano, 2011, p. 74.

La causa più immediata di qualsiasi condotta violenta, compresa la violenza domestica è la scelta di agire con violenza. Tale decisione può essere influenzata da una serie di fattori che possono avere natura biologica, psicologica e sociale. Tra i primi sono annoverabili le influenze di tipo neurologico, le anomalie ormonali, mentre tra i secondi le psicosi, i disturbi della personalità (borderline, narcisismo) a cui seguono tra i fattori sociali l'essere stati esposti a modelli violenti o ad atteggiamenti che condonano la violenza¹⁹.

La violenza interpersonale che prende forma nel reato di maltrattamenti è un problema sociale non solo di chi ne è direttamente coinvolto. La possibilità di valutare il rischio di reiterazione di queste condotte può rappresentare un passo importante nella prevenzione dell'escalation della violenza. La stima relativa al rischio va anzitutto contestualizzata al singolo caso e la valutazione che deve servire ad individuare il rischio della violenza futura attraverso la comprensione delle motivazioni, ovvero dei fattori che hanno indotto una persona ad agire violentemente in passato allo scopo di comprendere se questi elementi o altri potrebbero costituire il veicolo per la recidiva. È evidente che questo tipo di riflessione dovrebbe approdare all'adozione di strategie di intervento idonee al singolo caso determinate in base al rischio. L'obiettivo è anzitutto quello di prevenire

¹⁹ Cesvivi, Centro Studi Vittime Sara, *Formazione rivolta alle forze dell'ordine sulla procedura di valutazione del rischio di recidiva nei casi di violenza domestica e stalking (SARA, SpousalAssaultRiskAssessment)*, on line alla pagina web: http://stalking.medlegmo.unimo.it/Formazione_baldry_Cesvis2.pdf (1/05/2013).

la violenza (omicidi) e nello specifico agevolare le attività di indagini con degli strumenti che possono funzionare utilmente quali ausili di diverse attività al fine di potere operare delle scelte consapevoli e responsabili. Il rischio della violenza è un costrutto multifattoriale rispetto al quale va tenuto conto della natura ovvero di quale tipo di violenza può verificarsi, della gravità ovvero di quanto incidente può essere la violenza, della frequenza, ovvero di quanto spesso avviene la violenza, dell'imminenza, ovvero quanto nell'immediatezza può manifestarsi²⁰.

È chiaro che maggiore è il corredo di informazioni che si ha sul singolo caso o situazione, maggiori sono le probabilità di conoscere anche i possibili fattori di rischio. Questo implica una possibile complessificazione della valutazione del rischio a cui può però corrispondere una probabilità superiore di riuscire a gestire il rischio in modo adeguato, e perciò a controllare la situazione e a garantire realmente una condizione di sicurezza alla vittima. Anzitutto è necessario operare un monitoraggio sistematico della situazione per poter tempestivamente cogliere e interpretare in maniera corretta eventuali cambiamenti nel tempo del grado di rischio. Ciò implica una modalità flessibile di gestione del rischio nella diversa casistica che può essere affiancata dalla realizzazione di piani di sicurezza per la vittima utilizzando risorse statiche (allontanamento, sistemi di sicurezza all'abitazione) e dinamiche (sostegno da parte dei Centri antiviolenza, *counselling* per acquisizione consapevolezza) allo scopo di minimizzare l'impatto negativo di eventuali violenze fisiche o psicologiche future.

È necessaria in questo senso l'attivazione di vari servizi che dovrebbero ovviamente operare nel quadro di un intervento multi-agenzia con un approccio teso a comprendere che cosa sta avvenendo nella vita della vittima e degli eventuali figli. Compito delle istituzioni, ma più in generale di tutti coloro i quali operano all'interno di un lavoro di "squadra", è quello di offrire al soggetto abusato la possibilità di scegliere o comunque di avere alternative.

Si valuta il rischio per poter adottare appropriate strategie di intervento determinate in base al rischio, per poter adottare misure cautelari opportune, per poter capire quali forme alternative alla detenzione si possano adottare dopo un'eventuale condanna, per poter migliorare una compren-

²⁰ *Ibidem*.

sione comune del caso. Quando si parla di gestione del rischio si fa perciò riferimento a 4 diversi aspetti:

- monitoraggio (continua valutazione del rischio attraverso un lavoro di equipe);
- trattamento (in Italia ad es. invio ai servizi sociali);
- supervisione (limitazione della libertà, l'obiettivo è di rendere più difficile per l'individuo agire la violenza);
- responsabilità del Tribunale penale o civile per l'ordine di protezione.

11.5 Sulle procedure operative

La letteratura in tema di violenza contro la donna è unanime nel riconoscere che al primo contatto con le Forze dell'Ordine la donna ha già cercato aiuto dalle 5 alle 12 volte, senza mai ricevere una risposta adeguata. Inoltre è già stata aggredita più volte (in media la vittima ha alle spalle almeno alcuni anni di violenze continue). Ciò significa che conosce l'autore della violenza (e ciò che rischia) verosimilmente meglio di chiunque altro. Quando le Forze dell'Ordine vengono chiamate da terzi, le reazioni delle donne possono essere riluttanza, aggressività o tendenza a ridurre l'accaduto ad una banale o normale lite domestica. Di fronte a questo tipo di situazioni è importante tenere presente che le donne vittime di violenza possono avere diversi motivi che le inducono ad essere poco propense se non riluttanti nel denunciare l'aggressore, come l'aver paura di comportamenti vendicativi, la vergogna, il desiderio di dimenticare l'episodio, la tendenza a minimizzare l'accaduto e l'avvertirsi prive di risorse sufficienti per gestire questa scelta. Per le donne vittime di violenza domestica queste motivazioni sono aggravate dal fatto che spesso l'autore delle violenze vive sotto lo stesso tetto e continua ad avere rapporti con i figli/e, contro i quali può avere già esercitato minacce. Molte donne possono cambiare atteggiamento se opportunamente informate e sostenute in particolar modo, se la loro difficile condizione viene adeguatamente riconosciuta e accolta. Ciò vale soprattutto se è possibile attivare la segnalazione circa la necessità ad esempio di un posto di ricovero in una casa rifugio o di un intervento di altra natura, ad esempio di tipo sanitario, con tempi rapidi e opportuni in una condizione di sicurezza che oltrepassi la fase contingente.

La violenza di coppia viene anche chiamata “violenza da fiducia” proprio perché si consuma all’interno delle relazioni intime, dove ci si fida l’un dell’altra, dove non ci si aspetterebbe mai di ricevere violenza e dolore. Questo tipo di violenza è spesso concomitante ad altre forme di violenza ed è continuativa nel tempo. Si manifesta in una dinamica a spirale in cui quotidianamente convivono speranze e disillusioni con un atteggiamento ambivalente dell’uomo a cui la donna non riesce a fare fronte. Queste situazioni, la cui durata media è stata calcolata in 7 anni, provocano ovviamente danni gravi a lungo termine. La violenza ha uno sviluppo di tipo ciclico, come si è detto in altra parte di questo lavoro²¹, di durata e frequenza variabili. Con il passare del tempo il passaggio da una fase all’altra è sempre più breve, mentre l’intensità dell’aggressione aumenta.

È importante sapere con quali caratteristiche si manifesta la violenza verso la donna quando le Forze dell’Ordine intervengono. Nel caso in cui il contatto sia telefonico è necessario che il rappresentante delle Forze dell’Ordine che opera al centralino cerchi di tranquillizzare la donna che chiama, raccogliendo il maggior numero di informazioni possibili. L’obiettivo dovrebbe essere quello di stabilire un rapporto di fiducia tale da indurre la donna ad un contatto diretto. L’esperienza dimostra che non sempre una telefonata è sufficiente, soprattutto se fatta in condizioni di emergenza o immediatamente dopo l’episodio di violenza. Tuttavia le situazioni in cui la vittima chiama nel corso di una aggressione o subito dopo sono frequenti. In questi casi è importante riuscire a ottenere una descrizione il più dettagliata possibile della situazione e del luogo in cui si svolgono i fatti, cercando di tranquillizzare e rassicurare la donna, registrando la segnalazione secondo le modalità prestabilite, senza pretendere di esaurire la fase emergenziale attraverso il colloquio telefonico.

In queste circostanze va assicurato un intervento sul luogo in soccorso della maltrattata o comunque vanno indicati alle persone che chiedono aiuto dei referenti dell’area specializzata su questo tipo di situazioni (sezioni della Squadra Mobile della Questura).

²¹ Il riferimento è alla *Ruota del potere e del controllo*, alla pagina web: <http://www.theduluth-model.org/about/index.html>, *op. cit.* Più in generale su questo punto: Sos Donna, *Manuale contro la violenza alle donne. Linee guida per le Forze dell’Ordine. Come tagliare i fili della violenza*, 2008, on line al sito web: www.sosdonna.com.

Diversamente nel caso in cui il contatto sia invece diretto, occorre preparare il colloquio con la donna utilizzando una metodologia appropriata a partire dal presupposto che esprimere con chiarezza una posizione contro la violenza astenendosi da suggestioni legate a tentativi di riconciliazione della coppia, così come fornire adeguate e corrette informazioni sui diritti e sulle forme di sostegno alla donna che subisce maltrattamenti, rappresentano un segnale chiaro e di stimolo, fondamentale per la scelta di interrompere il circuito della violenza.

È indubbio che l'operatore delle Forze dell'Ordine rappresenta una figura chiave per la donna in quanto può fornire un supporto positivo e mettere a disposizione dei bisogni della vittima quelle competenze che possono accrescere la fiducia aumentando così la probabilità che la donna arrivi a denunciare il maltrattante. La donna potrà, infatti, essere aiutata a considerare ciò che le è accaduto come un reato, e questo ovviamente non può che stimolare la consapevolezza della gravità della situazione che la circonda, ovvero potrà comprendere che ciò che ha subito rappresenta una violazione del suo diritto all'integrità psicofisica tutelato dalla normativa. Non sempre la denuncia rappresenta l'unico e decisivo passo per uscire da una vicenda di maltrattamento. Ogni situazione va valutata singolarmente, anche per evitare ad esempio la tentazione della ritrattazione (questione rispetto alla quale entrano in gioco molteplici variabili), sintomo di evidenti difficoltà ad uscire dalla relazione violenta, così come sono tante le donne che non hanno mai sporto querela nei confronti del partner maltrattante e che tuttavia hanno portato a termine, adeguatamente supportate, un progetto di cambiamento della propria vita.

Una regola di partenza quando si intraprende un colloquio con una vittima di violenza è quella di cercare di accoglierla in una stanza riservata dove effettuare il colloquio. Ciò può aiutare la donna a sentirsi a proprio agio nel raccontare episodi della sua intima esperienza di vita. Altrettanto importante è presentarsi (qualifica e ruolo rivestito all'interno dell'ufficio) informandola correttamente circa i suoi diritti e sulle procedure di intervento, soprattutto sulla possibilità di essere accompagnata da una persona di fiducia o anche da un legale (se ne ha già contattato uno ed è disponibile ad accompagnarla), anche se questa non è una condizione indispensabile per sporgere una eventuale denuncia. Nella fase di emersione e di primo racconto dei fatti sarà perciò importante offrire alla denunciante la pos-

sibilità che il colloquio venga svolto da una poliziotta, assicurando altresì la presenza di un interprete o di un mediatore linguistico culturale per le donne straniere ed evitando rigorosamente i famigliari. È implicito che sarà necessario parlare sempre alla donna separatamente dall'autore della violenza. Nel caso tuttavia in cui la donna non appaia nel pieno possesso delle proprie facoltà psicofisiche (disabile, con esiti di trauma, ecc..) o non sembri possibile cioè comunicare in modo efficace e utile, sarà necessario cercare di contattare il medico di base, o una psicologa o qualche conoscente o parente che possa aiutare a comprendere meglio la situazione. Altrettanto importante durante il colloquio è cercare di facilitare il racconto con delle domande aperte che diano alla donna la possibilità di pensare alle risposte senza limitarsi alla descrizione delle violenze fisiche.

È necessario verificare se la donna abbia già preso contatto con un Centro antiviolenza ed in caso negativo fornirle il riferimento di un'operatrice e ribadire la posizione di condanna della violenza a prescindere da qualsiasi giustificazione.

È inoltre fondamentale cercare di comprendere le motivazioni che hanno spinto il maltrattante ad agire la violenza evitando di assumere atteggiamenti colpevolizzanti o comunque giudicanti nei confronti della donna, indagando anche su altre forme di abuso, su eventuali minacce, costrizioni, ingiurie e distruzioni di oggetti o uccisioni di animali domestici.

Bisognerà inoltre stabilire se l'episodio che ha indotto la vittima a rivolgersi alle Forze dell'Ordine fa parte di una storia di maltrattamenti ripetuti nel tempo o se si tratta di un evento isolato. In questo senso l'operatore di Polizia non deve sottovalutare la situazione in cui la donna evidenzia solamente episodi di violenza psicologica o situazioni riferibili alla violenza economica che però fanno già presagire o comprendere di essere in presenza di un rapporto sentimentale compromesso che può evolvere negativamente in breve tempo comportando grossi rischi sotto il profilo della sicurezza personale.

Durante il colloquio non bisognerà mai dimenticare la rilevanza delle informazioni che la donna fornisce con le sue dichiarazioni e perciò l'importanza di verbalizzare ogni particolare, poiché elementi che possono inizialmente sembrare di scarso rilievo potrebbero acquisire una rilevanza fondamentale in sede processuale e concorrere alla raccolta delle prove in modo stringente.

Ma ancor più importante è capire se la vittima sia in grado di garantirsi uno scenario di protezione e di garantirlo eventualmente anche ai figli una volta fatto ritorno a casa. Nella situazione in cui invece la donna non abbia ancora deciso di allontanarsi dal proprio domicilio sarà necessario aiutarla a predisporre un piano di sicurezza fornendole tutte le indicazioni utili circa i servizi a cui rivolgersi. In questo senso è necessario accertarsi che possa far ritorno a casa senza correre dei rischi e perciò attivarsi direttamente con gli operatori e i servizi del territorio precisandole i ruoli e le competenze dei diversi servizi attivabili, l'esistenza di centri e di professionalità che possono fornirle aiuto e l'esistenza di centri di accoglienza per donne e figli nonché le procedure per accedervi. È pleonastico sottolineare che l'operatore di Polizia deve già essere in contatto con i referenti dei servizi territoriali specialistici con i quali deve essere instaurato un rapporto di collaborazione continuativa e quotidiana che richiede contatti sistematici anche dopo l'eventuale presa in carico.

È inoltre sempre suggeribile un passaggio per il Pronto soccorso anche nel caso di lesioni non evidenti mettendo in luce l'importanza dell'acquisizione di referti medici.

Quando un operatore delle Forze dell'Ordine incontra una donna vittima di violenza la considerazione per gli aspetti legati alla sicurezza deve essere al primo posto. Anche nella casistica più recente alcune situazioni conclusesi con l'omicidio della parte lesa debbono indurre alla massima attenzione nella trattazione di casi del genere. Va poi considerato che gli stessi indagati, consapevoli che la ritrattazione della parte lesa costruirebbe prova della loro innocenza, possono ricorrere alla minaccia e alla pressione psicologica al fine di ottenerne la ritrattazione. Proprio per ovviare a situazioni di questo tipo è necessario raccogliere fin dall'inizio un racconto il più dettagliato possibile della denunciante e sottoporlo ad un vaglio accurato e rigoroso al fine di consentire il reperimento di riscontri oggettivi, quali²²:

²² L'elenco sotto riportato è proposto da Procura della Repubblica presso il Tribunale di Brescia, Ufficio del Procuratore Aggiunto S. Raimondi, *Strumenti di tutela contro la violenza domestica: fra ordini di protezione e misure cautelari peculiarità e criteri applicativi delle misure cautelari nei reati di maltrattamento e violenza intrafamiliare*, on line al sit web: <http://fondazioneforensebs.it/>

- dichiarazioni di altre parti lese; ad es. i figli, che, anche quando non destinatari diretti di violenze fisiche, subiscono comunque violenze di tipo psicologico che assumono connotazioni di autonoma rilevanza penale;
- dichiarazioni di testi quali vicini di casa, conoscenti, datori di lavoro, colleghi, precedenti conviventi o coniugi ecc. e dei famigliari della parte lesa e del soggetto maltrattante;
- documentazione medica con riferimento sia a eventuali lesioni subite dalla parte lesa, sia a ricoveri psichiatrici (anche concernenti il presunto autore);
- documentazione dei servizi sociali in caso di situazioni multiproblematiche legate a disadattamento sociale, disturbo psichiatrico, indigenza economica, etilismo, uso di droghe etc.;
- documentazione lavorativa in caso di assenze dal lavoro a causa di fatti di violenza subiti;
- documentazione presente negli atti del Tribunale Civile e del Tribunale per i Minorenni;
- documentazione che permetta di verificare l'abitudine delle condotte maltrattanti (precedenti denunce, anche se concluse con un'archiviazione o precedenti interventi effettuati da pattuglia della Polizia o Carabinieri in quell'abitazione);
- utilizzo di attività tecnica (intercettazioni telefoniche e/o ambientali) quando si è di fronte ad un reato che lo consenta quali estorsione, violenza sessuale, lesioni gravi, tentato omicidio, induzione alla prostituzione etc.;
- consulenze tecniche medico-legali traumatologiche con riferimento agli accertamenti finalizzati a verificare la presenza e la natura delle lesioni
- consulenze psichiatriche.

È noto che l'incolumità psicofisica della vittima non trova la sua massima tutela nella privazione della libertà dell'indagato, ma in una rete di protezione che sarebbe auspicabile venisse realizzata in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. La capacità di cogliere in termini aderenti alla realtà la situazione della donna svolge un ruolo cruciale nelle politiche di contrasto alle discriminazioni ed alla violenza di genere. In questo senso la formazione è il passaggio cruciale rispetto al quale è necessario un investimento importante. Molto spesso la vita della vittima dipende dalla

capacità dell'operatore di Pronto soccorso, del Magistrato, o dell'operatore di Polizia di saper valutare il rischio di rivittimizzazione o dalla sua capacità di indirizzare con prontezza la donna ai Centri antiviolenza presenti sul territorio e di informarla sugli strumenti giuridici a disposizione per uscire da quella situazione.

La formazione delle Autorità Giudiziarie e delle Forze dell'Ordine ma più in generale di tutti gli operatori che lavorano con le donne vittime di violenza si realizza al momento senza cadenze regolari e raramente coinvolge figure di esperti e associazioni impegnate nei diversi territori con dei progetti di presa in carico e assistenza alle donne vittime di violenza. È indubbio che negli ultimi anni sono state offerte agli operatori tanto dell'area giudiziaria quanto dell'area psico-socio-sanitaria parecchie attività di formazione in materia di violenza ma appare urgente affrontare con maggior impegno e sistematicità il problema della adeguata valutazione della pericolosità del soggetto che ha commesso la violenza, e di conseguenza del grado di rischio per la vittima di subire nuove aggressioni.

A questo fattore si è aggiunta in parte la tendenza da parte dei magistrati, soprattutto negli anni passati, a non applicare misure cautelari particolarmente afflittive negli episodi di violenza di genere. Tutelare davvero una donna vittima di violenza non significa prevedere per legge misure cautelari più gravose ma accompagnare la donna per l'intero processo di fuoriuscita dalla violenza fino alle fasi processuali e a quelle successive. Come è stato messo in evidenza nel *Rapporto Ombra* preparato in occasione della presentazione del VI rapporto governativo dell'Italia al CEDAW dalla piattaforma italiana *Lavori in Corsa: 30 anni Cedaw* sarebbe importante migliorare e implementare l'utilizzo della Legge 154/2001 e dunque degli ordini di allontanamento, fornendo ascolto e supporto effettivo, anche e soprattutto in termini psicologici ed economici, alle donne che denunciano di essere vittime di tali crimini durante la fase delle indagini e del procedimento penale e predisporre adeguati servizi di supporto e assistenza alle vittime, e strutture per la protezione temporanea delle vittime ad alto rischio²³.

²³ On line al sito web: <http://files.giuristidemocratici.it>, *op. cit.* Attualmente in Italia ci sono oltre 119 Centri antiviolenza di cui 93 sono gestiti da Associazioni di donne e 56 hanno case di ospitalità. Il numero di strutture è insufficiente per rispettare gli standard stabiliti a livello europeo.

12. Recenti sviluppi in tema di protezione delle donne dalla violenza: la Convenzione del Consiglio d'Europa

12.1 Genesi e finalità della Convenzione

Le questioni a cui si è sopra fatto accenno sono trattate e sistematizzate nella *Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* adottata dal Consiglio d'Europa nello scorso anno¹ e costituita da un Preambolo, 81 articoli raggruppati in 12 capitoli e da un Allegato. È uno strumento giuridicamente vincolante che sancisce il diritto delle donne di vivere libere dalla violenza nella sfera pubblica come in quella privata.

Quale organizzazione internazionale impegnata nella tutela dei diritti umani fondamentali, sanciti e garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), il Consiglio d'Europa ha da sempre intrapreso numerose iniziative specifiche per promuovere l'uguaglianza di genere. La sua azione è volta a combattere gli ostacoli tutt'ora esistenti alla libertà e alla dignità delle donne, eliminare le discriminazioni basate sul sesso², promuovere una partecipazione bilanciata tra donne ed uomini nella vita pubblica ed incoraggiare una prospettiva di genere in tutte le politiche. Si pensi in questo senso alla Raccomandazione del 2007 CM/Rec(2007)17 sulle norme e meccanismi per la parità tra le donne e gli uomini e a quella del 2010 su Raccomandazione CM/Rec(2010)10 sul ruolo delle donne e degli uomini nella prevenzione e soluzione dei conflitti e nel consolidamento della pace³.

¹ *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica*, Istanbul, 11 maggio 2011 (traduzione italiana non ufficiale on line al sito web: www.coe.int).

² Il divieto di discriminazioni, tra cui quelle fondate sul sesso, è sancito dall'art. 14 della CEDU e dal Protocollo n. 12.

³ Raccomandazione CM/Rec(2007)17 sulle norme e meccanismi per la parità tra le donne e gli uomini, e Raccomandazione CM/Rec(2010)10 sul ruolo delle donne e degli uomini nella prevenzione e soluzione dei conflitti e nel consolidamento della pace.

Tale attività oltrepassa la dimensione strettamente giuridica e giurisprudenziale alla quale si è fatto un sintetico riferimento in altra parte di questo lavoro per investire in modo diretto l'ambito delle politiche attraverso la messa a punto di numerosi strumenti di natura raccomandatoria nonché di studi di vario genere volti a delineare le caratteristiche e le dimensioni di specifici fenomeni di rilievo per la tutela dei diritti umani e l'individuazione di buone prassi e linee guida anche di carattere operativo.

Per quanto riguarda la violenza sulle donne, l'organizzazione ha cominciato ad essere significativamente attiva a partire dagli anni '90, come del resto è avvenuto anche in numerosi Paesi membri dell'Unione Europea. Le azioni intraprese hanno portato, nel 2002, all'adozione di un'importante Raccomandazione agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza i cui contenuti sono alla base della Convenzione recentemente adottata⁴, al lancio di una campagna di sensibilizzazione tra il 2006 ed il 2008 dal titolo "Stop violence against Women" dedicata alla lotta alla violenza di genere, con un'attenzione particolare rivolta alla violenza domestica, al lavoro di una Task Force to Combat Violence against Women including Domestic Violence, nonché all'adozione di una serie di atti da parte dell'Assemblea parlamentare tra cui la Risoluzione 1662 e la Raccomandazione 1868 *Action to combat gender based human rights violations including the abduction of women and girls* del 2009.

Con riferimento agli sviluppi più recenti, l'adozione da parte Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa della *Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*,⁵ al cui testo ha lavorato per due anni un Comitato di esperti governativi con un mandato ad hoc (Cahvio), segna un passaggio davvero significativo sul piano dell'istituzionalizzazione del tema della violenza nell'agenda politica internazionale.

⁴ Sono menzionate nello stesso Preambolo della Convenzione la Raccomandazione Rec (2002) 5 sulla protezione delle donne contro la violenza, la Raccomandazione CM / Rec (2007) 17 norme e meccanismi di la parità tra donne e uomini, la Raccomandazione CM / Rec (2010) 10 sul ruolo delle donne e degli uomini nella prevenzione e soluzione dei conflitti e costruzione della pace, e di altre pertinenti raccomandazioni. Si tratta di atti adottati Comitato dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa.

⁵ Comitato ad hoc per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica (CAHVIO). Il Comitato ha lavorato a partire dai primi mesi del 2009 il 7 aprile 2011. La Convenzione è stata poi aperta alla firma in occasione di una sessione di lavoro dello stesso Comitato dei Ministri svoltasi ad Istanbul il 10-11 maggio dello stesso anno.

L'entrata in vigore della Convenzione è vincolata da un numero minimo di ratifiche (10), accettazione o approvazione da parte di almeno 8 Stati su 10 del Consiglio d'Europa, così come previsto all'art. 75.

Si tratta di un testo che rappresenta un'importante novità a livello internazionale, configurandosi come uno strumento giuridicamente vincolante per la definizione di un quadro normativo completo per prevenire specifiche manifestazioni della violenza contro le donne, proteggere le vittime e contrastare l'impunità dei colpevoli⁶.

Le finalità della Convenzione sono elencate all'art. 1⁷ il quale, nell'esprimere una visione olistica della violenza, offre anche un preciso inquadramento di questo fenomeno in linea con quanto già evidenziato nella General Recommendation n. 19 del Cedaw che riconosce la violenza contro le donne come una manifestazione della discriminazione sessuale e del mancato riconoscimento della parità sostanziale tra uomini e donne. L'art. 1 espressamente prevede tra gli scopi la protezione delle donne contro tutte le forme di violenza, la prevenzione, il contrasto e l'eliminazione della vio-

⁶ L'altro strumento di riferimento a livello regionale è la *Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, cosiddetta *Convenzione di Belém do Pará* in riferimento alla città brasiliana dove fu sottoscritta. La Convenzione è stata adottata dall'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) nel 1994. Si tratta del primo strumento internazionale di natura vincolante che si occupa specificatamente del tema della violenza contro la donna. Sebbene sia un trattato con un cospicuo numero di adesioni, l'utilizzo delle norme in essa contenute da parte dei singoli Stati è tuttora quasi del tutto assente.

⁷ Capitolo I - Finalità, definizioni, l'uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali, *Articolo 1 - Finalità della Convenzione*

La presente Convenzione si prefigge di:

- a) proteggere le donne contro tutte le forme di violenza, e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- b) contribuire ad eliminare tutte le forme di discriminazione contro le donne e la promozione della parità tra donne e uomini, tra cui l'empowerment delle donne;
- c) sviluppare un quadro globale, le politiche e le misure di protezione e assistenza a tutte le vittime della violenza contro le donne e la violenza domestica;
- d) promuovere la cooperazione internazionale per eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e) di sostenere e assistere le organizzazioni e le Forze dell'Ordine per collaborare efficacemente al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

2 - Per garantire l'effettiva attuazione delle sue disposizioni dalle parti, la presente Convenzione prevede un meccanismo specifico di monitoraggio.

lenza e di tutte le forme di discriminazione con l'obiettivo di promuovere la parità di genere e la valorizzazione e il rafforzamento delle risorse delle donne, in altre parole il loro empowerment; lo sviluppo di politiche per la protezione e l'assistenza alle vittime della violenza e la promozione della cooperazione internazionale; il sostegno alla messa a punto di sistemi di intervento in chiave multi-agenzia finalizzati alla costruzione di un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica e infine la creazione di un organismo per il monitoraggio della Convenzione stessa.

La Convenzione è perciò a tutti gli effetti un trattato sui diritti umani che identifica la violenza sulle donne come una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione su base sessuale. La violenza contro le donne è inoltre caratterizzata già nel Preambolo come *species* di un ampio *genus* (la categoria di riferimento è quella della gender-based violence) suscettibile di interessare anche gli uomini, è il caso della violenza domestica che la Convenzione correttamente specifica rispetto a quella rivolta alla donna⁸.

Le fattispecie contemplate nella Convenzione sono meramente esemplificative, ma rappresentano di fatto la casistica più rilevante e significativa se si considerano le violazioni afferenti alla fenomenologia della violenza contro le donne e della violenza domestica. Nell'articolo è di rilievo in proposito l'art 3 che al punto a) definisce la violenza contro le donne come una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, e si riferisce a tutti gli atti di violenza basati sul genere che provochino o siano suscettibili di provocare danni o sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche, compresi i casi di minacce di simili condotte, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella sfera privata. Tale definizione si coniuga con quella di violenza domestica (art. 3, b) intesa come ogni genere di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica occorsa all'interno della famiglia o di un'unità domestica tra coniugi o precedenti coniugi o tra partner, indipendentemente dal fatto che l'autore della violazione abbia condiviso o condivida lo stesso

⁸ Un interessante ed esauriente commento della Convenzione è proposto da A. Di Stefano, *Violenza contro le donne e violenza domestica nella nuova Convenzione del Consiglio d'Europa*, in "Diritto umani e diritto internazionale", vol. 6, n. 1, 2012; della stessa autrice anche A. Di Stefano (ed.), *Gender Issues and International Legal Standard. Contemporary Perspectives*, ED.IT, Firenze-Catania, 2010.

domicilio con la vittima, termine che per espressa previsione della Convenzione si riferisce non solo alle donne ma anche agli uomini e ai bambini nel caso della violenza domestica, qualora gli Stati, nel dare esecuzione a questa Convenzione con legge di ratifica espressamente prevedano tale orientamento estensivo.

Per quanto riguarda gli obblighi internazionali previsti in questo trattato i contenuti ricalcano la formula generale già adottata in altri trattati che hanno come finalità la protezione di categorie vulnerabili quali la *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani* del 2005 e la *Convenzione sulla protezione dei minori dagli abusi e dallo sfruttamento sessuale* del 2007. L'impianto dell'articolato è infatti definito da norme relative alla prevenzione, alla protezione delle vittime e alla punizione degli autori delle violazioni rispetto alle quali la Convenzione prevede un espresso obbligo di criminalizzazione a cui si combinano una serie di impegni di carattere politico e sociale volti alla messa a punto di un sistema integrato di interventi per l'eliminazione della violenza contro le donne e di quella domestica.

Va segnalato che l'art. 5, nel delineare i termini della responsabilità internazionale, riprende lo standard della *due diligence* relativamente all'obbligo di carattere generale degli Stati contraenti di astenersi da condotte negative o direttamente ad essi imputabili (il riferimento è agli illeciti attribuibili direttamente o indirettamente ad organi statali o ad altri soggetti agenti per conto dello Stato) come pure in relazione a obblighi di carattere punitivo concernenti la prevenzione, le indagini, la punizione dei responsabili di atti di violenza e le misure risarcitorie nelle circostanze in cui la violenza sia imputabile a soggetti privati.

Più dettagliatamente gli obblighi derivanti agli Stati dalla Convenzione che concernono la prevenzione implicano lo sviluppo di misure di *policy* atte a cambiare gli atteggiamenti, i ruoli di genere e gli stereotipi che rendono accettabile la violenza nei confronti delle donne; la formazione di tutte le figure professionali che operano a contatto con le vittime; la messa a punto di iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle diverse forme di violenza e sul loro impatto traumatico; l'inclusione nei programmi di insegnamento a ogni livello di istruzione dei materiali pedagogici sul tema dell'uguaglianza di genere; la realizzazione di un lavoro di cooperazione con le organizzazioni della società civile, i mass media e il settore del privato sociale per favorire la crescita della consapevolezza su questo fenomeno.

È evidente che questo trattato come già si era riscontrato in occasione dell'adozione della Convenzione sulla tratta nel 2005, offre ampio spazio non solo per una legittimazione piena della collaborazione con soggetti non istituzionali ma riconosce la loro centralità rispetto alla messa a punto in questi anni di servizi fondamentali per la protezione delle vittime.

Sotto il profilo della protezione la Convenzione stabilisce che le norme e le misure di carattere operativo adottate dalle singole Parti siano orientate ai bisogni e alla sicurezza delle vittime. In questo senso debbono essere istituiti servizi speciali di protezione, per fornire sostegno medico, psicologico e consulenza giuridica alle vittime e ai loro figli; case rifugio e centri di accoglienza in numero sufficiente al bisogno che ogni paese esprime e apposite linee telefoniche gratuite di assistenza, operative 24 ore su 24⁹. Per quanto concerne la repressione del fenomeno, la Convenzione crea un quadro giuridico teso a garantire: che la violenza contro le donne e quella domestica siano perseguite e debitamente sanzionate e che la cultura, le tradizioni e i costumi, la religione o il cosiddetto “onore” non costituiscano causa di giustificazione. La Convenzione stabilisce inoltre che le vittime abbiano accesso a misure di protezione particolari durante le fasi delle indagini e dei procedimenti giudiziari e che i servizi delle Forze dell'Ordine preposti al contrasto di tali fenomeni siano in grado di dare una risposta immediata alle richieste di assistenza, soprattutto laddove sussistano situazioni di pericolo.

La Convenzione oltre a considerare gli illeciti relativi alla violenza sessuale e allo stupro, a quella fisica e psicologica fa espresso riferimento ad un obbligo di criminalizzazione relativamente agli atti persecutori (stalking), alle molestie sessuali, ai matrimoni forzati, alle mutilazioni genitali femminili, agli aborti forzati e alle sterilizzazione forzata.

Rispetto alla tutela delle donne vittime di violenza, questo trattato nell'adottare un approccio basato sul principio di non discriminazione

⁹ Si segnala che secondo le indicazioni più recenti della Task Force del Consiglio d'Europa sulla violenza l'Italia dovrebbe disporre di 6.019 posti letto per l'accoglienza delle vittime. Ne dispone in realtà, stando ai dati del 2012, solo di 500. Ciò significa un posto ogni 120.385 abitanti, in altre parole i posti mancanti sono 5.519. Lo stesso Rapporto identifica anche il bisogno di Centri deputati alla presa in carico delle vittime di violenza sessuale che, nel caso italiano, è stimato in 155 unità. Dati WAVE, on line al sito web: www.wave-network.org.

riconosce l'esistenza di gruppi particolarmente esposti al rischio di subire violazioni rientranti nel campo di applicazione. Rileva in modo particolare la questione delle donne migranti, soprattutto con riferimento alla condizione di irregolarità nei casi in cui questa derivi dalla decadenza del titolo di soggiorno a causa del venir meno di una relazione familiare o anche lavorativa che costituiva il presupposto della regolarità in relazione a fatti di violenza. In altre parole è il caso di tante donne il cui permesso di soggiorno è agganciato a quello del marito ad esempio nei casi di ingresso in un paese straniero per ricongiungimento familiare. La Convenzione richiama anche il principio di non respingimento e la possibilità che la violenza contro le donne possa essere riconosciuta come una forma di persecuzione ai sensi dell'articolo 1, A (2) della Convenzione sulla status dei rifugiati del 1951 o come una violazione dei diritti fondamentali della persona dalla quale derivi un danno grave suscettibile di rientrare nella casistica contemplata per il riconoscimento della protezione sussidiaria.

12.2 Approccio olistico, politiche globali e centralità del lavoro multi-agenzia nella Convenzione

Nonostante i numerosi progressi registrati negli ultimi vent'anni dal punto di vista politico, legislativo e anche culturale, nei paesi europei l'idea di sviluppare una "tolleranza zero" in materia di violenza sulle donne è ancora molto lontana. Nell'articolato di questo trattato l'importanza di un'azione concertata da parte dei governi, delle Ong, delle organizzazioni internazionali e di tutte le autorità a livello nazionale, regionale e locale, nell'implementare delle politiche globali e coordinate per combattere la violenza di genere in qualsiasi ambito e settore della vita pubblica e privata viene esplicitamente riconosciuta e richiamata in più parti. Tale impostazione riflette peraltro quanto già previsto nella *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani* che all'art. 35 fa espresso riferimento all'obbligo degli Stati di promuovere accordi intersoggettivi e multidisciplinari¹⁰ dopo aver richiamato in numerosi articoli il lavoro multi-agenzia e

¹⁰ *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, Varsavia 16 maggio 2005.

Articolo 35 – Cooperazione con la società civile

la centralità dell'adozione di un approccio integrato, nonchè il ruolo delle organizzazioni della società civile impegnate su questo specifico ambito.

In altre parole nei trattati di più recente adozione del Consiglio d'Europa l'approccio multi-agenzia non solo trova piena legittimazione ma viene considerato fondamentale ai fini di un'azione efficace al contrasto di queste condotte ad una adeguata messa in sicurezza della vittima e ad un pieno riconoscimento dei suoi diritti umani.

La Convenzione perciò nel proporre un approccio olistico al tema della violenza può assumere un particolare rilievo dal punto di vista simbolico e materiale creando degli obblighi sul piano normativo su ambiti in cui le politiche pubbliche a livello nazionale continuano a risentire della mancanza di una strategia costruita sulla base di un progetto di lungo termine, capace di ammortizzare gli effetti della frammentazione degli interventi e la dispersione delle risorse disponibili, oggi fortemente ridimensionate nel quadro complessivo dei tagli alla spesa pubblica. È noto che la scarsità delle risorse può derivare da una decisione politica oppure da una eccedenza di domanda rispetto all'offerta. Nel caso della violenza contro la donna sembra evidente in questi ultimi anni che laddove sono presenti servizi a sostegno delle vittime in grado di rispondere ai loro bisogni aumenta anche la domanda di interventi di sostegno da parte delle donne. Resta evidente che la domanda di servizi assistenziali in questo ambito continua a caratterizzarsi per una accentuata instabilità, che rende limitatamente attendibili le previsioni relative alla programmazione della spesa per gli interventi di protezione sociale anche in considerazione del fatto che la delicatezza delle situazioni trattate renda assai diversificata la conoscenza effettiva delle funzioni di utilità totale e marginale dei servizi sociali offerti, che possono diversificarsi al variare della capacità individuale di fruire della quantità e della qualità di risorse disponibili. Tale circostanza crea un problema di uniformità dei sistemi d'intervento presenti nei diversi territori poiché non tutte le utenti sono in grado di soddisfare bisogni simili o comunque della medesima natura non trovando risposte corrispondenti nei diversi contesti.

Ciascuna delle Parti incoraggia le autorità statali ed i funzionari pubblici a cooperare con le organizzazioni non-governative, con le altre organizzazioni pertinenti e con i membri della società civile, allo scopo di stabilire dei partenariati strategici per raggiungere gli obiettivi della presente Convenzione.

Inoltre, se molto è stato fatto per contrastare alcune forme di violenza, prime fra tutte quella domestica e sessuale, ancora scarsa è l'attenzione rivolta verso altre forme di violazioni, in particolare quelle che hanno fondamento nelle tradizioni di altre culture o quelle che si consumano nei luoghi di lavoro.

Un'altra area di criticità riscontrabile oggi in molti paesi concerne la mancanza di sistemi di raccolta dei dati che permettano di conoscere il fenomeno e di monitorare le azioni realizzate nel quadro dei sistemi di intervento anche al fine di considerare le pratiche che meglio sembrano rispondere alle esigenze di prevenzione, contrasto e tutela della vittime e conseguentemente di arrivare ad una standardizzazione delle operatività.

È evidente che l'approccio adottato nelle diverse parti del testo, riflette la necessità di guardare in modo sinergico al versante della protezione e dell'assistenza alle vittime di violenza anche sotto il profilo della cooperazione internazionale che in questo testo non è intesa limitatamente ai profili giudiziari, ma ricomprende lo scambio di informazioni anche relativamente alle prevenzioni delle condotte fatte oggetto di obbligo di criminalizzazione per gli Stati, allo scopo di garantire la sicurezza e la protezione delle vittime dai pericoli immediati.

L'eliminazione della violenza in questo trattato è concepita come un'attività che richiede necessariamente la collaborazione tra più soggetti nel quadro di un approccio integrato.

L'art. 15 appare essere per chi è a diretto contatto con il fenomeno della violenza contro le donne, ma più in generale con la violenza di carattere familiare o domestico, di tutto rilievo essendo dedicato alla formazione delle figure professionali preposte all'intervento in chiave operativa. In questo senso l'aggiornamento continuo e la specializzazione vengono considerate non solo in relazione alla formazione e sensibilizzare degli operatori del settore ma anche un vettore strategico del miglioramento della tipologia e della qualità del sostegno fornito alle vittime. Risulta infatti fondamentale che coloro i quali a diverso livello operano regolarmente a contatto con le vittime e con gli autori di tali condotte abbiano una conoscenza adeguata dei problemi associati a questo tipo di violenza anche allo scopo di prevenire la vittimizzazione secondaria. Per questa ragione il c. 1 dell'art. 15 crea un obbligo preciso per le parti circa la necessità di prevedere una formazione

adeguata per tutti coloro sono impegnati in attività professionali riferibili alle vittime o ai rei di atti di violenza.

Tale formazione, la cui organizzazione per espressa previsione della Convenzione, è lasciata alla discrezionalità degli Stati, dovrebbe essere orientata in una fase iniziale all'acquisizione degli strumenti adeguati per individuare e gestire i casi di violenza e successivamente tesa all'aggiornamento delle specifiche competenze anche sulla base di protocolli e linee guida in materia di standard operativi che comprendano competenze da svilupparsi in chiave multi-agenzia, ovvero forme di collaborazione con tutti i soggetti che a diverso titolo entrano in contatto con le vittime e con i soggetti potenzialmente tali, trattandosi di una materia in cui la prevenzione rileva in modo importante.

La questione del lavoro multi-agenzia viene espressamente ripresa all'art. 18 concernente gli obblighi generali relativi ai servizi di protezione e di sostegno per le vittime nel quale si prevede che tra Magistratura, Forze dell'Ordine, enti locali e regionali e espressioni dell'associazionismo non governativo si stabiliscano dei "meccanismi" di cooperazione intesi come qualsiasi struttura formale o informale – protocolli di intesa, tavole rotonde ecc... – che consentano la costruzione di forme di collaborazione standardizzate. L'enfasi posta sul lavoro multi-agenzia deriva dal convincimento che le forme di violenza previste dalla Convenzione siano meglio affrontabili in modo concertato e coordinato.

Altra questione spinosa in materia aiuto e sostegno alla vittima, concerne la necessità di non vincolare l'accesso ai servizi e alle misure di aiuto alla volontà della vittima di sporgere denuncia o di rendere testimonianza in tribunale, almeno con riferimento a quelle prestazioni che possono risultare indispensabili alla sua sicurezza. Resta ovviamente fondamentale offrire a queste persone una possibilità di uscire dal disagio attraverso un percorso di accompagnamento individuale che le aiuti nella ricostruzione di sé, soprattutto se questo implica o significa passare attraverso l'esperienza della denuncia e del processo.

Dunque anche in questa Convenzione, così come si è verificato per la tratta di persone, l'approccio multi-agenzia riceve una validazione piena. Se si considera l'esperienza maturata in Italia nella lotta alla tratta e alle altre gravi forme di sfruttamento sessuale l'idea di poter valorizzare e trasferire il lavoro multi-agenzia, relativamente alla prevenzione della violenza, al suo

contrasto e alla presa in carico e protezione delle donne vittime di violenza diviene un passaggio obbligato. Vanno ovviamente considerate le diversità che la fenomenologia delle violazioni riscontrabili nei reati collegati alla tratta presenta rispetto alla violenza. È evidente che i modelli operativi con cui si previene e si contrasta la violenza richiedono il coinvolgimento di alcuni soggetti, ad esempio il personale medico il cui ruolo può essere estremamente più importante che nelle circostanze collegate alle gravi forme di sfruttamento anche di quelle riconducibili alla prostituzione e in generale all'offerta di servizi sessuali a pagamento. Così come è importante la scuola o il mondo del lavoro, soprattutto con riferimento al problema dell'emersione delle situazioni di violenza rispetto alle quali va auspicato sia possibile rafforzare la tendenza a segnalare all'autorità di Polizia giudiziaria o alla Magistratura, eventuali situazioni di abuso che i soggetti che a diverso titolo possono entrare in contatto con le vittime, sono peraltro in talune circostanze obbligatoriamente tenuti a produrre.

Come già accennato, la Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica è già stata aperta alla firma agli Stati membri del Consiglio d'Europa e all'Unione Europea ai sensi della nuova formulazione dell'art. 6, par. 2, del TUE, in base al quale l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In Italia la Camera dei Deputati ha dato il via libera alla legge di ratifica ed esecuzione della Convenzione il giorno 28 maggio 2013. Il disegno di legge passa ora all'esame del Senato per l'approvazione definitiva.



Per concludere

Concludere un lavoro sulla violenza nei confronti delle donne non è cosa facile poiché tante sono le cose che si sarebbero potute dire e che qui non hanno trovato spazio, tante le prospettive adottabili per parlarne.

Quella dei diritti umani che si è scelto di utilizzare pensiamo sia oggi quella maggiormente in grado di proporre un discorso in cui le dimensioni assiologiche, normative, politiche e operative meglio possono coniugarsi. Peraltro entro il discorso sui diritti umani delle donne e il loro sviluppo, va sicuramente inscritta la problematica della violenza e la crescente rilevanza che finalmente questo dramma sta acquisendo nell'agenda politica delle organizzazioni intergovernative, di numerosi governi, così come di numerose realtà locali che si stanno attrezzando sul piano del sistema degli interventi per cercare di offrire una risposta in chiave operativa alle tante donne che necessitano di essere aiutate a liberarsi dalla violenza.

Molto spesso le risposte che si stanno predisponendo presentano limiti evidenti sotto il profilo della lettura del fenomeno e ovviamente dei dispositivi che si stanno adottando il cui livello di efficacia è del tutto discutibile laddove non si cominci a lavorare in modo diverso sul tema delle discriminazioni uomo donna e non si diano alle donne gli strumenti concreti per uscire dai vincoli che spesso impediscono loro di liberarsi dal tunnel della violenza, si pensi alla dipendenza economica o alle questioni legate ai permessi di soggiorno e ai vincoli della normativa comunitaria se si tratta di straniere o alle situazioni di ricatto in relazione ai figli o ad altro ancora.

Anche in Italia la centralità che il discorso sulla violenza domestica nel quadro delle violazioni che ancora tante donne patiscono ha acquisito in tempi recenti rilevanza assolutamente inedita. In questo senso, è evidente il tentativo nel nostro Governo di cominciare a definire un sistema di *policies* in materia che oltrepassi la dimensione dell'operatività legata all'intervento sulle situazioni di emergenza e che sappia muoversi anche sul terreno della prevenzione in modo sistematico, così come su quello della crescita della

consapevolezza e perciò dell'educazione, anche con l'obiettivo di rendere l'informazione sulla violenza nei confronti delle donne meno sensazionalistica e più aderente alle modalità con cui tante circostanze delittuose accadono.

È infatti necessario comprendere che l'uccisione di una donna non è la conseguenza di un evento improvviso, isolato, di un raptus. Continuare a cogliere solo la dimensione individuale dei singoli delitti senza rilevarne i tratti di dramma sociale significa anche non responsabilizzare chi in qualche modo può aiutare le donne ad uscire dalle situazioni di alto rischio in cui vivono. In questo senso basterebbe comprendere che l'omicidio segue temporalmente una serie di comportamenti agiti dell'aggressore sulla vittima che purtroppo rientrano a tutti gli effetti nella dinamica del ciclo della violenza, rispetto alla quale si sa, le valutazioni relative al rischio sono talvolta assai complicate, ma sarebbe necessario interrogarsi comunque circa la possibilità di cercare di impedire in modo più efficace qualcuna di queste morti. Certamente qualcuna di queste situazioni probabilmente si sarebbe forse anche potuta evitare disponendo di strumenti più agevoli o comunque più presenti nei diversi ambiti territoriali. Ma forse più di qualcuna di queste donne sarebbe ancora in vita se sul piano culturale fossimo tutti più attrezzati per affrontare questo problema.

È perciò necessario prendere consapevolezza del fatto che le storie individuali non rendono giustizia del carattere strutturale e strutturato della violenza contro le donne e che la violenza rappresenta un fatto di "devianza" solo in un numero di casi marginale, essa purtroppo per molte donne è elemento consolidato della loro esistenza e del rapporto con l'uomo.

Ciò che trasforma un banale litigio in violenza è proprio l'asimmetria della relazione tra i partner, ovvero il tentativo da parte del più forte, generalmente l'uomo, di dominare e sminuire la donna fino a ingenerare una situazione di impotenza appresa.

Ricostruire i singoli casi e tessere una trama che ne permetta una lettura trasversale rende possibile non solo conoscere questo fenomeno, sul piano delle soggettività che ne sono coinvolte, delle modalità con cui prende forma la violenza, dei fattori che possono contribuire ad accrescerne il rischio, ma più significativamente è possibile forse tentare di recuperare una logica accomunante ai perché di tante violazioni e di tante uccisioni e lavorare per sconfiggerle. In altre parole, pur considerando la specificità

e l'unicità di ogni singolo avvenimento, solo nella dimensione collettiva e nell'analisi degli eventi si può inquadrare questo fenomeno complesso, così da poter poi sviluppare interventi utili alla dimensione propria della prevenzione.

La prevenzione può diventare un lavoro pieno di senso e significato anzitutto mediante una adeguata formazione di chi opera a contatto con le vittime o con ambienti che possono essere cruciali in questa direzione (scuole, università, sindacati ecc...); in questo senso anche la messa a punto di metodiche di tipo operativo che possano funzionare in maniera complementare alle prassi già normalmente adottate per l'individuazione delle donne ad alto rischio, rafforzando così la dimensione della protezione delle vittime di violenza di genere, diviene un obiettivo fondamentale e improcrastinabile.

Sul piano della dimensione del contrasto restano aperte tante questioni, si pensi alla problematica inerente la scelta del legislatore di optare per la querela di parte piuttosto che la procedibilità di ufficio per la violenza sessuale o al limitato ricorso ai dispositivi collegati agli ordini di allontanamento o ancora ai tempi lunghissimi della giustizia che sicuramente non aiutano le donne né sul piano materiale né su quello psicologico.

Il dibattito sugli aspetti legati alla giustizia è notoriamente sempre vivo; certo è che l'intervento repressivo non può non essere affiancato ad un rafforzamento della dimensione protettiva, in altre parole, è difficile sganciare l'obbligatorietà dell'azione penale dall'esistenza di un altrettanto "obbligo" di protezione. Peraltro in questa direzione si potrebbe richiamare lo standard della "due diligence" e le ricadute in termini di *policiés* che implica una corretta traduzione degli obblighi giuridici che derivano dalla normativa europea e internazionale.

Non è perciò possibile pensare ad un sistema unidirezionale. Tante volte si è visto che tenere insieme vittima e autore della violenza non può essere una soluzione praticabile. C'è bisogno insomma di uscire da un approccio fatalista ed emergenziale in quanto la violenza non è un'emergenza. Questo non significa che vi possono essere situazioni congiunturali legate all'ambiente familiare, alla vita lavorativa, a problemi personali, a circostanze di varia natura che possono favorire la commissione di atti in questo senso, configurabili del resto solo in rari casi come raptus, ad esempio nelle situazioni di depressione o di malattia.

Ma in linea di massima gli omicidi delle donne accadono quando vi è un trascorso di condotte in questo senso, perciò un progresso importante nella famiglia che può essere magari particolarmente allarmante quando il soggetto abusante risulta aver commesso reati di un certo tipo anche verso terzi o verso donne con le quali aveva avuto in precedenza una relazione sentimentale, o ancora nel caso in cui abbia disponibilità di armi essendo ampiamente dimostrato il collegamento tra presenza di armi da fuoco in casa e tassi di omicidi commessi. Queste situazioni richiedono oggi uno sforzo da parte di tutti gli operatori, anche a fronte dell'escalation davvero significativa di morti di donne per femicidi, alla luce dell'andamento complessivo degli omicidi in Italia.

Tenere insieme il tema dell'uccisione delle donne per ragioni di genere con quello della violenza contro le donne diffusa e praticata con svariata intensità nel contesto della vita quotidiana ha perciò un significato ben preciso. È un modo di leggere questo fenomeno orientato a metterne in luce la gravità delle situazioni, la drammaticità delle proporzioni e la matrice culturale nonché la grande operazione di occultamento che nel nostro paese è stata fatta, anche attraverso la mancanza di indagini in cui le morti delle donne per ragioni di genere paiano essere avvenute in modo evidente per ragioni di questo tipo. Si pensi agli omicidi della prostitute che avvengono per mano di chi ne controlla l'attività a fini di sfruttamento o da parte del cliente. Certo questa carenza può essere presa in esame anche considerando che la vittimizzazione maschile, per quanto in diminuzione relativamente agli omicidi, resta ancora molto più pronunciata di quella femminile, al contrario invece della paura della vittimizzazione, cui sono maggiormente esposte le donne per le quali non si è mai pensato in termini di sicurezza, soprattutto se questa significa gestione della propria autonomia.

Manca in altre parole una riflessione declinata dal punto di vista femminile della sicurezza, una riflessione che sappia produrre azioni ovvero interventi in cui si tenga conto in modo serio della specificità dei rischi a cui le donne sono esposte. In realtà, l'apparente paradosso che deriva dalla minore vittimizzazione della donna risultante dalle statistiche e il maggiore senso di insicurezza della stessa, ha a che fare con una radicata percezione di vulnerabilità che deriva alla donna dall'essere rappresentata ancora troppo spesso nella cultura dominante come corpo violabile. Il nesso tra il persistere dell'idea della donna come corpo violabile ed una sorta di legittimazione

della violenza, può indurre nelle donne che ne sono vittime comportamenti di tacita accettazione, rassegnazione e metabolizzazione della stessa prima del completo annichilimento, soprattutto dove i percorsi di giustiziabilità dei diritti umani richiedono risorse che spesso le donne non hanno.

Un altro aspetto su cui va riposta attenzione è la necessità di distinguere la violenza contro la donna dalla molteplicità degli abusi che si consumano nel contesto delle relazioni familiari. È necessario mettere al centro il fatto che la violenza contro le donne è un meccanismo di regolazione dei rapporti che l'uomo adotta all'interno delle relazioni intime e questo significa assumere un punto di vista culturale diverso ove questa violenza trova collocazione nello spazio che essa realmente riveste nelle relazioni sociali, ovvero quello di essere un esito delle differenze in termini di discriminazioni e minorità che la donna vive rispetto all'uomo.

Minorità che vuol dire ricorso alla violenza quando c'è bisogno di marcare la propria posizione di dominio soprattutto nelle situazioni in cui questo vacilla, ma anche meccanismo della dinamica comunicativa e comportamentale quotidiana. In altre parole è simbolicamente ma anche operativamente importante non creare una sorta di confusione o comunque di appiattimento tra ambiente della violenza e soggetti della violenza. Il contesto familiare "assorbe" gli omicidi delle donne che invece sono altro rispetto a quelli verso i figli o gli anziani o altri parenti.

Con riferimento al problema della tutela della donna nel quadro delle situazioni di violenza domestica anche la normativa che si utilizza non è specificamente rivolta alle donne, si pensi ad esempio agli ordini di allontanamento. Questo ovviamente non significa che gli strumenti giuridici di cui disponiamo non siano efficaci e adeguati ma che quando si parla di violenza la dimensione del contesto è fondamentale.

In Italia ci sono forme di violenza che coinvolgono alcune comunità o gruppi nazionali che hanno tutti i crismi dei crimini d'onore, ovvero sono delitti che maturano con quelle modalità e in quei contesti e che assumono un senso in relazione a questi elementi.

Anche relativamente a questi delitti molto spesso è necessario riflettere sulle aspettative maschili in relazione alla centralità della donna nelle dinamiche e negli equilibri familiari, sia per ciò che concerne la dimensione materiale e organizzativa, sia quella identitaria, soprattutto quando assume una funzione particolarmente importante sotto il profilo della coesività e

dell'affettività. Ciò si traduce nell'attribuire alla donna, non solo sul piano simbolico ma anche materiale, la responsabilità delle diverse situazioni di squilibrio, di disgregazione o di disagio familiare, siano esse legate a vere e proprie patologie psico-fisiche del comportamento o della relazione, oppure semplicemente derivanti da scelte di vita o dalla rottura di un legame affettivo, o più comunemente dalla ricerca di percorsi di emancipazione personale che necessariamente implicano un ripensamento e un rimodellamento dei rapporti con il partner. In questi casi molto spesso si parla di violenza legata a dimensioni passionali frustrate o a disturbi psicologici conseguenti al comportamento della donna, ma l'uso di categorie quali passionalità ecc... nasconde dinamiche e motivazioni che in realtà nulla hanno a che fare con l'amore e che invece riguardano l'identità dell'uomo e rinviano agli strumenti mediante i quali l'uomo struttura il proprio essere di genere maschile e ridefinisce il suo essere biologico e sociale nella quotidianità.

Rispetto alla costruzione dell'identità maschile, la donna riveste oggi un insieme di significati che potrebbe essere ancor più intriso di valenze delle epoche precedenti se si considera la dimensione dell'esternalizzazione dei ruoli maschili e femminili. A questo proposito basti pensare che tutti gli altri elementi o gli ambienti che prima fondavano e componevano la struttura identitaria dell'uomo sono venuti meno o comunque si sono fortemente ridimensionati, si pensi al ruolo del gruppo, o a quello dello sport inteso come ambito di competizione maschile, ai luoghi della socialità, o anche alla frequentazione con le prostitute, fino alla leva militare obbligatoria.

Tante di queste dimensioni si sono sfumate, attenuate o comunque hanno subito significative modificazioni, mentre è rimasta forte l'idea che la dignità dell'uomo, intesa quasi nei termini dell'"onore" passi attraverso l'aver una donna brava, sobria, docile nonché intelligente e soprattutto fedele.

Queste caratteristiche permettono ad un uomo una proiezione all'esterno forte, nel senso che questi tratti femminili sono indicativi di acume, di intelligenza e di mascolinità agli occhi degli altri. Insomma saper scegliere bene nel senso di trovare la donna che non ti deluderà e non ti sminuirà rispetto all'esterno, soprattutto non ti tradirà, per gli uomini oggi è una prova di forza, forse più dolorosa che in passato. Una donna con queste caratteristiche serve a far crescere bene i figli, a curare la casa in un determinato modo, se poi a questo contribuisce con un proprio lavoro socialmente apprezzato, il

valore aggiunto che essa apporta allo status della famiglia può essere gradito all'uomo a condizione che la fedeltà rimanga comunque assolutamente salvaguardata e salvaguardabile, essendo l'elemento su cui continua a giocarsi la componente più importante dell'identità maschile.

La fedeltà non è intesa solo come l'astenersi dall'intraprendere relazioni sessuali con altri uomini, ma in senso più esteso come il tenere una condotta privata e pubblica conforme alle regole sociali imposte dalla cultura di riferimento e soprattutto implica il mettere al centro le aspettative del compagno. In altre parole dimostrare un'inesauribile disponibilità e un gran senso del sacrificio.

Questa situazione è evidente risulta essere assai problematica nelle circostanze in cui si riscontra un'incapacità da parte dell'uomo di mettere un limite al bisogno di possesso che genera una compressione degli spazi di libertà delle donne su cui si innesta il ciclo della violenza, in quanto ogni cosa la donna faccia è vista come un'aggressione o una messa in discussione della relazione affettiva o del ruolo maschile.

Si possono in proposito fare alcune considerazioni che potrebbero sembrare banali, ma aiutano a capire. Appare evidente che mentre la donna negli ultimi 30 anni ha trovato degli spazi nuovi prima preclusi entro i quali estrinsecare la propria personalità e mettere le proprie energie (lavoro, denaro proprio, capacità di costruire un rapporto diverso con i figli, un diverso modo di stare con le amiche, un diverso modo di pensare alla casa, al tempo libero, alle vacanze e a sé stessa) l'uomo questo passaggio non l'ha fatto per una ragione altrettanto banale, perché la propria libertà di esprimere l'identità culturale e perciò di estrinsecare sul piano sociale il proprio ruolo ce l'aveva già. Aveva prima un ruolo pubblico e in subordine uno spazio residuale nella famiglia, definito anzitutto da una paternità sganciata da ogni responsabilità in termini di condivisione dei compiti legati alla cura, anche dei figli. L'unica responsabilità atteneva al mantenimento della moglie e dei figli. Su questa l'uomo ha edificato il suo potere.

Diversamente la donna nel pubblico non godeva di alcun riconoscimento e molti spazi le erano culturalmente preclusi, la sua vita si esauriva nell'estrinsecare la funzione materna e quella di moglie secondo i crismi della condotta previsti dalla cultura e dal contesto. Oggi anche le donne vivono lo spazio pubblico anzitutto con il lavoro, ovvero con il reddito, ovvero con l'autonomia, ovvero con gli uomini nei termini in cui questi, e

la loro presenza, sono compatibili con delle priorità della vita che possono essere un'esistenza libera da vincoli, nel senso di indipendenza di reddito, o anche un rapporto con i figli che può essere costruito anche al di là della presenza di un uomo. Un rapporto con l'uomo dunque dove la relazione sentimentale non è lavoro, casa, figli, ma è ricchezza, ovvero valore aggiunto alla propria vita.

Questo però significa che si può vivere senza un uomo e perciò sempre più spesso si sceglie un percorso insieme perché è un arricchimento non una regola sociale. Un uomo che è perciò scelta e tale deve rimanere.

Oggi purtroppo le situazioni in cui è evidente il tentativo da parte dell'uomo di riprendersi la possibilità di interferire nella vita della donna sono sempre più evidenti e talvolta sono proprio queste le situazioni su cui si innestano i feticidi. È indubbio che la donna che decide ha più risorse dell'uomo che talvolta vive le scelte che essa fa come un qualche cosa di inaccettabile, qualche cosa di problematico sul piano della rappresentazione esterna, o che può significare la rottura di un elemento di strutturazione della propria identità rispetto al mondo, il venir meno della sicurezza personale, anche della disponibilità sessuale di una persona, etc. etc. Il tutto spesso prende piede in un contesto sociale privo di ammortizzatori individuali e comunitari a cominciare dalla struttura familiare allargata o dalla rete parentale che oramai non esiste più.

Il problema che spesso sorge è che la donna sulla quale si è fatto un investimento non è immediatamente sostituibile, in quanto è proprio l'investimento che su di lei si è fatto che la rende praticamente unica nel ruolo e anche nell'"affetto". E niente e nessuno è rispetto a lei utilizzabile come ammortizzatore della sua potenziale assenza o del suo abbandono rispetto al quale intervengono anche difficoltà nell'esternalizzare questa situazione, quasi un senso di vergogna, o comunque di sconfitta per non essere stati capaci di tenersi una donna. Sono queste le situazioni che connotano non solo tante vicende di violenza di cui sono vittime le donne ma anche tanti gesti di autolesionismo, manifestazione estrema della disperazione provocata dal senso di inadeguatezza, di incapacità, di fallimento.

Così come il bisogno di esercitare violenza verso tutto ciò che la donna ama (perciò figli, animali, oggetti, parenti) ma nel contempo anche bisogno di fare delle cose per tentare di trattenerla riproponendo la dinamica della "luna di miele".

La questione è evidentemente molto complessa. Resta il fatto che i modelli sociali tendono a proporre l'amore rappresentandolo secondo dinamiche romantico/infantili che poco hanno a che fare con la costruzione di rapporti solidi in grado di rispondere alle difficoltà della vita quotidiana in modo efficace. È indubbio che esiste un problema emotivo grande rispetto al perdere ciò che a differenti livelli ci appaga autenticamente o per rappresentazione (o anche strumentalmente); questo problema appare sempre più grande a fronte di un impoverimento complessivo delle esistenze riconducibile oltre che ai vincoli economici sempre più stringenti a cui la crisi ci sta abituando, anche ad una povertà di rapporti e di relazioni autentiche che forse pesa più di ogni altro fattore. In altre parole l'impressione è che siamo sempre più soli e che disponiamo sempre meno di tempo e risorse per contrapporci a questa tendenza.

Oggi l'uomo esprime "l'amore" in modo più evidente e più vicino a come lo esprimono le donne, in taluni casi, avendo perso altri elementi caratterizzanti l'essere soggetto maschio. La donna invece è andata nella direzione contraria, cioè ha guadagnato in autonomia ed ha imparato a fare i conti con delle risorse e delle situazioni che prima le erano sconosciute. In altre parole tante hanno imparato a muoversi liberamente e ad apprezzare ciò che questo implica, anche la libertà di poter dire ad un uomo questo mi va bene da qui a qui, oltre no.

Queste situazioni richiedono un'accettazione culturale che è lungi dal rappresentare anche nel nostro paese un dato consolidato. Il fallimento che si registra è esistenziale e molto spesso ha ricadute materiali importanti quali separazione, povertà, perdita dei figli, isolamento rispetto al contesto ambientale ordinario, solitudine, senso di abbandono, senso di sconfitta, insicurezza fino al desiderio di vendetta o di rivalsa.

L'uomo ha sempre agito la violenza verso la donna e usato l'omicidio come arma di punizione e come mezzo per riaccreditarsi all'esterno rispetto all'onore perduto. Ciò che invece non è mai appartenuto alla cultura maschile è un'idea paritaria della relazione con la donna che in qualche modo implica un ridimensionamento dei tratti misogini tipici dell'amore maschile. Ed infatti sembra del tutto evidente, perché la violenza ne è una manifestazione concreta, che le difficoltà delle donne a proporsi con dei modelli diversi che siano autenticamente vincenti siano tante, soprattutto ciò che in questi ultimissimi anni sembra essersi riaffermato con forza, è che il linguaggio

maschile rimanga quello sul quale viaggia la comunicazione premiante, continuando a rappresentare in molti ambiti, si pensi a tante professioni in cui le donne oggi sono ampiamente inserite, il modello dominante.

Resta il fatto che la violenza contro le donne, al di là del disordine o del disorientamento individuale e sociale che tanti avvertono, non è una faccenda solo di donne, ma anche di uomini perché si tratta di un fenomeno che riflette il modo in cui si gestiscono e si ordinano i rapporti tra i sessi. Per questo per contrastarla è necessario davvero il coinvolgimento di tutti.

Quaderni del Centro di Ateneo per i Diritti Umani dell'Università di Padova e della Cattedra UNESCO Diritti umani, democrazia e pace

1. Paolo De Stefani, *Profili di diritto penale internazionale nella prospettiva dei diritti umani*, 2000
2. Paola Degani, *Violenza contro le donne e nuovi sviluppi del diritto internazionale dei diritti umani*, 2000
3. Paolo De Stefani (a cura di), *Raccolta di strumenti internazionali sui diritti umani*, 2001
4. Paola Degani - Paolo De Stefani (a cura di), *Diritti umani e pace. Materiali e proposte per l'educazione*, 2001
5. Antonio Papisca (a cura di), *Il sapere dei diritti umani nel disegno educativo*, 2002
6. Lucio Strumendo - Paolo De Stefani (a cura di), *I diritti del bambino tra protezione e garanzie. La ratifica della Convenzione di Strasburgo sull'esercizio dei diritti dei fanciulli*, 2004
7. Paolo De Stefani (a cura di), *Raccolta di strumenti internazionali sui diritti umani*, Seconda edizione riveduta e ampliata, 2004
8. *La politica della Regione del Veneto per la pace i diritti umani e la cooperazione allo sviluppo*, 2004
9. Paolo De Stefani (a cura di), *A scuola con i diritti dei bambini. Esperienze di educazione ai diritti umani promosse dal Pubblico Tutore dei Minori del Veneto*, 2004
10. Paolo De Stefani - Annalisa Butticci (a cura di), *Migranti minori. Percorsi di riconoscimento e garanzia dei diritti dei minori stranieri non accompagnati nel Veneto*, 2005
11. *Diritti umani, cittadinanza europea e dialogo interculturale. Esperienze e lavori delle scuole del Veneto. A.S. 2003/2004*, 2005
12. Paola Degani, *Politiche di genere e Nazioni Unite. Il sistema internazionale di promozione e protezione dei diritti umani delle donne*, 2005
13. Hughes, Robbiani, Barra, Bortolami, De Stefani (curatore), Facchin, Schiavo, Strumendo, Volpe, *L'ospedale a misura di bambino. Una ricerca sui diritti dell'infanzia negli ospedali del Veneto*, 2006
14. Paolo De Stefani (a cura di), *Raccolta di strumenti di diritto internazionale umanitario, penale e dei rifugiati*, 2007
15. Paolo De Stefani (a cura di), *Codice internazionale dei diritti umani*, 2009

16. Mariella Mazzucchelli (a cura di), *Pace e diritti umani nei Comuni, nelle Province e nelle Regioni. L'infrastruttura normativa e istituzionale*, 2011
17. Antonio Papisca, *In cammino per la pace col sillabario di Papa Wojtyla*, 2011
18. Marco Mascia, Antonio Papisca (a cura di), *Pace, diritti umani, agenda politica. Idee e proposte sulla via istituzionale alla pace*, 2011
19. Jacopo Tognon, Antonella Stelitano, *Sport, unione europea e diritti umani. Il fenomeno sportivo e le sue funzioni nelle normative comunitarie e internazionali*, 2011
20. Paolo De Stefani, Federico Sperotto, *Introduzione al diritto internazionale umanitario e penale*, 2011
21. Paola Degani, Claudio Donadel, *Movimenti migratori e nuove vulnerabilità. Scenari di politiche pubbliche*, 2011
22. Marco Mascia (a cura di), *La 'sfida europea' di Atiero Spinelli a 30 anni. Dalla laurea honoris causa (1982-2012)*



*Finito di stampare
nel mese di luglio 2013
presso la CLEUP sc
"Coop. Libreria Editrice Università di Padova"
via G. Belzoni 118/3 - Padova (t. 049 8753496)
www.cleup.it - www.facebook.com/cleup*



