

## **La dimensione operativa della protezione delle donne vittime di violenza nella prospettiva dei diritti umani**

Paola Degani\*

### **1. Introduzione: i diritti delle donne nel quadro del processo di moltiplicazione e specificazione 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 a garanzia della loro 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 nuovi diritti.

Nello stesso tempo però, una serie di limiti relativi alla forza vincolante di queste norme nel quadro del diritto internazionale così come 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 dell'ordinamento, o per l'esistenza di una previsione formale giuridica in tale senso, o in quanto potenzialmente identificabili come diritti. In questa direzione 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 i sessi, anche una manifestazione del carattere evolutivo e storico di questa normativa e delle politiche rivolte alla promozione della condizione femminile che da questa derivano.

\* Professore aggregato di Politiche pubbliche e diritti umani, Università di Padova.

Di fatto il catalogo dei diritti umani e la *machinery* inerente la loro protezione, soprattutto con riferimento alle donne, hanno proceduto in chiave progressiva manifestando un'evidente tensione verso l'espansione, sia per quanto concerne il numero e il contenuto dei diritti protetti, sia per l'efficacia e il vigore dei procedimenti in virtù dei quali gli organismi della comunità internazionale possono affermare e salvaguardare la vigenza di tali diritti.

Più in generale, la stessa partizione tra diritti umani di prima generazione (quelli civili e politici), di seconda generazione (relativamente ai diritti economici, sociali e culturali), di terza generazione (ovvero quelli di matrice collettiva, quali ambiente, sviluppo e pace) e infine di quarta generazione, con riferimento alle istanze rivendicate da determinate categorie di persone, dà conto del progressivo allargamento degli ambiti di interesse di questo diritto e della tendenza a svilupparsi procedendo per specificazione e moltiplicazione. Tale processo in epoca contemporanea ha inizio con l'adozione della Dichiarazione universale dei diritti umani<sup>1</sup> e la 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<sup>2</sup>.

Di fatto, la recente crescente attenzione al discorso sui diritti umani e il progressivo dilatarsi delle richieste e delle rivendicazioni tese a nuovi riconoscimenti e nuove forme di protezione, così come la pluralità delle iniziative ispirate ai diritti umani sembra portare, per un verso, a un progressivo inflazionamento del loro uso o comunque a una progressiva vaghezza di ciò che essi significano e della precisa definizione di alcuni obblighi, dall'altro tale scenario sembra rispondere a esigenze politiche sempre più concrete e urgenti. Ciò in considerazione del fatto 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 un riconoscimento concreto del collegamento esistente tra la stessa genesi dei diritti umani e le pratiche sociali che li alimentano<sup>3</sup>. E questo dato è oggi particolarmente vero per la violenza contro le donne. Rispetto al discorso della violenza di genere e più in generale

<sup>1</sup> Adottata e proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con Risoluzione 217A (III) del 10 dicembre 1948.

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Sul tema cfr.: T. Casadei, *Soggetti in contesto: vulnerabilità e diritti umani*, in Id. (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.

con riferimento al problema dell'affermazione, riconoscimento, effettività e giustiziabilità dei diritti umani delle donne, il progressivo perfezionamento della *machinery* relativa alle 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 attualmente 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 considerate 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 ancora 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 od oppressivo, anormale o innaturale, adeguato o inadeguato ecc. L'attribuzione di ingiustizia a un fatto considerato «normale» se non «naturale» nel senso di appartenere alla «fisiologia» dei rapporti tra uomini e donne quale è la violenza, soprattutto quella domestica, ha portato alla progressiva consapevolezza del carattere socialmente costruito e innaturale di questo dato e conseguentemente alla ricerca di strumenti di riparazione di questa «distorsione» per lo più di carattere normativo e politico.

## 2. La risposta istituzionale alla violenza contro la donna tra domanda di criminalizzazione e affermazione dei diritti umani

Il processo mediante il quale la violenza nei confronti delle donne ha cominciato a essere rappresentata e considerata come un problema inquadrabile nel contesto del discorso diritti umani e regolabile utilizzando gli strumenti politici che questo diritto crea, ha richiesto l'abbattimento della divisione pubblico/privato e perciò il superamento di questa dicotomia anche sul piano normativo. Tale processo 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 reato<sup>4</sup>, non fosse altro che per la rilevanza che continua ad avere il sommerso in questo fenomeno. 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 entro il quale essa prende forma nei termini e nelle proporzioni che oggi molte ricerche hanno messo in luce<sup>5</sup>.

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. È indubbio che la rappresentazione della violenza come di un evento che investe solo incidentalmente la sfera dei rapporti affettivi e delle relazioni personali ha avuto in questi anni la funzione fondamentale di occultare più o meno consapevolmente la rilevanza che invece hanno i fatti di violenza all'interno dei rapporti interpersonali tanto che sebbene in ambito criminologico, si tenda a considerare la percentuale dei reati non denunciati vicina alla totalità (96%), l'indagine ISTAT del 2006 nell'indicare in 6 milioni 743 mila le donne che hanno subito violenza fisica o sessuale nell'arco della vita, considera che nel 70% circa dei casi si tratti di condotte attribuibili al partner,

<sup>4</sup> Per una panoramica sul fenomeno della violenza in Italia v. *La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia*, ISTAT, 2007, on line al sito web [www.istat.it](http://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, A. Basaglia, M.R. Lotti, M. Misiti, V. Tola (a cura di), *Il silenzio e le parole. Il Rapporto nazionale Rete Antiviolenza tra le città Urban-Italia*, Milano, F. Angeli, 2007.

<sup>5</sup> Su questo punto si rinvia oltre nel testo. Sul tema: T. Pitch, *Responsabilità limitate. Attori, conflitti, giustizia penale*, Milano, Feltrinelli, 1989.

ovvero di episodi rientranti nella cosiddetta violenza domestica. Ancora, dati più recenti raccolti in Italia da D.i.Re, un network che coordina in un unico progetto 60 associazioni di donne che lavorano sulla violenza di genere segnala nel 2011, 13.137 richieste di aiuto da parte di donne vittime di violenza intra ed extra familiare, raccolte in 56 Centri antiviolenza. Di queste 9.162, ovvero il 69,7%, ha chiesto aiuto per la prima volta, a conferma della diffusione del fenomeno e della necessità della presenza sul territorio di spazi per l'accoglienza e il sostegno delle donne vittime di violenza, soprattutto in questo momento in cui il muro di diffidenza e di difficoltà oggettiva rispetto alla pratica del denunciare sembra, seppur timidamente, incrinarsi. Le violenze subite sono state prevalentemente di carattere domestico (89,8%) e i maltrattamenti posti in essere dal partner hanno costituito il 61,5% della casistica monitorata. Tra le donne che si sono rivolte ai Centri, la percentuale delle italiane risulta essere del 68%, dato in linea con quanto rilevato negli anni precedenti che conferma la diffusione e la trasversalità del fenomeno rispetto alla presenza nel nostro territorio di gruppi nazionali provenienti da tutte le aree del mondo a cui non sono percentualmente attribuibili un numero di condotte tali da far pensare all'esistenza di target stranieri particolarmente esposti a reati di questo tipo<sup>6</sup>.

È indubbio però che nella società della spettacolarizzazione delle paure e degli allarmi sociali, il panico morale innescato dalla mediatizzazione di violenze eclatanti ed efferate da parte soprattutto di stranieri ha favorito la costruzione di un discorso pubblico di criminalizzazione di intere categorie di migranti maschi a supporto della dimostrazione della necessità di interventi drastici e immediati in tema di migrazioni. D'altronde, la violenza di genere, così come la prostituzione, presentano caratteristiche tali per cui la mobilitazione dell'interesse della società intera nella definizione di valori e significati etici, morali e politici, sconfinava obbligatoriamente nel diritto, si pensi alle questioni della sicurezza, dell'immigrazione, della morale, della sessualità e dell'autodeterminazione. È all'interno di questo scenario che va letta la violenza nei confronti della donna, ovvero come un dato attraverso il quale è possibile codificare altri eventi, discorsi, rappresentazioni e simboli che da questo prendono avvio incontrando le traiettorie principali della regolazione sociale e della normazione giuridica.

La violenza di genere ci parla infatti della definizione culturale e

<sup>6</sup> Donne in rete contro la violenza (D.i.Re), *III Rapporto Nazionale 2010*, Statistiche, on line al sito web [www.direcontrolaviolenza.it](http://www.direcontrolaviolenza.it).

sociale delle appartenenze di genere; dei rapporti e dei conflitti che intercorrono tra i generi; del dibattito sui diritti e sul diritto, in particolare quello penale; della costruzione di identità sociali, etniche e religiose così come dei conflitti sociali che scaturiscono dalle migrazioni fino al discorso sul razzismo e ovviamente sulla sicurezza.

La violenza contro le donne è quindi una questione squisitamente politica oggi riconosciuta tale anche nei documenti istituzionali: politica è infatti la sua definizione, perché essa è strettamente ancorata alla dimensione storica in cui si colloca, politici sono i dispositivi normativi e operativi che la disciplinano e che supportano la protezione delle vittime così come politica è stata in un preciso momento storico la scelta del movimento femminista di utilizzare lo strumento del diritto per lottare contro la violenza rendendo evidente che ciò che fino a un determinato momento storico aveva costituito un fatto esclusivamente privato e personale diveniva pubblico e politico<sup>7</sup>.

Di fatto, sia gli strumenti di carattere giuridico, così come quelli più prettamente ispirati a una dimensione di *policy human rights oriented* messi a punto recentemente a livello intergovernativo o sopranazionale, pongono sulla dimensione della criminalizzazione e sulla conseguente vittimizzazione dei soggetti passivi coinvolti una grande enfasi.

Ciò sta inequivocabilmente a segnalare la centralità che oggi hanno assunto i profili repressivi e della criminalizzazione di queste condotte singolarmente trattate, piuttosto che le iniziative di tipo preventivo, ove invece l'attenzione non potrebbe che essere posta sulla potenziale «vicinanza» o «familiarità» che tutte le donne potrebbero avere con la violenza o quelli legati alla protezione in chiave preventiva. È evidente che tale impostazione sposta il baricentro delle argomentazioni che normalmente si presentano quando si parla di violenza, dal dato individuale o della singola vicenda al fatto sociale e alle dinamiche che lo alimentano.

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

<sup>7</sup> Sul tema T. Pitch, *La società della prevenzione*, Roma, Carocci, 2008; della stessa autrice anche: *I diritti fondamentali: differenze culturali, disuguaglianze sociali, differenza sessuale*, Bologna, Giappichelli, 2004 e con C. Ventimiglia, *Che genere di sicurezza. Donne e uomini in città*, Milano, F. Angeli, 2001.

Le Nazioni Unite<sup>8</sup>, e con esse numerose organizzazioni internazionali 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 a un corpus unitario di norme costituenti un codice internazionale.

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 con l'obiettivo 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*, in modo adeguato alla drammaticità 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 confronti delle donne non hanno rilevato come violazioni dei diritti umani e non sono state riconosciute come forme di abuso, non solo sotto il profilo penale, e perciò della repressione, ma neppure come dato sociale, o comunque non nella misura che invece la complessità e gravità delle situazioni avrebbe richiesto e ancor oggi richiederebbe. La questione della violenza diversamente da quanto comunemente si pensa non concerne la sessualità ma attiene alla dimensione del potere, ovvero è anzitutto l'espressione di una iniqua divisione sessuale del lavoro e di una diversa attribuzione sul piano sociale del valore di uomini e donne. A questa 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 disuguaglianze 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

<sup>8</sup> Per una ricostruzione dell'operato delle Nazioni Unite nei confronti delle donne v.: H. Pietila, J. Vickers, *Making Women Matter: The Role of the United Nations*, London, Zed Books (in association with the United Nations In-Straw and the United Nations Non-Governmental Liaison Service), 1990; J. Kerr (ed.), *Ours by Right, Women's Right as Human Rights*, London, 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 Department of Public Information, 1996.

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, si misurano quando guardano a questo fenomeno come a una questione risolvibile semplicemente mediante la predisposizione di strumenti repressivi che risultano essere non solo insufficienti rispetto alla tutela effettiva della sicurezza delle donne vittime di violenza, ma soprattutto sganciati da percorsi di intervento capaci di costruire un rapporto dialettico con l'uomo che porti a una rimessa in discussione della subordinazione stessa.

In questo senso la violenza contro le donne va interpretata 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. La violenza verso la donna, come si anticipava sopra, è riconosciuta oggi essere strettamente collegata alla dimensione della disuguaglianza e perciò alla differenza in termini di potere tra uomini e donne.

Su questo dato si innestano situazioni di legittimazione del trattamento differenziato tra individui e tra gruppi riconducibili all'attribuzione di un diverso valore, soggettivo e sociale, 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 tra uomini e donne e sulla conseguente giustificazione in via ascritta di un diverso status, vale a dire di una sostanziale disuguaglianza in quanto a opportunità, spazi di espressione, 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 con-

dotte 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*<sup>9</sup>. 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 correttamente evidenziato<sup>10</sup>. L'assunto fondamentale muove dal riconoscimento che la condizione femminile, poste le necessarie distinzioni, presenta in larga misura dei 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 marciano 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 razziale<sup>11</sup>, ai quali oggi si aggiunge un'interessante e proficua riflessione sugli studi di genere nel campo della *Disability Theory*<sup>12</sup>.

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 contrastare con altri strumenti talune condotte. Questa maggiore difficoltà deriva dal fatto che certi comportamenti venendo diffusamente percepiti come ele-

<sup>9</sup> Sul 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», 1, 2004; Id., *Per una prospettiva di genere della sicurezza umana. Note a margine del dibattito odierno*, in «Contemporanea», 4, 2008.

<sup>10</sup> A. Edwards, *Violence against Women under International Human Rights Law*, Edinburgh, Cambridge University Press, 2011.

<sup>11</sup> N. Youval-Davis, *Intersectionality and Feminist Politics*, in «European Journal of Women Studies», 13, 2006, pp. 193-209.

<sup>12</sup> M.L. Beleza (ed.), *Discrimination against Women with Disabilities*, Council of Europe, 2003 e *Improving the Quality of Life of People with Disabilities: Enhancing a Coherent Policy for and through Full Participation*, Second European Conference of Ministers Responsible for Integration Policies for People with Disabilities, Malaga, Spain, 7-8 May 2003, entrambi i rapporti on line al sito web <http://www.coe.int>. V. anche: Disabled People International-Italy e Consiglio Nazionale sulla Disabilità, *Report on Women with Disabilities and Their Human Right*, 2012.

menti 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 ignorata anzitutto 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.

### **3. La centralità del paradigma diritti umani nella costruzione dei sistemi di intervento a sostegno delle vittime**

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<sup>13</sup> che rappresenta il trattato in materia 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 un sistema di dispositivi orientati al rafforzamento degli interventi di tipo preventivo e soprattutto delle strutture per la presa in carico, la protezione e il recupero dei soggetti coinvolti e vittimizzati appare indispensabile riflettere sulla centralità che oggi assume la definizione di procedure operative coerenti con il

<sup>13</sup> 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.

paradigma diritti umani 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 Unite<sup>14</sup>. 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 a 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<sup>15</sup>.

È evidente che la collaborazione della vittima richiede la costruzione di un rapporto di fiducia che presuppone professionalità, vicinanza umana e un'effettiva capacità di garantire protezione, anzitutto sul piano della sicurezza fisica della persona che decide di chiedere aiuto alle istituzioni, e perciò, sul piano operativo è indispensabile arrivare alla definizione di procedure di intervento multi-agenzia<sup>16</sup>, 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.)<sup>17</sup>. 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 trasformando il diritto stesso, basti pensare alle caratteristiche di molta della normativa di riferimento in materia e i tanti limiti o problemi che questa presenta.

Di fatto le caratteristiche assunte dalle normative di riferimento oggi riflettono, da una lato le difficoltà a superare completamente gli ostacoli che si frappongono a un pieno riconoscimento della necessità dell'intervento regolativo in ambito privatistico/familiare, dall'altro i limiti che sono connotati alla dimensione

<sup>14</sup> Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Rashida Manjoo, Addendum, Mission to Italy*, 15 June 2012, A/HRC/20/16/Add.2, on line al sito web <http://www.ohchr.org>.

<sup>15</sup> Cfr. UN Women, *Handbook for National Action Plans on Violence Against Women*, New York, 2012, on line al sito web [www.un.org/womenwatch](http://www.un.org/womenwatch).

<sup>16</sup> Specificamente sul lavoro multi-agenzia in relazione al fenomeno della violenza domestica v. P. Harvie, T. Manzi, *Interpreting Multi-Agency Partnership: Ideology, Discourse and Domestic Violence*, in «Social Legal Studies», (20) 1, 2011, pp. 79-95; inoltre: G. Hague, E. Malos, W. Dear, *Multi-Agency Work and Domestic Violence. A National Study of Inter-Agency Initiatives*, Bristol, The Policy Press, 1996.

<sup>17</sup> 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 [www.coe.int](http://www.coe.int).

stessa della soluzione punitiva attraverso gli strumenti che accorda la legge penale e alle circostanze 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'internazionalizzazione<sup>18</sup>.

Non vi è dubbio che l'attuale dibattito sopranazionale nelle arene politiche sulla violenza nei confronti delle donne sta favorendo lo sviluppo a livello interno di sistemi di intervento inquadrati sul piano anche operativo 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. L'Italia è in questo senso un Paese che in questo momento sta tentando di riempire dei vuoti rispetto alla tutela del diritto delle donne di vivere libere da situazioni di violenza.

L'adozione del Piano nazionale<sup>19</sup> lo scorso anno, ma ancor di più la molteplicità e varietà delle iniziative che hanno preso vita a seguito del numero di donne vittime di omicidi che si sono consumati per ragioni attribuibili al loro essere donne, attestano la vitalità della società civile e la voglia di rispondere a questo fenomeno, utilizzando il linguaggio e gli strumenti della politica tipici delle interazioni femminili, ma anche la necessità di misurarsi con le istituzioni.

<sup>18</sup> E. Pariotti, *I diritti umani...*, cit.

<sup>19</sup> La Corte dei Conti ha dato il via libera definitivo al primo *Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking* redatto dal Dipartimento per le Pari Opportunità nel febbraio 2011.

#### 4. L'approccio alla violenza contro le donne nella Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1993

Nel corso degli ultimi vent'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 dalla II Conferenza mondiale sui diritti umani<sup>20</sup>, avevano riconosciuto la piena appartenenza della questione della violenza contro la donna al discorso dei diritti umani<sup>21</sup>. 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 che ha favorito l'adozione, nei mesi immediatamente successivi, da parte dell'Assemblea Generale, della Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne<sup>22</sup>, strumento che, pur non avendo carattere vincolante, rappresenta di fatto, su un piano strettamente politico, una sorta di completamento della Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne<sup>23</sup>.

Nella Dichiarazione la nozione di violenza contempla 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 uomini<sup>24</sup>. 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 ori-

<sup>20</sup> United Nations, World Conference on Human Rights, *The Vienna Declaration and Programme of Action*, A/Conf. 157/23, 25 June 1993.

<sup>21</sup> J.R. Chapman, *Violence against Women as a Violation of Human Rights*, in «Social Justice», 17, 1990; M. Davies (ed.), *Women and Violence*, London, Zed Books, 1994; P. Goldberg, N. Kelly, *International Human Rights and Violence against Women*, in «Harvard Human Rights Journal», 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», 88, 1994, pp. 152-167; C. Bunch, R. Niamh, *Demanding Accountability: The Global Campaign and Vienna Tribunal for Women's Human Rights*, New Brunswick-New York, Center for Women's Global Leadership with United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), 1994. Per una ricostruzione dell'approccio diritti umani al problema della violenza nei confronti della donna mi permetto di segnalare il mio *Diritti umani e violenza contro le donne: recenti sviluppi in materia di tutela internazionale*, Padova, Università di Padova, 2000 («Quaderni del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli», n. 2).

<sup>22</sup> 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», 17, 1994, pp. 53-70.

<sup>23</sup> Adottata dall'Assemblea Generale il 18 dicembre 1979 (AG Res. 34/180) ed entrata in vigore il 3 settembre 1981.

<sup>24</sup> Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, Preambolo, par. VI.

gina 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 e interagenti.

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 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 forzata<sup>25</sup>. Ciò che ancora manca e che questo strumento non contiene, è la previsione 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 a 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.

Precedentemente all'adozione di questo atto in ambito Nazioni Unite sul tema della violenza il Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, istituito dalla medesima Convenzione, aveva prodotto in materia le *General Recommendations* nn. 12 e 19, rispettivamente nel 1989 e nel 1992<sup>26</sup>, contribuendo in modo determinante allo sviluppo del dibattito a livello di istituzioni internazionali circa il riconoscimento della violenza contro le donne come *issue* centrale relativamente al problema dell'affermazione effettiva, nel quadro della lotta alle discriminazioni, 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 58a sessione dell'Assemblea Generale si è provveduto all'adozione di una risoluzione sul tema della violen-

<sup>25</sup> Art. 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».

Art. 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».

<sup>26</sup> G.R. N. 12, sessione 8°, 1989 e G.R. N. 19, sessione 11°, 1992.

za domestica<sup>27</sup>. 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 questa 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 femminili<sup>28</sup>. Già nel corso della 58a sessione dell'Assemblea Generale, il dibattito sulle questioni che investono sotto il profilo diritti umani le donne migranti era emerso in tutta la sua gravità<sup>29</sup>. La questione delle lavoratrici straniere è stata considerata anche sotto il profilo delle ricadute che possono derivare sul piano delle discriminazioni multiple, questione di cui si è specificamente occupato il Comitato per l'eliminazione della discriminazione razziale previsto dall'omonima Convenzione internazionale<sup>30</sup>.

Gli sviluppi più recenti del dibattito prodotto a livello internazionale sulla violenza nei confronti della donna sono numerosi ma la pubblicazione nel 2006 dello Studio approfondito del Segretario Generale delle Nazioni Unite preparato nella forma di Rapporto all'Assemblea Generale<sup>31</sup> 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 inerenti la violenza contro le donne, si collega

<sup>27</sup> General Assembly Resolution 58/147. Sul tema della violenza domestica cfr. D. Hawkins, M. Humes, *Human Rights and Domestic Violence*, in «Political Science Quarterly», 117 (2), 2002, pp. 231-257.

<sup>28</sup> *Violence against Women, Report of the Secretary-General*, A/60/137, 21 luglio 2005.

<sup>29</sup> General Assembly Resolution 58/143.

<sup>30</sup> Adottata, aperta alle firme e ratificata dall'Assemblea Generale il 21 dicembre 1965; entrata in vigore il 4 gennaio 1969, ai sensi dell'art. 19.

<sup>31</sup> General Assembly, 61° sessione, *In Depth Study on All Forms of Violence against Women. Report of the Secretary General*, A/61/122/Add.1.

all'obbligo di proteggere le donne contro ogni forma di discriminazione e a quello di promuovere i diritti umani. Tali obblighi sono riconducibili non solo alle situazioni che coinvolgono direttamente organi statali o altri soggetti agenti per conto dello Stato, ma anche a quelle condotte poste in essere da attori non statali quando queste siano attribuibili alla mancanza di *due diligence* da parte delle istituzioni 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 donna<sup>32</sup> per poi trovare ulteriore legittimazione nei richiami oltre che di alcuni documenti di carattere politico adottati da organizzazioni intergovernative di carattere regionale, anche in numerose sentenze, prima fra tutte, la sentenza *Velasquez Rodriguez 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 statali<sup>33</sup>.

La rilevanza della *due diligence* è stata messa in luce anche dalla stessa Relatrice Speciale sulla violenza nei confronti delle donne che in tema ha prodotto uno specifico rapporto<sup>34</sup> 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 ma anche attori privati. È evidente perciò, in questo senso, come lo sviluppo dei diritti umani in chiave di obblighi positivi implichi la messa a punto di *policies* basate su sistemi di intervento orientati a garantire servizi e attività di vario genere improntate a standard sempre più definiti e caratterizzati in termini operativi dalle agenzie specialistiche delle organizzazioni internazionali. Successivamente a questo rapporto 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

<sup>32</sup> Art. 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:

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».

<sup>33</sup> Inter-American Court on Human Rights, *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, 29 luglio 1988 (Ser. C.) N. 4, 1988.

<sup>34</sup> 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.

del sistema della giustizia al singolo individuo ma diverrebbe uno strumento di intervento politico nella realtà<sup>35</sup>.

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*<sup>36</sup> nella quale vengono illustrati i meccanismi, le modalità, i 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 a 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<sup>37</sup> 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 rispetto alla cosiddetta «vittimizzazione secondaria» derivante dal trattamento non idoneo riservato alla persona offesa durante il processo. Questione che con riferimento alla violenza nei confronti delle donne ha rappresentato anche in Italia per decenni uno degli ostacoli più importanti rispetto al favorire tra le donne processi di coscientizzazione che inducessero una diversa considerazione verso i dispositivi che la legge prevede.

## 5. Recenti sviluppi in tema di protezione delle donne dalla violenza: la Convenzione del Consiglio d'Europa

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 anno<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Special Rapporteur on Violence against Women, *Reparations to Women Who Have Been Subjected to Violence*, UN Doc. A/HRC/14/22 (2010).

<sup>36</sup> *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, Risoluzione 60/147 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, 16 dicembre 2005: «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>.

<sup>37</sup> *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, Risoluzione 40/34 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 29 novembre 1985, on line al sito web <http://www.un.org>.

<sup>38</sup> *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](http://www.coe.int).

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)<sup>39</sup>, 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 tuttora esistenti alla libertà e alla dignità delle donne, eliminare le discriminazioni basate sul sesso<sup>40</sup>, promuovere una partecipazione bilanciata tra donne e uomini nella vita pubblica e incoraggiare lo sviluppo di una prospettiva di genere in tutte le politiche.

Tale attività oltrepassa la dimensione strettamente giuridica e giurisprudenziale 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. Per quanto riguarda la violenza sulle donne, l'organizzazione ha cominciato a essere significativamente attiva a partire dagli anni Novanta, come del resto è avvenuto anche in numerosi Paesi membri dell'Unione Europea che, sulla scorta degli strumenti predisposti a livello sopranazionale, si sono progressivamente dotati di dispositivi per lo più di tipo penalistico per tentare di rompere il muro di silenzio e di inerzia che da sempre si registra attorno al fenomeno della violenza nei confronti delle donne.

Le azioni intraprese dal Consiglio d'Europa a partire dal decennio Novanta sono culminate nel 2002, nell'adozione di un'importante Raccomandazione agli Stati membri sulla protezione delle donne dalla violenza i cui contenuti sono alla base della Convenzione recentemente adottata<sup>41</sup>.

Nella Raccomandazione del 2002, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa non si limita a porre nell'agenda politica la questione della protezione delle donne dalla violenza, ma sottolinea la necessità di guardare a questo fenomeno adottando un approccio globale e (trasversale) al problema stesso. In quel testo viene ripresa la definizione di violenza contro le donne proposta nella Conferenza di Pechino e sono integrate le principali acquisizioni sul tema già fatte proprie dai principali organismi internazionali. Inoltre, la Raccomandazione fa proprie anche le indicazioni che provengono dalle esperienze realizzate dal mo-

<sup>39</sup> Roma, 4 novembre 1950.

<sup>40</sup> Il divieto di discriminazioni, tra cui quelle fondate sul sesso, è sancito dall'art. 14 della CEDU e dal Protocollo n. 12.

<sup>41</sup> 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 per la parità di genere, 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 dal Comitato dei Ministri degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

42 Riferimenti in M.R. Lotti, *La violenza di genere verso le donne. Il progetto Rete Antiviolenza tra le città Urban-Italia ed il contesto di intervento*, in Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, *Il silenzio e le parole. Il Rapporto nazionale Rete Antiviolenza tra le città Urban-Italia*, a cura di A. Basaglia, M.R. Lotti, M. Misiti e V. Tola, Milano, F. Angeli, 2006.

43 Council of Europe, *Protecting Women against Violence. Analytical Study on the Effective Implementation of the Recommendation REC (2002)5 on the Protection of Women against Violence in Council of Europe Member States*, Strasburgo, Council of Europe, 2007.

44 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 fino al 7 aprile 2011. La Convenzione è stata poi aperta alla firma in occasione di una sessione di lavoro dello stesso Comitato dei Ministri svoltasi a Istanbul il 10-11 maggio dello stesso anno.

45 L'altro strumento di riferimento a livello regionale è la Convenzione inter-americana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne, 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.

46 *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

vimento delle donne e gli insegnamenti che ne derivano al fine di identificare le misure più efficaci per prevenire il fenomeno, e ancora, per ciò che concerne la presa in carico delle donne vittime di violenza, il potenziamento degli interventi e la realizzazione di piani d'azione su scala nazionale di lotta alla violenza orientati allo sviluppo di un approccio multi-agenzia<sup>42</sup>.

Anche i documenti successivi che derivano da questa Raccomandazione contribuiscono a rafforzare il convincimento e l'affermazione sul piano istituzionale del fatto che il problema della violenza di genere è in realtà questione di ordine generale, che implica una riflessione di ben più ampio respiro sui rapporti sociali ed economici investendo di una nuova responsabilità l'agire politico delle istituzioni nel loro complesso. Basti riferirsi ai costi anche economici complessivi per la società, e non solo per le vittime, che la violenza comporta e alle ricadute che essa può implicare per i soggetti che non sono destinatari diretti di tali condotte ma inermi testimoni come spesso accade per i minori<sup>43</sup>.

Per quanto concerne gli sviluppi più recenti, l'adozione da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica<sup>44</sup>, al cui testo ha lavorato per due anni un Comitato di esperti governativi con un mandato *ad hoc* (CAHVIO), segna un passaggio davvero significativo non solo sul piano dell'istituzionalizzazione del tema della violenza nell'agenda politica internazionale ma anche specificamente della valenza dell'approccio olistico basato operativamente sul lavoro multi-agenzia e sulla centralità della protezione dei diritti umani delle donne. 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 colpevoli<sup>45</sup>.

Le finalità della Convenzione sono elencate nell'art. 1<sup>46</sup> il quale, nell'esprimere una visione inclusiva della violenza, offre anche un preciso inquadramento di questo fenomeno in linea con quanto già elucidato nella *General Recommendation* n. 19 del

Comitato per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne previsto dall'omonima Convenzione delle Nazioni Unite (CEDAW) che espressamente riconosce la violenza contro le donne come una manifestazione della discriminazione sessuale e del mancato riconoscimento della parità sostanziale tra uomini e donne. La Convenzione è perciò a tutti gli effetti un trattato sui diritti umani nell'ambito del quale la violenza contro le donne è caratterizzata già nel Preambolo come *species* di un ampio *genus*, quello della violenza basata sul genere, categoria di riferimento più generale, suscettibile di interessare anche gli uomini<sup>47</sup>.

L'art. 1 della Convenzione prevede tra gli scopi la protezione delle donne contro tutte le forme di violenza, la prevenzione, il contrasto e l'eliminazione della violenza e di tutte le forme di discriminazione con l'obiettivo di promuovere la parità di genere e l'*empowerment* delle donne; 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. 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'articolato 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 che si consuma 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 domicilio con la vittima, termine che, per espressa previsione della Con-

violenza domestica;  
 b) contribuire a 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) 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».

47 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 «Diritti umani e diritto internazionale», 6, 1, 2012; della stessa autrice anche A. Di Stefano (ed.), *Gender Issues and International Legal Standard. Contemporary Perspectives*, Firenze-Catania, ED.IT, 2010.

venzione, 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 prevedono tale orientamento estensivo.

Per quanto riguarda gli obblighi internazionali previsti in questo trattato i contenuti ricalcano la formula generale già adottata in altre convenzioni 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<sup>48</sup> e la Convenzione sulla protezione dei minori dagli abusi e dallo sfruttamento sessuale del 2007<sup>49</sup>.

L'impianto dell'articolato è infatti definito da norme relative alla prevenzione, alla protezione delle vittime e alla punizione degli autori delle condotte contemplate nel testo rispetto alle quali è previsto un espresso obbligo di criminalizzazione. A queste previsioni 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. Proprio questo capitolo di impegni risulta essere oggi fondamentale per quei Paesi, come il nostro, che presentano profili di criticità di una certa importanza non tanto sotto il profilo dei dispositivi di carattere repressorio quanto piuttosto sul versante del sistema degli interventi soprattutto per ciò che concerne l'assistenza, la presa in carico e la protezione delle vittime, questioni che sono state oggetto di considerazione anche in occasione della presentazione al Consiglio diritti umani delle Nazioni Unite da parte della Relatrice Speciale sulla violenza nei confronti delle donne del Rapporto relativo alla visita effettuata nel nostro Paese lo scorso anno<sup>50</sup>.

Va segnalato che l'art. 5 della Convenzione, 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 a essi imputabili (il riferimento è agli illeciti attribuibili direttamente o indirettamente a 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 Con-

<sup>48</sup> Varsavia, 16 maggio 2005.

<sup>49</sup> Lanzarote, 25 ottobre 2007.

<sup>50</sup> UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on Violence against Women, Its Causes and Consequences, Rashida Manjoo, Addendum: Mission to Italy*, cit. Nel corso della visita della *Rapporteur* le associazioni del privato sociale che operano nel sistema degli interventi a sostegno delle donne vittime di violenza hanno messo in luce la questione della limitatezza delle risorse finanziarie. In particolare il network Di.Re ha sottolineato una serie di aree di criticità collegate alla realizzazione di prassi operative e interventi definiti in chiave multi-agenzia sulla base di standard adeguati, rispetto alle posizioni professionali dei singoli operatori dei servizi, alla gestione e responsabilità delle organizzazioni e al ruolo effettivo dei centri nella prevenzione e contrasto alla violenza. Inoltre, la rete dei centri antiviolenza ha anche evidenziato l'impossibilità di espandere il sistema a sostegno delle vittime, segnalando grosse difficoltà anche nel mantenimento dei centri già operativi che riescono di fatto a intercettare un numero del tutto limitato di donne rispetto alla dimensione reale del fenomeno. Nel delineare questa panoramica Di.Re ha anche denunciato la chiusura di 14 Centri antiviolenza dal gennaio 2012.

venzione 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. 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 è prevista l'istituzione di servizi speciali di protezione per fornire sostegno medico, psicologico e consulenza giuridica alle vittime e ai loro figli, di 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 24. 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; 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 a 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 riconosce l'esistenza di gruppi particolarmente esposti al rischio di subire violazioni rientranti nel campo di ap-

<sup>51</sup> Sul tema cfr. UNHCR, *Guidelines on International Protection on Gender-related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees (HCR/GIP/02/01)*, on line al sito web [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org). In proposito si consideri che la Direttiva 2004/83 del Consiglio dell'UE, crea un collegamento preciso tra persecuzione e violazione dei diritti umani all'art. 9 c.1 e precisa, al comma successivo, che gli atti di persecuzione, elencati in modo non tassativo, possono tra l'altro, assumere la forma di «a) atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale e di f) atti specificamente diretti contro un sesso o contro l'infanzia». All'art. 10 la stessa Direttiva precisa i motivi di persecuzione specificando che: «1. Nel valutare i motivi di persecuzione, gli Stati membri tengono conto dei seguenti elementi: [...] d) si considera che un gruppo costituisce un particolare gruppo sociale in particolare quando:

- i membri di tale gruppo condividono una caratteristica innata o una storia comune che non può essere mutata oppure condividono una caratteristica o una fede che è così fondamentale per l'identità o la coscienza che una persona non dovrebbe essere costretta a rinunciarvi, e
- tale gruppo possiede un'identità distinta nel paese di cui trattasi, perché vi è percepito come diverso dalla società circostante».

Lo stesso articolo prevede espressamente che possono valere considerazioni di genere, sebbene non costituiscano di per se stesse una presunzione di applicabilità del presente articolo.

<sup>52</sup> *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani*, art. 35, *Cooperazione con la società civile*: «Ciascuna delle Parti incoraggia le autorità statali e 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

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. Si pensi alle 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'art. 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<sup>51</sup>.

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, come si diceva sopra, 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 multidisciplinari<sup>52</sup> dopo aver richiamato in numerosi articoli il lavoro multi-agenzia e la centralità dell'adozione di un approccio integrato, nonché 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, di un'adeguata protezione della vittima nel quadro di un effettivo 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 di natura giuridica 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 contrastare la frammentazione degli interventi e la dispersione delle risorse disponibili, oggi fortemente ridimensionate nel quadro complessivo dei tagli alla spesa pubblica. Inoltre, se molto è stato fatto negli ultimi anni 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 a 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 alla prevenzione 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 sensibilizzazione degli operatori del settore ma anche come 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 comma 1 dell'art. 15 crea un obbligo preciso per le parti circa la necessità di prevedere una formazione adeguata per tutti coloro che 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 nell'art. 18 concernente gli obblighi generali relativi ai servizi di protezione e di sostegno per le vittime che espressamente stabilisce che tra magistratura, forze dell'ordine, enti locali e regionali ed espressioni dell'associazionismo non governativo si stabiliscano dei «meccanismi» di cooperazione intesi come qualsiasi struttura formale o informale – protocolli d'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 di aiuto e sostegno alla persona, 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 questi soggetti una possibilità di uscire dal disagio attraverso un percorso di accompagnamento individuale che li aiuti nella ricostruzione di sé soprattutto se questo implica o significa passare

<sup>53</sup> Si tratta di modelli operativi per i quali oggi a livello istituzionale si discute proprio con riferimento al tema della violenza contro la donna. In questa direzione stanno ad esempio andando le indicazioni del Consiglio Superiore della Magistratura il quale nella Risoluzione specifica sulla materia della violenza di genere dell'8 luglio 2009 e nella successiva Delibera del 21 luglio 2009, rivolta ai dirigenti degli uffici giudiziari, indica espressamente la necessità di provvedere alla promozione e all'elaborazione di protocolli d'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 linea con le norme sovranazionali, 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 del 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;

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 vittime 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 forzata 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 e dell'identificazione delle vittime 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.

Indicando la tutela dei diritti delle vittime quale preoccupazione fondamentale nella messa a punto e nell'implementazione delle misure contro la violenza, è possibile guardare al ruolo che la vittima può assolvere rispetto a passaggi fondamentali, quali ad esempio quelli collegati ai procedimenti giudiziari e nel contempo offrire risposte e sostegni adeguati a prescindere da questo tipo di contributo. La necessità di conciliare la tutela dei diritti delle vittime con le attività di prevenzione e soprattutto con le esigenze della repressione dei fenomeni collegati alla violenza contro le donne, alla luce dell'esperienza maturata in questi anni, non solo è un processo operativamente possibile, ma è oggi richiamata a diverso titolo in numerosi documenti internazionali delle Nazioni Unite, del Consiglio d'Europa e anche dell'Unione Europea<sup>53</sup>. L'Italia ha in questo senso un patrimonio di esperienza importante con riferimento al problema delle gravi forme di sfruttamento sessuale. Oggi l'indicazione

circa la messa a punto di forme di cooperazione istituzionalizzata, ispirate a logiche di intervento multi-agenzia tra le forze di polizia, la magistratura e l'ambito del sociale ha 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 che si sono dimostrati funzionali complessivamente a incidere sulla tratta e sulle altre gravi forme di sfruttamento. Per questo motivo la riflessione odierna sulla violenza contro le donne e le politiche che devono essere pensate per perfezionare gli strumenti di contrasto a questo fenomeno non possono non tener conto di questo dato.

– 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 intersoggettivi 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 dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite del 2002.

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 proposta in: Dipartimento per le Pari Opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, International Centre for Migration Policy Development (a cura di), *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 invece originariamente sviluppato dall'OSCE/ODIHR in *Sistema Nazionale di Referral. Provvedere ai Diritti delle Persone Trafficate. Guida Pratica*, Varsavia, 2004.

