

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XVII LEGISLATURA —

**Doc. XXII-bis
n. 9**

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE

(Istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2017)

RELAZIONE FINALE

approvata dalla Commissione nella seduta del 6 febbraio 2018

(Relatrice: senatrice Francesca PUGLISI)

Comunicata alla Presidenza il 5 marzo 2018

I N D I C E

1. LAVORI DELLA COMMISSIONE	Pag.	5
1.1 <i>La deliberazione istitutiva</i>	»	5
1.2 <i>La costituzione della Commissione e il programma dei lavori</i>	»	8
1.3 <i>I dati sull'attività della Commissione e le audizioni svolte</i>	»	8
1.4 <i>I contatti a livello europeo e internazionale e il Seminario del 23 novembre 2017</i>	»	20
1.5 <i>La valutazione di impatto: il questionario sulla violenza di genere inviato agli uffici giudiziari</i>	»	21
1.6 <i>L'acquisizione dei documenti</i>	»	22
<i>Ringraziamenti</i>	»	23
2. LE DIMENSIONI DEL FENOMENO DELLA VIOLENZA DI GENERE E DEL FEMMINICIDIO IN ITALIA. ANALISI DEI DATI	»	24
2.1 <i>Misurare la violenza di genere</i>	»	24
2.2 <i>Focus: la tratta e la prostituzione, le donne con disabilità, le donne scomparse</i>	»	62
2.3 <i>Il costo economico della violenza</i>	»	86
3. IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE	»	96
3.1 <i>La Convenzione di Istanbul</i>	»	96
3.2 <i>L'attuazione della Convenzione di Istanbul e l'esercizio della due diligence da parte del GREVIO</i>	»	102
3.3 <i>Le norme vigenti in Italia in tema di violenza contro le donne</i>	»	106
3.4 <i>Il nuovo statuto per la vittima di reato</i>	»	114
4. IL QUESTIONARIO PER LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA NORMATIVA (LEGGE N. 77 DEL 2013 DI RATIFICA DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL, DECRETO-LEGGE N. 11 DEL 2009, INTRODUZIONE DEL REATO DI STALKING E DECRETO-LEGGE N. 93 DEL 2013, ULTERIORI MISURE CONTRO LA VIOLENZA DI GENERE) ..	»	118
4.1 <i>Introduzione alla rilevazione tramite questionario sui procedimenti penali per violenza di genere</i>	»	118
4.2 <i>Risultati del questionario realizzato dalla Commissione di inchiesta e inviato a tribunali, procure e Corti d'appello</i>	»	120
4.2.1 <i>Struttura del questionario</i>	»	120

4.2.2	<i>Quesiti di competenza di tutti gli uffici</i>	Pag.	121
4.2.3	<i>Quesiti di competenza delle procure della Repubblica</i>	»	133
4.2.3.1	<i>Analisi dei dati dal 2011 al 2016 forniti dalle procure</i>	»	171
4.2.3.2	<i>Le procure delle città metropolitane: Roma e Milano</i>	»	183
4.2.4	<i>Quesiti di competenza degli uffici giudicanti</i>	»	191
4.2.4.1	<i>Tribunali ordinari</i>	»	191
4.2.4.2	<i>Corti di appello</i>	»	198
4.2.5	<i>Focus sul distretto di Bologna</i>	»	201
	ALLEGATI AL CAPITOLO 4	»	233
5.	STUDIO DELLE SENTENZE DEI «CASI DI FEMMINICIDIO»	»	247
5.1	<i>Analisi delle sentenze di femminicidio condotta dal Ministero della giustizia</i>	»	247
5.2	<i>Un'ipotesi di lavoro mutuata dall'Inghilterra. La domestic homicide review</i>	»	253
5.2.1	<i>Che cos'è la domestic homicide review (DHR)</i>	»	254
5.2.2	<i>L'applicazione della DHR a casi italiani di femminicidio</i>	»	255
5.2.3	<i>Perché introdurre la domestic homicide review anche in Italia?</i>	»	265
5.3	<i>«MAI PIÙ»: le sentenze Talpis e Manduca e le richieste di accesso agli atti della Commissione</i>	»	267
6.	IL PIANO NAZIONALE STRAORDINARIO CONTRO LA VIOLENZA SULLE DONNE	»	274
7.	INTERVENTI DI RETE A TUTELA DELLE VITTIME	»	281
7.1	<i>Gli strumenti a disposizione di tutte le Forze di polizia: una panoramica</i>	»	281
7.2	<i>Iniziative specifiche della Polizia di Stato</i>	»	283
7.3	<i>Iniziative dell'Arma dei carabinieri</i>	»	284
7.4	<i>I pronto soccorso</i>	»	286
7.5	<i>La valutazione del rischio. Come individuare le vittime ad alto rischio</i>	»	291
7.6	<i>Iniziative presso i comuni e presso le regioni</i>	»	294
7.7	<i>Il supporto economico a favore delle vittime di violenza: il congedo indennizzato, il fondo per le vittime dei reati violenti e il gratuito patrocinio</i>	»	296

8. LA PROTEZIONE DELLA VITTIMA E IL TRATTAMENTO DELL'AUTORE DI REATO	Pag. 302
8.1 <i>I centri antiviolenza</i>	» 302
8.2 <i>Il trattamento dell'autore di reato</i>	» 320
ALLEGATI AL CAPITOLO 8	» 329
9. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA: PROMOZIONE DI UN CAMBIAMENTO CULTURALE	» 333
9.1 <i>La formazione delle figure professionali come chiave strategica per il riconoscimento e l'intervento sulla violenza</i>	» 333
9.2 <i>La formazione scolastica contro la violenza di genere</i>	» 338
9.3 <i>La violenza di genere e l'Università</i>	» 348
9.4 <i>La narrazione della violenza e il ruolo dei social network</i>	» 351
ALLEGATI AL CAPITOLO 9	» 365
10. CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA	» 379
10.1 <i>La raccolta dei dati</i>	» 379
10.2 <i>Vuoti di tutela in area penale</i>	» 380
10.3 <i>I problematici rapporti tra il procedimento penale e le determinazioni in sede civilistica e minorile</i> ...	» 392
10.4 <i>La prevenzione della violenza: promozione di un cambiamento culturale</i>	» 394
10.5 <i>Gli autori di reato</i>	» 403
10.6 <i>La violenza sulle donne con disabilità</i>	» 407
10.7 <i>I Piani nazionali contro la violenza</i>	» 408
10.8 <i>Le prospettive per l'eventuale attività di inchiesta nella prossima legislatura</i>	» 410

1. LAVORI DELLA COMMISSIONE

1.1 *La deliberazione istitutiva*

La Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere é stata istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2017¹, «Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere», (*Doc. XXII*, n. 34), pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 20 del 25 gennaio 2017².

Le ragioni che sono state poste alla base della proposta di istituzione della Commissione di inchiesta³ attecchivano innanzitutto ai dati dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). Infatti, secondo quelli risalenti al 2002, la prima causa di uccisione nel mondo delle donne tra i 16 e i 44 anni è l'omicidio da parte di persone conosciute, in particolare da parte di *partner* ed *ex partner*. Secondo, poi il rapporto dell'OMS del 2013 (141 ricerche effettuate in 81 Paesi), la violenza contro le donne costituisce

¹ Relatrice all'Assemblea: Sen. Doris LO MORO.

² Il documento è presentato dalla Sen. Valeria FEDELI (PD), il 26 ottobre 2016; annunciato nella seduta n. 710 del 26 ottobre 2016. Sono cofirmatari Sen. Roberto CALDEROLI (LN-Aut), Sen. Erika STEFANI (LN-Aut), Sen. Roberto CALDEROLI (LN-Aut), Sen. Erika STEFANI (LN-Aut), Sen. Roberto CALDEROLI (LN-Aut), Sen. Erika STEFANI (LN-Aut), Sen. Anna FINOCCHIARO (PD), Sen. Doris LO MORO (PD), Sen. - Linda LANZILLOTTA (PD), Sen. Anna Cinzia BONFRISCO (CoR), Sen. Cristina DE PIETRO (Misto), Sen. Alessia PETRAGLIA (Misto), Sen. Loredana DE PETRIS (Misto), Sen. Silvana AMATI (PD), Sen. Rosa Maria DI GIORGI (PD), Sen. Luigi ZANDA (PD), Sen. Emma FATTORINI (PD), Sen. Monica CIRINNÀ (PD), Sen. Gianluca SUSTA (PD), Sen. Nicola MORRA (M5S), Sen. Maria MUSSINI (Misto), Sen. Laura CANTINI (PD), Sen. Vannino CHITI (PD), Sen. Lorenzo BATTISTA (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE), Sen. Manuela SERRA (M5S), Sen. Maria Teresa BERTUZZI (PD), Sen. Patrizia BISINELLA (Misto), Sen. Rosaria CAPACCHIONE (PD), Sen. Fabrizio BOCCHINO (Misto), Sen. Michela MONTEVECCHI (M5S), Sen. Paolo CORSINI (PD), Sen. Giuseppe Luigi Salvatore CUCCA (PD), Sen. Vincenzo CUOMO (PD), Sen. Erica D'ADDA (PD), Sen. Nerina DIRINDIN (PD), Sen. Nicoletta FAVERO (PD), Sen. Elena FERRARA (PD), Sen. Rosanna FILIPPIN (PD), Sen. Federico FORNARO (PD), Sen. Maria Grazia GATTI (PD), Sen. Maria Cecilia GUERRA (PD), Sen. Francesco GIACOBBE (PD), Sen. Miguel GOTOR (PD), Sen. Barbara LEZZI (M5S), Sen. Sergio LO GIUDICE (PD), Sen. Carlo LUCHERINI (PD), Sen. Giuseppe LUMIA (PD), Sen. Patrizia MANASSERO (PD), Sen. - Donella MATTESINI (PD), Sen. Giuseppina MATURANI (PD), Sen. Claudio MOSCARDELLI (PD), Sen. Luis Alberto ORELLANA (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE), Sen. Pamela Giacomina Giovanna ORRÙ (PD), Sen. Carlo PEGORER (PD), Sen. Stefania PEZZOPANE (PD), Sen. Leana PIGNEDOLI (PD), Sen. Francesca PUGLISI (PD), Sen. - Laura PUPPATO (PD), Sen. Manuela REPETTI (Misto), Sen. Lucrezia RICCHIUTI (PD), Sen. Angelica SAGGESE (PD), Sen. Francesco SCALIA (PD), Sen. Pasquale SOLLO (PD), Sen. Maria SPILABOTTE (PD), Sen. Mara VALDINOSI (PD), Sen. Salvatore TOMASELLI (PD), Sen. Magda Angela ZANONI (PD). Ritira la firma il 3 novembre 2016 Sen. Roberto CALDEROLI (LN-Aut); ritira la firma il 10 novembre 2016 Sen. Erika STEFANI (LN-Aut); aggiunge la firma il 9 novembre 2016 Sen. Alessandra BENCINI (Misto); aggiunge la firma il 15 novembre 2016 Sen. Luciano URAS (Misto).

³ Cfr. Doc. XXII n. 34.

una questione strutturale globale: il 35 per cento delle donne subisce nel corso nella vita qualche forma di violenza. È stato quindi evidenziato che tali fenomeni criminali colpiscono le donne in maniera specifica nell'ambito familiare, spesso con motivazioni che poggiano su una cultura discriminatoria, che viene definita patriarcale, e attraversa tutti i Paesi del mondo. Si è rilevato, inoltre, come nell'ambito del diritto umanitario internazionale, i diritti delle donne sono affermati da numerose convenzioni dell'ONU e Carte regionali (la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna – CEDAW –, ratificata dall'Italia ai sensi della legge 14 marzo 1985, n. 132, la Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne di Belem do Para; la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 27 giugno 2013, n. 77, di seguito denominata «Convenzione di Istanbul» e il Protocollo di Maputo aggiuntivo alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli). La Conferenza mondiale dell'ONU sulle donne di Pechino ha poi sancito ufficialmente che i diritti delle donne sono diritti umani e che la violenza di genere costituisce una violazione dei diritti fondamentali delle donne. Ne consegue pertanto, per gli Stati, l'obbligazione di garantire alle donne una vita libera da ogni forma di violenza. In questo quadro si è ritenuto, quindi, che anche per l'Italia fosse necessario verificare la propria capacità di esercitare in maniera adeguata la dovuta diligenza nella prevenzione e nel contrasto alla violenza maschile sulle donne seguendo gli *standard* internazionali.

Più in particolare, facendo seguito alla ratifica della Convenzione di Istanbul, si è considerato necessario rilevare in maniera adeguata le dimensioni del femminicidio in Italia, i fattori di discriminazione strutturale correlati al femminicidio e la risposta istituzionale a tutte le forme di violenza che lo precedono, al fine di identificare in maniera puntuale le modifiche normative e le ulteriori misure necessarie a rimuovere gli ostacoli materiali che impediscono un'adeguata prevenzione del fenomeno, una efficiente protezione delle donne ed un celere risarcimento del danno.

Se, infatti, nelle raccomandazioni del 2011 il Comitato CEDAW ha accolto con favore l'approvazione del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, che introduce il reato di *stalking* in Italia, il Piano nazionale contro la violenza di genere e lo *stalking*, così come la ricerca completa sulla violenza fisica, sessuale e psicologica nei confronti delle donne, sviluppata dall'I-STAT, lo stesso ha anche sottolineato la preoccupazione per «l'elevato numero di donne uccise dai propri *partner* o *ex partner*, che possono indicare il fallimento delle autorità dello Stato membro nel proteggere adeguatamente le donne».

In questo contesto il Senato ha quindi deliberato l'istituzione di un'apposita Commissione parlamentare d'inchiesta monocamerale. Sulla

base della citata delibera istitutiva, la Commissione, in sintesi, ha il compito di:

a) svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, inteso come uccisione di una donna, basata sul genere e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere;

b) monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul e di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia, nonché della legislazione nazionale ispirata agli stessi principi, con particolare riguardo al decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119;

c) accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti;

d) analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2011, per accertare se siano riscontrabili condizioni o comportamenti ricorrenti, valutabili sul piano statistico, allo scopo di orientare l'azione di prevenzione;

e) accertare il livello di attenzione e la capacità d'intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza;

f) monitorare l'effettiva destinazione alle strutture che si occupano della violenza di genere delle risorse stanziare dal citato decreto-legge n. 93 del 2013 e dalle leggi di stabilità a partire da quella per il 2011;

g) proporre soluzioni di carattere legislativo e amministrativo al fine di realizzare la più adeguata prevenzione e il più efficace contrasto del femminicidio e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere, nonché di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti.

La Commissione è composta da venti senatori, nominati dal Presidente del Senato⁴, in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo e favorendo comunque l'equilibrata rappresentanza di senatrici e senatori.

L'attività e il funzionamento della Commissione e dei gruppi di lavoro sono disciplinati da un regolamento approvato dalla Commissione stessa prima dell'avvio dell'attività di inchiesta.

Le sedute sono pubbliche, ma la Commissione può deliberare di riunirsi in seduta segreta.

⁴ Sono stati quindi eletti: Fabiola Anitori (AP-CpE-NCD), Laura Bignami (Misto-Movimento X), Franco Conte (AP-CpE-NCD), Erica D'Adda (PD), Gianpiero Dalla Zuanna (PD), Paola De Pin (GAL-UDC), Laura Fasiolo (PD), Nicoletta Favero (PD), Pietro Liuzzi (NcI), Doris Lo Moro (Art. 1-MDP-LeU), Eva Longo (ALA-PRI), Corradino Mineo (Misto SI-SEL-LeU), Venera Padua (PD), Francesco Palermo Aut (SVP-UV-PATT-UPT)-PSI-MAIE, Paola Pelino (FI-PdL-XVII), Francesca Puglisi (PD), Maria Rizzotti (FI-PdL-XVII), Marco Scibona (M5S), Erika Stefani (LN-AUT), Paola Taverna (M5S).

1.2 La costituzione della Commissione e il programma dei lavori

La Commissione si è riunita la prima volta il 19 aprile 2017 eleggendo come Presidente la senatrice Francesca Puglisi (PD), come vicepresidenti Francesco Palermo (Aut (SVP-UV-PATT-UPT)-PSI-MAIE e Maria Rizzotti (FI-PdL-XVII), come segretari Fabiola Anitori (AP-CpE-NCD) e Paola Pelino (FI-PdL-XVII). Fanno parte dell'Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi i senatori: Laura Bignami (Misto-Movimento X), Franco Conte (AP-CpE-NCD), Erica D'Adda (PD), Paola De Pin (GAL-UDC), Doris Lo Moro (Art. 1-MDP-LeU), Eva Longo (ALA-PRI), Erika Stefani (LN-AUT) e Paola Taverna (M5S).

Nella seduta del 10 maggio 2017 è stato approvato il Regolamento interno (pubblicato in allegato al resoconto stenografico della medesima seduta).

Il 7 novembre 2017 è stata approvata dalla Commissione la delibera in merito al regime degli atti e dei documenti acquisiti, concernente i criteri generali per la classificazione degli stessi e gli effetti che ne derivano (pubblicata in allegato al resoconto della medesima seduta).

Nella seconda seduta dell'Ufficio di Presidenza allargato ai rappresentanti dei gruppi del 10 maggio 2017 la Presidente ha posto all'attenzione della Commissione una impostazione dei lavori che – sulla base della delibera della legge istitutiva e della riflessione in merito alla persistenza di casi di violenza sulle donne, fenomeni che nella loro stabilità evidenziano il carattere strutturale del femminicidio e della violenza di genere – concentri l'attività di inchiesta sull'ascolto delle associazioni e dei soggetti direttamente coinvolti nei casi di violenza, al fine di far emergere richieste, problematicità e anche le più efficaci modalità di accoglienza e trattamento. La Presidente ha poi sottolineato la necessità di audire i membri del Governo, delle regioni e degli enti locali, nonché i rappresentanti delle altre istituzioni o soggetti esponenziali interessati, per una ricostruzione del fenomeno e delle misure normative ed amministrative messe in campo per la prevenzione e la repressione.

Il «taglio» dell'inchiesta, proposto dalla Presidente e accolto dalla Commissione, si è riflesso nell'attività di inchiesta successivamente svolta e in particolare nelle audizioni effettuate dalla Commissione.

1.3 I dati sull'attività della Commissione e le audizioni svolte

La Commissione ha svolto 38 sedute in sede plenaria, mentre l'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è riunito 10 volte.

Complessivamente la Commissione ha audito in sede plenaria 67 persone.

La Commissione sin dal momento della sua costituzione ha proceduto ad una intensa attività di audizioni così da acquisire tutte le informazioni necessarie per adempiere alle finalità previste nella propria delibera istitutiva.

Si è trattato infatti di far emergere il fenomeno in tutti i suoi aspetti.

Appare significativo che la prima audizione è stata quella di Lucia Annibali che con la sua testimonianza ha dato alla Commissione la possibilità di conoscere dalle sue parole dirette l'esperienza dolorosa dalla stessa vissuta, anche nei suoi riflessi giudiziari e mediatici, e il percorso per reagire caratterizzato anche dall'impegno in ambito istituzionale. Si menziona qui, proprio con riferimento all'attenzione specificamente rivolta da parte della Commissione ai singoli episodi, l'audizione dell'avvocata Caterina Longo sul caso della sua assistita, dottoressa Ester Pasqualoni, uccisa a Teramo il 21 giugno 2017. La Commissione ha compiuto poi un percorso complesso: dall'esperienza diretta sul vissuto di violenza di tante donne, all'esame del quadro normativo, dell'efficacia delle misure adottate con il decreto-legge n. 93 del 2013, della destinazione delle risorse, della qualità ed efficienza dell'azione amministrativa, della correttezza della comunicazione tra istituzioni coinvolte e le tante associazioni che svolgono la loro attività in questo campo. In questo quadro particolarmente importanti sono stati i contributi dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Da parte dell'ANCI vi è stata l'illustrazione delle attività e delle iniziative intraprese dai comuni al fine di prevenire e di contrastare la violenza verso le donne nonché la sottolineatura della necessità di adottare criteri omogenei per la raccolta dei dati e di promuovere un'efficace comunicazione tra le istituzioni interessate e il coordinamento degli operatori interessati. Ci si è inoltre soffermati sul tema delle risorse destinate ai comuni e sulla opportunità di una effettiva condivisione da parte degli stessi dell'attività di programmazione svolta dalle regioni.

Per quanto concerne la Conferenza delle regioni e delle province autonome sono state evidenziate in particolare le misure messe in atto dalle regioni per il finanziamento, il monitoraggio e il controllo delle strutture deputate all'accoglienza delle donne vittime della violenza e per la prevenzione.

Nell'ottica di un progetto unitario che risponda con costanza e coerenza al fenomeno, quello della violenza sulle donne, che presenta un carattere strutturale, appaiono poi collocarsi le misure che ha esposto la sottosegretaria Boschi: un piano ampio che riguarda l'allocazione delle risorse, i controlli e la verifica dell'efficacia dei provvedimenti adottati. In particolare la sottosegretaria Boschi ha illustrato le attività del Dipartimento delle pari opportunità per la predisposizione del nuovo Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere, nonché quelle per il monitoraggio del fenomeno e per la valutazione delle iniziative intraprese. Ha dato conto dei dati riguardanti i finanziamenti erogati e le risorse da impegnare, anche nel quadro dei rapporti con le regioni. Ha riferito della collaborazione instaurata con altri soggetti istituzionali, con la scuola e con i mezzi di comunicazione, al fine di affrontare il fenomeno della violenza di genere anche nei suoi risvolti sociali, culturali ed educativi.

Per quanto concerne le associazioni che si occupano di accoglienza delle donne maltrattate e che gestiscono le case rifugio si menzionano le audizioni:

- dell'associazione «Telefono Rosa», sui compiti svolti dall'associazione e sul quadro normativo nel quale l'attività della medesima si inserisce, con sottolineature in merito alla necessità di alcuni adeguamenti della normativa vigente. Sono stati forniti anche elementi di valutazione in merito agli aspetti legali e processuali in cui si trova ad operare l'associazione, nonché al più generale quadro normativo di riferimento;

- dell'associazione «D.i.RE.», sulle attività dei centri antiviolenza e sulle modalità dell'accoglienza delle vittime, con una ricostruzione del quadro normativo nazionale e internazionale e delle relative problematichità. È stato affrontato anche il tema dei rapporti con le regioni e gli enti locali anche nei suoi riflessi di carattere finanziario;

- dell'associazione «Valore Donna» sui compiti da essa svolti, su talune significative esperienze della stessa e sulle caratteristiche delle strutture utilizzate;

- dell'associazione «Differenza Donna» sugli ostacoli che le donne vittime di violenza incontrano nell'accesso alla giustizia civile e penale;

- dell'associazione «Donna chiama Donna» sulla sua attività, sulla formazione del personale, sui dati riguardanti i finanziamenti e in merito ai casi dei quali l'associazione si è occupata;

- dell'associazione «Casa delle donne per non subire violenza – ON-LUS» di Bologna in merito all'impostazione e ai criteri dell'attività svolta. In particolare sono stati forniti i dati ricavati dell'attività di monitoraggio e di analisi condotta dall'associazione stessa. Sono state evidenziate le possibili innovazioni normative e di prassi, la necessità di collaborazione fra i vari soggetti coinvolti, pubblici e privati;

- dell'Unione Donne in Italia (UDI) sulle attività svolte fin dal 1945, sull'evoluzione normativa, anche in considerazione degli effetti attesi dalla ratifica della Convenzione di Istanbul e sulla frammentaria e insufficiente raccolta dei dati in relazione al fenomeno del femminicidio e della violenza di genere.

Il tema degli uomini maltrattanti, anche sotto il profilo del loro trattamento e della valutazione del rischio di recidiva, è emerso in numerosi incontri. Per quanto attiene più specificamente alle attività messe in atto da centri specializzati appare utile richiamare qui le audizioni del Consultorio dell'AUSL di Modena e dell'associazione «Centro di ascolto uomini maltrattanti» (CAM) di Firenze.

Particolarmente importante è stato il contributo di esponenti specializzati, sotto diversi profili, nel campo del femminicidio e della violenza di genere che hanno condotto ricerche anche a livello internazionale e hanno saputo trasporre queste esperienze nelle nostre realtà, dal pronto soccorso al mondo universitario, alla collaborazione con le Forze dell'ordine.

Si ricordano in proposito le audizioni:

– della professoressa Viviana Langher, docente di psicologia clinica presso l'Università «La Sapienza» di Roma, sulle ricerche di carattere psicologico condotte e sui metodi adottati per la valutazione dei rischi di recidiva in materia di violenza di genere;

– della professoressa Maura Misiti, demografa, ricercatrice all'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), in merito agli studi e le ricerche effettuati a livello nazionale e internazionale sul fenomeno del femminicidio e della violenza di genere e sulle modalità di raccolta dei dati quantitativi. Sono stati esposti i problemi inerenti alle rilevazioni statistiche, sottolineando l'importanza della individuazione di criteri omogenei e sono stati evidenziati particolari fattori di rischio;

– della dottoressa Alessandra Kustermann, direttrice dell'UOC pronto soccorso ostetrico-ginecologico, violenza sessuale domestica e consultori familiari, Fondazione IRCCS, Ca'Granda, dell'Ospedale Maggiore Policlinico di Milano, in merito all'istituzione, nell'ambito di una struttura sanitaria pubblica, di un centro dedicato anche all'assistenza delle donne per violenza sessuale e per violenza domestica. Sono stati esposti i metodi e sono stati forniti i dati sugli accessi e sui casi giudiziari. È stata segnalata la necessità di appositi interventi normativi e amministrativi per garantire un più efficace collegamento con le Forze dell'ordine e con la magistratura. È stata evidenziata la necessità di focalizzare l'attenzione anche sugli uomini a rischio di recidiva;

– della dottoressa Anna Costanza Baldry, docente di psicologia sociale e forense presso il Dipartimento di psicologia dell'Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli», in merito alla sua esperienza come operatrice nel campo dell'assistenza alle donne e come docente. Sono state illustrate la genesi, le caratteristiche e le prassi applicative dei metodi di valutazione del rischio adottati a livello nazionale. Sono state illustrate poi le banche dati e i sistemi di rilevazione volti a fornire un quadro dettagliato anche degli aspetti quantitativi dei casi di violenza;

– della dottoressa Linda Laura Sabbadini, statistica sociale, in merito all'analisi del fenomeno del femminicidio e della violenza di genere anche dal punto di vista statistico, con una ricostruzione e una valutazione delle fonti dei dati esistenti sulla materia e prospettando l'opportunità di alcuni interventi di carattere normativo.

La Commissione ha voluto poi occuparsi della violenza domestica anche nei suoi riflessi sui minori. Nel corso delle audizioni e nel dibattito che le ha accompagnate numerosissimi sono stati i riferimenti all'esposizione dei minori alla violenza in famiglia e ai riflessi che ne conseguono nella vita adulta di uomini e donne. Questa riflessione si è svolta parallelamente all'*iter* legislativo per l'approvazione del disegno di legge sugli orfani per crimini domestici⁵.

⁵ Legge 11 gennaio 2018, n. 4, recante modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni a favore degli organi per crimini domestici.

In questo ambito si segnalano in particolare le seguenti audizioni:

- della presidente del Coordinamento italiano servizi maltrattamento all'infanzia (CISMAI) che ha evidenziato le criticità del quadro normativo riguardante la violenza domestica e il maltrattamento dei minori, nonché gli aspetti problematici riscontrabili sul versante giudiziario;

- della presidente dell'Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza in merito al quadro normativo nazionale e al contesto internazionale in cui si trova ad operare l'Autorità Garante, alle iniziative per la raccolta dei dati riguardanti la violenza, anche assistita, sui minori in ambito domestico e anche con riferimento ai fenomeni migratori. L'audizione ha riguardato anche i profili dell'applicazione giurisprudenziale della normativa riguardante i minori in caso di contenzioso e nel processo penale e le iniziative per la prevenzione e la promozione culturale intraprese dall'Autorità Garante in ambito scolastico e presso le istituzioni competenti;

- di «Telefono Azzurro» in merito alle modalità di risposta dell'associazione in relazione alle richieste di aiuto dei minori e della famiglia, nonché ai più efficaci metodi che possono essere adottati per l'ascolto dei minori nei casi di violenza domestica. Sono state inoltre specificate le varie modalità con cui si manifesta la violenza domestica e gli eventuali effetti sui minori, anche in relazione alle decisioni in materia di affido dei minori stessi;

- dell'associazione «Papa Giovanni XXIII», che oltre ad aver esposto le modalità dell'accoglienza e dell'aiuto fornito dall'associazione, ha riferito le esperienze raccolte sulla prostituzione giovanile e ha fornito dati sul fenomeno della prostituzione giovanile stessa.

Uno specifico spazio è stato dato al tema delle persone scomparse, con l'audizione dell'associazione «Penelope(s)comparsi uniti» – in cui sono state illustrate le attività improntate a un approccio multidisciplinare al fenomeno delle persone scomparse e l'evoluzione del fenomeno stesso, evidenziando come il femminicidio, la violenza di genere e il bullismo siano spesso correlati alle scomparse stesse – e del Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse che ha dato conto dell'attività svolta, fornendo dati sulle persone scomparse in relazione alla nazionalità, al genere e all'età, evidenziando la particolare rilevanza in tale contesto del femminicidio e della violenza di genere.

Far luce sul fenomeno richiede anche l'impegno, ripetuto ad ogni audizione, di acquisire quanti più dati fosse possibile sulla violenza sessuale, sullo *stalking*, sui femminicidi. Occorre qui quindi ricordare l'audizione del Presidente dell'ISTAT in merito alle rilevazioni condotte nel tempo da tale istituto sul femminicidio e sulla violenza di genere, mediante le indagini e attraverso i dati acquisiti dalle amministrazioni e dagli uffici giudiziari.

Fondamentali sono stati gli approfondimenti in merito alle misure adottate per prevenire e reprimere i reati, l'organizzazione degli uffici giudiziari, i tempi e le criticità dei procedimenti. Il Ministro dell'interno ha

svolto una relazione dettagliata sul femminicidio e sulla violenza di genere, fornendo dati statistici e quantitativi ed evidenziando le attività di prevenzione messe in atto, nonché l'impegno formativo verso le Forze dell'ordine e tutto il personale coinvolto nelle attività richiamate.

Particolarmente significativi sono stati poi i contributi della Polizia di Stato e dei Carabinieri. Più in particolare:

- il Capo della Polizia ha evidenziato l'evoluzione normativa, sia a livello internazionale che nazionale, in materia di prevenzione e repressione dei reati di violenza di genere, ha fornito dati quantitativi e statistici relativi all'applicazione delle misure preventive, alla commissione dei reati oggetto di interesse per la Commissione e alle attività svolte in tale ambito dalle forze di polizia. Ha prospettato circoscritte soluzioni di carattere normativo. Ha illustrato le attività di formazione del personale e i vari progetti di collaborazione intrapresi dalla Polizia in ambito sociale e istituzionale ai fini della sensibilizzazione, prevenzione e contrasto dei fenomeni di violenza di genere;

- il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri ha illustrato le caratteristiche dei più recenti casi verificatisi, le serie statistiche e numeriche del fenomeno e l'attività di repressione e di prevenzione svolta dall'Arma dei carabinieri. Ha dato conto dell'opera di diffusione all'interno dell'Arma di una formazione specifica e delle conseguenti misure organizzative adottate. Ha riferito della partecipazione dell'Arma dei carabinieri a intese e protocolli, volti a creare un efficace collegamento fra tutti i soggetti istituzionali coinvolti.

Particolare rilievo hanno avuto per la Commissione la ricostruzione e la valutazione del quadro normativo e della tutela giurisdizionale, con puntuale riferimento all'organizzazione degli uffici giudiziari, ai tempi e alle specifiche criticità dei procedimenti. Il Ministro della giustizia ha fornito un'ampia ricostruzione del quadro normativo in materia di violenza di genere, dando conto della sua evoluzione. Ha esposto i progetti del suo Dicastero volti alla sensibilizzazione sul fenomeno dei soggetti coinvolti e delle iniziative finalizzate alle rilevazioni sulla risposta giurisdizionale. Ha fornito dati quantitativi e statistici sul fenomeno e i risultati dell'analisi condotta da parte del Ministero su un ampio numero di sentenze riguardanti femminicidi, con un arco temporale dal 2012 al 2016.

Si segnalano, sempre in questo ambito, le seguenti audizioni:

- della Giunta dell'Unione delle camere penali italiane in cui sono stati illustrati alcuni aspetti dell'evoluzione della normativa in materia di violenza di genere ed è stata sottolineata la necessità di favorire un processo di trasformazione sociale e culturale. Sono stati messi in evidenza i profili di carattere culturale legati alla violenza di genere e inoltre l'opportunità, in ambito normativo, di approfondire le tematiche legate alle misure preventive e cautelari. È stata evidenziata l'esigenza di un rafforzamento dell'azione preventiva, evitando la proliferazione normativa e ristabi-

bilendo, sul piano dell'informazione, una corretta comunicazione degli episodi di violenza di genere;

– dell'Associazione italiana degli Avvocati per la famiglia e i minori (AIAF) e dell'Unione nazionale Camere minorili (UNCM), in cui è stata illustrata la legislazione in materia di violenza di genere, fornendo i risultati di una parziale rilevazione dei dati quantitativi dei procedimenti giudiziari e sottolineando i possibili ambiti di miglioramento normativo e amministrativo. Si sono poi evidenziate le particolarità dei procedimenti giudiziari riguardanti la violenza di genere nelle ipotesi di coinvolgimento dei minori, prospettando i possibili interventi normativi e amministrativi;

– dell'associazione CAMMINO – Camera nazionale avvocati per la persona, le relazioni familiari ed i minorenni, in cui è stato illustrato il quadro normativo vigente e l'attuazione data alla Convenzione di Istanbul nel nostro ordinamento, evidenziando i possibili interventi normativi e organizzativi in merito al procedimento giudiziario riguardante la violenza sulle donne e i possibili riflessi sui minori. Si è riferito in merito alla normativa riguardante i minori, nonché sulla tutela giurisdizionale delle vittime, anche in relazione alle prescrizioni derivanti da recepimento delle direttive europee in materia;

– del dottor Fabio Roia, presidente della sezione autonoma delle misure di prevenzione del tribunale di Milano, che ha illustrato il ruolo dei magistrati, l'organizzazione degli uffici giudiziari e le esigenze di formazione e di specializzazione dei magistrati stessi e dei vari soggetti coinvolti, sia nell'ambito delle Forze dell'ordine che delle strutture sanitarie, nonché ha evidenziato le caratteristiche del femminicidio e della violenza di genere, prospettando anche possibili miglioramenti sul piano normativo e organizzativo – e della dottoressa Maria Monteleone, procuratore aggiunto della procura della Repubblica presso il tribunale di Roma che ha fornito elementi di carattere quantitativo sul fenomeno del femminicidio e della violenza di genere, soffermandosi anche sugli aspetti della organizzazione degli uffici giudiziari e della specializzazione dei magistrati, anche con riferimento alle soluzioni adottate nel corso della sua esperienza professionale.

Non è stato poi trascurato l'aspetto della comunicazione e dell'educazione, nella scuola e nelle università – ricordiamo qui l'audizione della Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca e della Conferenza dei Rettori delle Università italiane (CRUI).

Più in particolare:

– la Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha illustrato l'evoluzione della normativa italiana e internazionale sul tema della violenza di genere, evidenziando il ruolo del sistema scolastico per l'osservazione, la prevenzione e il sostegno in tale ambito. Ha ricordato le iniziative adottate dal suo Ministero, anche in collaborazione con altri soggetti istituzionali, al fine di favorire la formazione del corpo docente e la diffusione fra gli studenti di una cultura di parità, di rispetto e di risoluzione dei conflitti, al fine di favorire il superamento degli stereotipi di

genere e di scongiurare comportamenti e atteggiamenti discriminatori e violenti;

– il Presidente della CRUI ha riferito sulle attività svolte dalle Università italiane e dalla stessa Conferenza dei Rettori al fine di assicurare all'interno degli atenei l'uguaglianza di genere e di promuovere, nell'ambito dei corsi universitari, la formazione di laureati qualificati nelle varie discipline in grado di affrontare con professionalità le tematiche poste dalla violenza di genere e dal contesto culturale che può generarla;

RAI, Mediaset, Sky e La7, oltre ad illustrare le iniziative e i criteri seguiti, hanno acceso il dibattito su come la comunicazione possa risentire del clima culturale e nello stesso tempo agire in questo, in un processo continuo di rispecchiamento e di evoluzione, che senza rigidi inquadramenti deve però condurre verso una evoluzione positiva. Si ricordano in proposito le audizioni:

– della Presidente della Rai in merito alle modalità con le quali il servizio radiotelevisivo pubblico affronta le problematiche della comunicazione in materia di femminicidio e di violenza di genere e le specificità legate ai diversi tipi di programmi;

– di Mediaset S.p.a. in merito al ruolo svolto e ai metodi adottati dall'emittente radiotelevisiva nella trattazione di tematiche sociali e, in particolare, riguardo al fenomeno del femminicidio e della violenza di genere, con riferimento alla programmazione televisiva dell'emittente che, nella molteplicità di canali e di prodotti, raggiunge fasce di telespettatori ampie e differenziate. Si è dato conto delle regole, degli accordi e dei controlli, interni ed esterni, volti ad assicurare la correttezza del messaggio anche con particolare riferimento al tema della violenza sulle donne;

– di Sky, in cui si è riferito in merito al ruolo dell'informazione nei casi di violenza di genere, sulle varie forme nelle quali tale violenza si manifesta, in un contesto che unisce ai rischi legati alle nuove forme di comunicazione, come il cyberbullismo, retaggi culturali ancora penalizzanti per la donna;

– di LA7, in cui sono stati illustrati i principi e le modalità dell'informazione data da LA7 in merito ai fatti di cronaca di violenza di genere e di femminicidio. Sono state evidenziate, inoltre, le caratteristiche di tale tipo di informazione nel più ampio contesto televisivo e della comunicazione per mezzo di *internet*. Ci si è inoltre soffermati sul contesto giuridico e di etica professionale in cui si inquadra la comunicazione televisiva dell'emittente LA7 con riguardo ai fatti di cronaca rilevanti in tema di femminicidio e di violenza di genere.

Nel più ampio quadro della comunicazione, l'audizione della dottoressa Julie de Baillencourt, Head of Safety Policy, EMEA (Europe, Middle East, and Africa) di *Facebook* ha consentito di riflettere sul problema del controllo e della regolazione nel mondo dei *social*: dopo aver fornito dati circa le dimensioni della piattaforma *Facebook*, in termini di diffusione geografica e utenze, sono state illustrate le regole, i controlli e le modalità di segnalazione e di interazione da parte degli utenti, nonché

le iniziative di sensibilizzazione e di prevenzione maggiormente rilevanti adottate riguardo al fenomeno della violenza sulle donne. Sono stati forniti elementi sulle modalità di registrazione e i connessi profili in termini di tutela della *privacy* nonché sulle attività intraprese dall'azienda anche con riferimento ai giovani in età scolare.

La Commissione ha ritenuto fondamentale acquisire dalle associazioni sindacali un quadro della condizione femminile e delle tutele approntate in quel contesto in merito alle varie forme di violenza. Sono state pertanto sentite le associazioni CGIL – che ha illustrato il quadro normativo di riferimento e ha fornito notazioni critiche e suggerito interventi migliorativi-, CISL – che ha riferito sulle iniziative adottate dal tale associazione e ha dato conto delle posizioni da questa assunte in materia di possibili interventi normativi –, UIL – che ha illustrato i dati riguardanti le violenze subite dalle donne sul lavoro e le posizioni in merito alle possibili iniziative amministrative e legislative assunte da tale sua associazione – e UGL – che ha evidenziato le attività svolte dall'associazione e in particolare l'analisi condotta in merito ai finanziamenti erogati a livello statale e regionale ai centri antiviolenza e alle case rifugio.

Si elencano tutte le audizioni, riportando i link al testo integrale dei resoconti stenografici. La tabella seguente rinvia ai resoconti pubblicati, al momento non ancora in forma definitiva, sul sito internet del Senato (www.senato.it)

ELENCO AUDIZIONI SVOLTE DALLA COMMISSIONE

3ª seduta: mer. 17 maggio 2017, h. 13	Audizione dell'avv. Lucia Annibali	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/SED. N. 1 LUCIA ANNIBALI.pdf
4ª seduta: mer. 24 maggio 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli, presidente dell'associazione Telefono Rosa e dell'avv. Antonella Faieta	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/RESOCONTO'STENOGRAFICO'N.'2.pdf
	Audizione della dott.ssa Concetta (Titti) Carrano, presidente del D.i.RE., Centri Antiviolenza	
5ª seduta: mar. 30 maggio 2017, h. 11.30	Audizione della sig.ra Valentina Pappacena, presidente dell'associazione Valore Donna	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/reso.n.'3'30'MAGGIO'2017.pdf
	Audizione della dott.ssa Laura Zanchelli, presidente dell'associazione Donna chiama Donna, e della dott.ssa Maria Zatti, esponente dell'Associazione medesima	

6ª seduta: mer. 31 maggio 2017, h. 13	Audizione della prof.ssa Viviana Langher, docente di psicologia clinica presso l'Università «La Sapienza» di Roma e della dott.ssa Maria Elisabetta Ricci	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RESOCONTO'STENOGRAFICO'N.'4'31.05.17.pdf
	Audizione della sig.ra Irene Ciambenzi, operatrice della Comunità Papa Giovanni XXIII	
7ª seduta: mar. 13 giugno 2017, h. 13	Audizione della prof.ssa Maura Misi, demografa, ricercatrice all'Istituto di ricerche sulla popolazione e le politiche sociali del Cnr	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RESOCONTO'STENOGRAFICO'N.'5'del'13.6.2017.pdf
8ª seduta: mer. 14 giugno 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Simona Lembi, presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna e della dott.ssa Maria Luisa Chiofalo assessora pari opportunità del Comune di Pisa	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RESO.'STENO.'N.'6.pdf
9ª seduta: mar. 20 giugno 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Alessandra Kustermann, direttrice UOC pronto soccorso ostetrico-ginecologico, violenza sessuale domestica e consultori familiari, Fondazione IRCCS, Ca' Granda, Ospedale Maggiore Policlinico di Milano	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RESOCONTO'STENOGRAFICO'N.'7'del'20.6.2017.pdf
10ª seduta: mar. 27 giugno 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Anna Costanza Baldry, docente di psicologia sociale e forense presso il Dipartimento di psicologia dell'Università degli studi della Campania «Luigi Vanvitelli»	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RESO.STENO.'N.'8.pdf
11ª seduta: mer. 28 giugno 2017, h. 13	Audizione dell'avv. Caterina Longo sul caso della sua assistita, dott.ssa Ester Pasqualoni, uccisa a Teramo il 21 giugno 2017	SEDUTA SEGRETA
12ª seduta: mar. 4 luglio 2017, h. 13	Audizione del prefetto Franco Gabrielli, Capo della Polizia – Direttore generale della Pubblica Sicurezza	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RESO.'STENO.'N.'10.pdf
13ª seduta: mer. 5 luglio 2017, h. 13	Audizione dell'on. Valeria Fedeli, Ministra dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RESO.STENO.'N.'11.pdf
14ª seduta: mar. 11 luglio 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Anna Prastahler, rappresentante dell'associazione «Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS» di Bologna	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'12'PR.pdf
15ª seduta: mer. 12 luglio 2017, h. 13	Audizione dell'avv. Francesco Petrelli, segretario della Giunta dell'Unione delle Camere Penali Italiane, dell'avv. Federico Vianelli e dell'avv. Fabio Ferrara, componenti della Giunta dell'Unione delle Camere Penali Italiane	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RESO.'STENO.'N.'13.pdf

16ª seduta: mar. 18 luglio 2017, h. 13	Audizione del dott. Stefano Selli, direttore delle relazioni istituzionali Italia di Mediaset S.p.a., e della dott.ssa Maria Eleanora Lucchin, direttrice della Direzione documentazione e analisi istituzionale e vice presidente del Comitato Tv e Minori, Mediaset S.p.a..	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'14'MEDIASET.pdf
17ª seduta: mer. 19 luglio 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Monica Maggioni, presidente di Rai Radiotelevisione Italiana S.p.a..	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RESO.STENO.'N'15.pdf
18ª seduta: mar. 25 luglio 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Julie de Baillencourt, Head of Safety Policy, EMEA (Europe, Middle East, and Africa) di Facebook, e della dott.ssa Laura Bononcini, responsabile relazioni istituzionali di Facebook Italia	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES''N'16.pdf
19ª seduta: mer. 26 luglio 2017, h. 13	Audizione del generale Tullio Del Sette, Comandante generale dell'Arma dei carabinieri	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES''N'17.pdf
20ª seduta: mar. 1º agosto 2017, h. 13	Audizione dell'on. Maria Elena Boschi, Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'18.pdf
21ª seduta: mar. 19 settembre 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Concetta Malaspina, dirigente della Regione Lombardia e della dott.ssa Marina Principe, dirigente salute e politiche sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'19.pdf
22ª seduta: mar. 26 settembre 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Sarah Varetto, direttrice di Sky Tg24	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'20.pdf
23ª seduta: mer. 27 settembre 2017, h. 13	Audizione del prof. Giorgio Alleva, presidente dell'ISTAT, della dott.ssa Vittoria Buratta, responsabile della Direzione centrale per le statistiche sociali ed il censimento della popolazione, della dott.ssa Roberta Criallesi, responsabile del Servizio Sistema integrato salute, assistenza, previdenza e giustizia e dott.ssa Giuseppina Muratore, del Servizio Sistema integrato salute, assistenza, previdenza e giustizia	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'21.pdf
24ª seduta: mar. 3 ottobre 2017, h. 13	Audizione di Enrico Mentana, direttore del TG LA7 e della dott.ssa Carlotta Ca'Zorzi, responsabile affari legali e regolamentari della emittente televisiva LA7	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'22.pdf
25ª seduta: mer. 11 ottobre 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Vittoria Tola, presidente nazionale dell'UDI (Unione Donne in Italia)	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'23.pdf

26ª seduta: mer. 18 ottobre 2017, h. 13	Audizione dell'avv. Gabriella De Strobel, segretaria dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e i minori (AIAF) e dell'avv. Annagrazia Di Nicola, consigliere del direttivo dell'Unione Nazionale Camere Minorili (UNCM)	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'24.pdf
27ª seduta: mer. 25 ottobre 2017, h. 13	Audizione del prof. Ernesto Caffo, presidente di Telefono Azzurro e del dott. Giuseppe Magno, magistrato minorile	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'25.pdf
28ª seduta: mar. 7 novembre 2017, h. 13	Audizione del prof. Gaetano Manfredi, presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane – CRUI e della prof.ssa Aurelia Sole, rettrice dell'Università della Basilicata	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'26.pdf
29ª seduta: mer. 8 novembre 2017, h. 13	Audizione del sen. Marco Minniti, Ministro dell'interno	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'27.pdf
30ª seduta: mar. 14 novembre 2017, h. 12	Audizione della dott.ssa Gloria Soavi, presidente del Coordinamento Italiano Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia (CISMAI) e della dott.ssa Petra Filistrucchi, psicologa del Centro Antiviolenza Artemisia onlus	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'28.pdf
	Audizione della sig.ra Loredana Taddei, responsabile politiche di genere CGIL, della sig.ra Liliana Ocmin, responsabile dipartimento politiche migratorie donne giovani e coordinamento nazionale donne CISL, della sig.ra Alessandra Menelao, responsabile <i>mobbing</i> e <i>stalking</i> UIL e della sig.ra Ornella Petillo, segretaria confederale UGL	
31ª seduta: mer. 15 novembre 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Silvana Borsari, direttrice del Consultorio Azienda AUSL di Modena, della dott.ssa Monica Dotti, assistente sociale del Consultorio Azienda AUSL di Modena, del dott. Alessandro De Rosa, psicologo presso lo stesso consultorio e della dott.ssa Alessandra Pauncz, presidente dell'Associazione Centro di ascolto Uomini Maltrattanti (CAM) di Firenze e presidente Relive – Relazioni libere dalle violenze – Rete nazionale centri autori di violenza	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'29.pdf
32ª seduta: mer. 22 novembre 2017, h. 13	Audizione dell'on. Andrea Orlando, Ministro della giustizia	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'30.pdf

33ª seduta: mar. 28 novembre 2017, h. 13	Audizione dell'avv. Maria Giovanna Ruvo, presidente dell'Associazione CAMMINO – Camera nazionale per la persona, le relazioni familiari ed i minorenni e dell'avv. Anna Di Loreto, responsabile del settore penale dell'associazione CAMMINO	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'31.pdf
34ª seduta: mar. 5 dicembre 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Linda Laura Sabbadini, statistica sociale	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'32.pdf
35ª seduta: mer. 6 dicembre 2017, h. 13	Audizione del dott. Fabio Roia, presidente della sezione autonoma delle misure di prevenzione del Tribunale di Milano e della dott.ssa Maria Monteleone, procuratore aggiunto della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'33.pdf
36ª seduta: mar. 12 dicembre 2017, h. 13	Audizione della dott.ssa Filomena Albano, presidente dell'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'34.pdf
37ª seduta: mer. 13 dicembre 2017, h. 13	Audizione dell'on. Elisa Pozza Tassca, portavoce nazionale dell'associazione Penelope(S)comparsi Uniti, dell'avv. Agron Khanaj, dell'avv. Teresa Manente, responsabile dell'Ufficio legale dell'associazione «Differenza Donna» e della vice prefetto Agata Iadicicco, vicaria del Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse	http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/file/repository/commissioni/femminicidio/stenografici/RES'N'35.pdf

1.4 I contatti a livello europeo e internazionale e il Seminario del 23 novembre 2017

In considerazione della rilevanza del dibattito internazionale in materia di violenza di genere e della necessità anche per la Commissione di essere informata sulle più recenti evoluzioni delle acquisizioni scientifiche in materia, per quanto concerne la definizione del fenomeno, la sua rilevanza, le modalità delle rilevazioni, le misure messe in atto per la prevenzione ed il contrasto, numerosi sono stati i contatti informali tenuti con il mondo accademico e istituzionale.

Appare qui opportuno segnalare i seguenti appuntamenti ai quali ha partecipato la Presidente:

– incontro a Bruxelles il 21 novembre 2017 in occasione della Giornata internazionale contro la violenza sulle donne sul tema «La Convenzione di Istanbul: combattere la violenza contro le donne a livello internazionale ed europeo», in tre sessioni: 1) La Convenzione di Istanbul negli Stati membri: ratifica e monitoraggio; 2) Le 4 P (Prevenzione, Protezione, azione Penale e attuazione di Politiche integrate), in pratica: come gli Stati

membri affrontano la violenza di genere e la violenza domestica; 3) Il percorso per l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul;

– incontro, sempre a Bruxelles, il 21 novembre 2017, in occasione della sessione del Colloquio annuale, organizzato dalla Commissione europea, dedicato al tema «Diritti delle Donne in tempi turbolenti», per una riflessione, dal punto di vista dei diritti fondamentali, sulla relazione tra la fruizione dei diritti delle donne e l'andamento delle società democratiche;

– incontro presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, a New York, dal 18 al 21 settembre 2017, al quale ha preso parte il Network Women Political Leader (WPL) per il *side event* «*Empowering Refugee and Migrant Women in the Integration Process*», sul ruolo delle donne nei processi migratori.

Si rammenta infine che la Commissione ha organizzato il seminario «Fermare la violenza contro le donne. Insieme si può fare», che si è svolto il 23 novembre 2017, in Senato, presso la sala capitolare del palazzo della Minerva. Il seminario, che ha visto la partecipazione, tra gli altri, del Presidente del Senato Pietro Grasso e del Vice presidente del Consiglio superiore della magistratura Giovanni Legnini, si è articolato in due sessioni, una dedicata a «Prevenzione, accoglienza e repressione», e l'altra a «Donne migranti, violenza di genere e contesto internazionale».

1.5 *La valutazione di impatto: il questionario sulla violenza di genere inviato agli uffici giudiziari*

Come ricordato, la Commissione, ai sensi dell'articolo 2 della delibera istitutiva, ha fra i suoi compiti quello di svolgere indagini sulle dimensioni, condizioni e cause del femminicidio, di verificare l'attuazione della Convenzione di Istanbul, della legislazione nazionale in materia e, in particolare, del decreto-legge n. 93 del 2013, di accertare la capacità di intervento pubblico nella prevenzione e nell'assistenza, nonché di monitorare l'effettiva destinazione delle risorse stanziare. La Commissione è chiamata altresì ad analizzare gli episodi di femminicidio anche sotto il profilo della loro dimensione quantitativa in funzione di valutazioni statistiche.

In questa prospettiva, allo scopo di verificare con esattezza l'applicazione che è stata data alle disposizioni in vigore, anche al fine di valutarne l'efficacia rispetto alla precedente normativa o in relazione a proposte legislative che dovessero essere presentate, la Commissione ha deliberato di indirizzare a tutte le procure generali della Repubblica, a tutte le corti di appello, nonché alla Procura generale presso la Corte di cassazione e alla Corte di cassazione, un questionario. La proposta del questionario è stata deliberata in modo unanime nell'Ufficio di Presidenza della Commissione integrato dai rappresentanti dei gruppi del 19 luglio 2017 e poi comunicata alla Commissione nella seduta dell'1° Agosto 2017.

L'invio del questionario informatizzato, effettuato il 10 ottobre, è stato preceduto dall'invio in data 2 agosto 2017 di un questionario in formato *word* per consentire una prima riflessione e ricerca da parte degli uffici coinvolti.

I dati richiesti attengono non solo alle attività delle singole procure generali e delle corti di appello, ma anche alle attività delle procure della Repubblica del distretto e dei tribunali, nonché al giudice di legittimità.

Si sono svolti a cura della Segreteria della Commissione e del Servizio dell'informatica del Senato il monitoraggio delle risposte pervenute, l'assistenza via *mail* e telefonica sia sul piano tecnico che sul merito dei quesiti e un'attività di sollecito rispetto ad eventuali ritardi o inadempienze.

Per un'ampia disamina delle modalità di rilevazione e dei risultati del questionario si rinvia al capitolo 4 della presente relazione.

1.6 L'acquisizione dei documenti

Una valutazione quantitativa dell'attività della Commissione, anche con riferimento ai singoli filoni dell'inchiesta, è rappresentata dal numero dei documenti presenti in archivio. Risultano infatti catalogati e informatizzati: i documenti consegnati dai soggetti sentiti nel corso delle audizioni o successivamente inviati a seguito delle richieste di approfondimento rivolte loro dai commissari, i documenti spontaneamente inviati e ritenuti rilevanti ai fini dell'inchiesta e i documenti pervenuti su diretta richiesta della Commissione.

Fra la documentazione rientrante nelle categorie sopra indicate si segnalano i seguenti contributi:

- la ricognizione fornita dal professor Tito Boeri, Presidente dell'INPS, relativamente alle domande pervenute presso le sedi territoriali dell'Istituto per il congedo indennizzato per le donne vittime di violenza di genere;
- l'analisi della professoressa Marina Calloni, dell'Università degli Studi di Milano – Bicocca, sulle sentenze in materia di femminicidio;
- lo studio della professoressa Maria Elena Bontempi, dell'Università di Bologna, in merito alla ricostruzione dei costi della violenza sulle donne;
- il documento della dottoressa Luisa Bosisio Fazzi, del Forum italiano sulla disabilità (FID), riguardante dati, valutazioni e suggerimenti sul fenomeno della violenza di genere contro le donne con disabilità;
- la documentazione della Scuola superiore della magistratura riguardante le iniziative adottate per la formazione in materia di violenza di genere;
- lo studio del dottor Alberto Pesce, cultore della materia in storia sociale, Università di Roma Tre – Facoltà scienze della formazione, «*Sex offender*. Narrazioni e racconti di uomini violenti contro le donne»;

– lo studio della dottoressa Giuditta Creazzo «La domanda di giustizia delle donne che subiscono violenza da *partner* ed *ex partner* e le risposte del sistema penale: ricerca e prospettive internazionali».

La Commissione, per la stesura della relazione finale, si è avvalsa anche dei contributi forniti nel corso del Seminario del 23 novembre 2017, organizzato dalla Commissione.

Si ricordano – per quanto riguarda i temi della prevenzione, accoglienza e repressione – le relazioni di Simon Atkinson, *Detective Superintendent expert of domestic homicide review*, e di Patrizia Romito, docente ricercatrice dell'Università di Trieste e – per quanto attiene alla materia delle donne migranti e della violenza di genere nel contesto internazionale – le relazioni di Dubravka Šimonović, *United Nations Special Rapporteur on Violence against Women, its causes and consequences*, di Stephane Jaquetmet, delegato UNHCR per il Sud Europa, di Daniela Di Capua, direttrice del Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, e di Loretta Michellini, presidente dell'associazione Mondo Donna onlus.

Contestualmente all'acquisizione dei documenti liberi vi è stata la loro informatizzazione e la collocazione in un archivio elettronico accessibile ai commissari e ai consulenti, che oltre ad agevolare la consultazione contestuale della documentazione acquisita, potrà fornire una tempestiva base documentale per futuri utilizzi.

Ringraziamenti

La Commissione ringrazia, oltre naturalmente gli uffici dell'Amministrazione del Senato, tutti coloro che hanno contribuito all'intenso lavoro svolto sin dal momento della sua costituzione.

Un sentito ringraziamento, per la costante attenzione e per gli approfondimenti compiuti, va in particolare alle consulenti esterne della Commissione: la magistrata dottoressa Lucia Russo e l'avvocata Francesca Tognoli, nonché le statistiche del Ministero della giustizia, dottoressa Cinzia Mariscalco e dottoressa Maria Carmela Citraro.

Un ringraziamento sincero giunga ai tanti interlocutori – le donne, i rappresentanti delle istituzioni e delle associazioni – incontrati nel corso dell'inchiesta che con grande disponibilità e senso istituzionale hanno collaborato con la Commissione.

Un pensiero di gratitudine è rivolto infine agli esperti della materia che hanno messo a disposizione le proprie competenze per approfondire i temi loro affidati con professionalità e dedizione.

2. LE DIMENSIONI DEL FENOMENO DELLA VIOLENZA DI GENERE E DEL FEMMINICIDIO IN ITALIA. ANALISI DEI DATI

2.1 *Misurare la violenza di genere*

L'attività della Commissione

La Commissione, ai sensi della propria delibera istitutiva, tra gli altri compiti, è stata chiamata a svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere e ad analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2011.

La ricostruzione del quadro quantitativo e statistico del fenomeno è stato possibile grazie ai dati acquisiti dalla Commissione, in particolare dall'ISTAT, dal Ministero dell'interno e dalle Forze dell'ordine, offrendo un riordino sistematico.

I dati esposti, mentre testimoniano lo sforzo di approfondimento della Commissione e dei soggetti auditi, pongono nuovi interrogativi, sia presi singolarmente sia ove si proceda ad una loro comparazione. Si evidenziano inoltre settori in cui appare necessario il miglioramento dei sistemi di rilevazione, in particolare nell'ambito giudiziario, anche con riferimento a misure importanti come il divieto di avvicinamento e di comunicazione ovvero l'allontanamento urgente dalla casa familiare, oppure in ordine all'eventuale attenuazione di misure cautelari a seguito di percorsi riabilitativi del soggetto maltrattante. Per questo la Commissione ha elaborato un questionario che è stato inviato a procure generali e corti d'appello sull'applicazione della normativa vigente, i cui esiti sono illustrati nel capitolo 4 della presente relazione.

Il fenomeno della violenza di genere costituisce oggetto di misurazione statistica. L'ISTAT ha infatti elaborato sulle questioni afferenti alla sicurezza delle donne due indagini, rispettivamente nel 2006 e nel 2014. I dati dell'ultima indagine sulla sicurezza delle donne (2014) sono stati acquisiti dalla Commissione nel corso dell'audizione del presidente dell'ISTAT del 27 settembre 2017 e analizzati durante l'audizione della dottoressa Sabbadini.

Misurare la violenza di genere

La violenza di genere contro le donne è un fenomeno che ha radici profonde anche nel nostro Paese e per questo occorre dotarsi di strategie adeguate a combattere questo fenomeno è fondamentale conoscerlo, analizzandone caratteristiche e dinamiche. Misurare la violenza di genere contro le donne è complesso, perché il fenomeno stesso è complesso. Diverse sono le tipologie di violenza, molteplici i soggetti coinvolti (vittima, autore, figli, parenti, istituzioni, servizi, associazioni, eccetera) e, quindi, plurime le fonti da considerare. Inoltre, la violenza contro le donne è in gran parte sommersa ed è quindi prioritario misurare proprio questa parte. Anche in un'ottica di confronto con il passato, la misura della violenza complessiva, sommersa e denunciata, richiede una rilevazione statistica

su un campione rappresentativo di donne che rilevi quante abbiano subito violenza, nelle diverse forme, e quante abbiano denunciato. Solo questa tecnica, infatti, permette di misurare la violenza nel suo complesso, declinandola in tutte le sfaccettature, e di capire l'evoluzione del fenomeno nel tempo. E questo è ciò che è stato fatto dall'ISTAT nel 2006 e nel 2014, grazie anche a un preciso *input* politico da parte del Dipartimento per le pari opportunità. L'impegno profuso sia da un punto di vista politico sia economico è stato importante e trasversale ai governi che si sono succeduti.

Come emerso dalle considerazioni esposte nel corso dell'audizione dalla dottoressa Sabbadini, non basta l'indagine sulla violenza contro le donne; è necessario sfruttare anche i dati provenienti da altre fonti, consapevoli del fatto che, pur trattandosi di dati ufficiali, sono parziali per definizione. In particolare, i dati del Ministero dell'interno sono relativi alle denunce, quelli del Ministero della giustizia sono relativi ai reati per i quali è stata avviata l'azione penale, ai condannati, ai detenuti, quelli del Ministero della salute si riferiscono al ricorso al pronto soccorso, ai centri antiviolenza e al numero verde 1522 da chiamare per richieste di aiuto.

Secondo quanto riferito dalla dottoressa Sabbadini «ogni fonte ha una grande importanza, ma deve essere letta e analizzata sapendo cosa ognuna rappresenta: le denunce rappresentano le denunce e non le violenze. Le donne che hanno fatto ricorso al pronto soccorso sono un sottoinsieme delle donne che hanno subito violenza, così come quelle che si rivolgono ai centri antiviolenza». In conclusione emerge che non sono e non possono mai essere rappresentative di tutte le donne che hanno subito violenza. Risulta quindi che ogni fonte ha una propria ricchezza informativa e può contribuire a comporre il *puzzle* del fenomeno che, tuttavia, può essere completato solo grazie alle indagini campionarie che misurano il sommerso, come quelle condotte dall'ISTAT sulla sicurezza delle donne.

Leggere i dati sulla violenza

Durante il secondo semestre del 2017, anche a seguito dei casi di violenza sulle donne verificatisi a Rimini e a Firenze, nel nostro Paese si è avuta l'impressione che gli stupri fossero in aumento. Nel corso della sua audizione, la dottoressa Sabbadini ha sottolineato come i dati delle denunce non possano essere l'unico riferimento in tale materia. Infatti solo il 12 per cento delle donne denuncia uno stupro. Quindi, se osserviamo un aumento delle denunce di violenza sessuale possiamo solamente dire che sono aumentate le denunce e cioè che più donne hanno denunciato. D'altra parte, una diminuzione delle denunce non indica necessariamente una diminuzione degli stupri, ma potrebbe indicare una sfiducia nei confronti delle forze dell'ordine e della giustizia. In sintesi, le denunce, pur potendo fornire importanti informazioni, rappresentano le denunce e non l'intero fenomeno delle violenze.

Ciò si verifica non soltanto per gli stupri, per i quali la quota di denunce è molto piccola e non appare rappresentativa del numero complessivo, ma anche per altri reati. Un'analisi analoga può essere condotta con riferimento al dato delle condanne per tali tipi di reato, dato che non comprende, naturalmente, tutto l'ambito della violenza sommersa. Stessa annotazione può essere fatta per i dati relativi all'accesso ai centri antiviolenza, al pronto soccorso o al ricorso al numero verde 1522. In ognuno di questi casi si tratta di un dato selezionato, che include coloro che, informate, hanno preso contatto con le apposite strutture. Questi ultimi dati sono senz'altro utili per capire come mai alcune donne non si rivolgono ai centri o al 1522 e per orientare eventualmente campagne di sensibilizzazione. Gli interrogativi sulle evoluzioni nel tempo dei dati relativi agli stupri possono essere soddisfatti solo utilizzando e confrontando i dati delle indagini campionarie ISTAT. Il confronto tra quelli del 2006 e quelli del 2014 ha mostrato che gli stupri sono rimasti «inchiodati», come ha testualmente riportato la dottoressa Sabbadini nel corso della sua audizione. Emerge quindi che il numero degli stupri nel corso degli ultimi anni è rimasto stabile, analogamente a quanto in generale è stato possibile verificare per quanto riguarda l'incidenza dei reati di femminicidio.

L'indagine dell'ISTAT sulla sicurezza delle donne: un punto di riferimento insostituibile delle informazioni statistiche

L'indagine sulla sicurezza delle donne è molto ricca di informazioni utili per le politiche; quella italiana è riconosciuta a livello internazionale per l'accurata metodologia; rappresenta un riferimento ed è menzionata nelle linee guida dell'ONU, insieme a quella canadese del 1993. Linda Laura Sabbadini è stata membro della Commissione dell'ONU che ha definito le linee guida per la progettazione di indagini sulla violenza di genere contro le donne a livello mondiale. Per capirne l'importanza bisogna fare un passo indietro, tornare a quando sono stati affrontati i problemi di misurazione per la prima volta negli anni Novanta. Ha riferito la dottoressa Sabbadini: *«Me ne occupai fin dall'inizio, all'indomani della Conferenza mondiale delle donne di Pechino del 1995. Fino agli inizi degli anni Novanta, la violenza contro le donne veniva rilevata, dagli istituti di statistica, nell'ambito della più generale indagine di vittimizzazione. In tal modo, venivano contestualmente rilevate le informazioni su tutti i tipi di reato, dai furti, ai tentati furti, alle rapine, inclusa la violenza contro le donne per stimarne sia la parte emersa che sommersa»*.

Anche in Italia, l'ISTAT ha affrontato la raccolta di dati sulla violenza di genere inserendo in un modulo dell'indagine multiscopo sulla sicurezza dei cittadini una serie di quesiti su molestie e violenze sessuali, nonché su ricatti sessuali sul lavoro.

La prima edizione risale al 1997 e ne sono seguite altre tre (2002, 2008-2009, 2015-2016). Queste indagini hanno l'obiettivo di fare luce sui reati non denunciati e su alcuni aspetti importanti, quali le caratteristiche delle vittime o la dinamica del fatto. Rappresentano strumenti utili per

studiare e comprendere la parte sommersa della criminalità, con particolare riferimento alle molestie fisiche sessuali, all'esibizionismo, alle telefonate oscene o ai ricatti sessuali sul lavoro. Tuttavia, non sono adeguate per rilevare le forme di violenza che la donna subisce da persone a lei molto vicine, in particolare dal *partner* o dall'*ex partner*, in altre parole le forme di violenza domestica (secondo la definizione della Convenzione di Istanbul). Nel 2001, il Dipartimento per le pari opportunità, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'ISTAT stipularono una convenzione per la realizzazione di un'indagine *ad hoc* avente l'obiettivo prioritario di rilevare il fenomeno della violenza contro le donne in tutte le sue diverse forme – dalla violenza fisica, sessuale, psicologica a quella economica –, in termini di prevalenza e incidenza, gravità e intensità, con informazioni sulle caratteristiche degli attori coinvolti (*partner* e non *partner*) e le conseguenze per le donne. Ci sono voluti cinque anni per mettere a punto uno strumento metodologicamente adeguato. Cinque anni necessari a porre le basi per la costruzione di una metodologia, ampiamente testata, anche grazie a *focus group* con operatrici di centri antiviolenza e anche con donne maltrattate, per quanto riguardava i quesiti, la sequenza delle domande, le tecniche di indagine. Anche il lessico ha avuto bisogno di ridefinizione: la parola violenza per molte donne non viene accettata quando commessa da parte del *partner*, una persona amata. Per questo è stato necessario esplicitare gli atti di violenza in maniera oggettiva affinché le donne la menzionassero. Inoltre è stato necessario prevedere la possibilità che il *partner* potesse aver commesso quegli atti di violenza, perché emergesse. Era necessaria una sorta di legittimazione dell'atto di violenza del *partner* perché le donne ne parlassero. La dottoressa Sabbadini riferisce: «Nella mia esperienza lavorativa, l'indagine è stata una delle più complesse che abbia seguito in ambito ISTAT, ma anche una delle più appassionanti. E dimostra che se si utilizza la metodologia giusta, le donne riescono a parlare di violenze (anche di quelle di cui non avevano parlato prima con nessuno) e ciò rappresenta una delle soddisfazioni più grandi per una statistica come me, che ha l'obiettivo di misurare i fenomeni più complessi e più sensibili».

La prima indagine ha rappresentato una sorta di *shock* per il Paese. Nessuno avrebbe mai pensato che milioni di donne avessero subito violenza fisica o sessuale. La diffusione di quei dati ha rappresentato un punto di non ritorno. Con il passare del tempo, l'indagine si è perfezionata e in quella del 2014 si è dato ampio spazio allo *stalking* e al suo monitoraggio, alla situazione delle donne straniere, delle donne disabili e ad informazioni più approfondite sugli stupri.

Le informazioni rilevate sono molto ricche e si riferiscono a:

1. diffusione del fenomeno nelle sue principali caratteristiche di violenza fisica, sessuale, psicologica, economica, *stalking*;
2. individuazione del periodo in cui si è verificata la violenza, nel corso della vita o nei dodici mesi o altro intervallo temporale relativo all'ultimo fatto avvenuto;

3. le caratteristiche delle vittime;
4. la reazione delle donne all'episodio di violenza e i costi sociali della violenza in termini di conseguenze fisiche, psicologiche ed economiche;
5. le caratteristiche degli autori delle violenze, con particolare attenzione agli autori delle violenze in famiglia;
6. la distinzione tra parte sommersa e denunciata e ragioni della denuncia e della non denuncia; la dinamica della violenza e la relazione nella coppia nei casi di violenza in famiglia; i fattori di rischio della violenza (abuso di alcool, violenza assistita da piccolo dell'autore, violenza assistita da piccola da parte della vittima);
7. la violenza assistita da parte dei figli che crea i presupposti del suo perpetrarsi nel futuro, essendo più probabile per un maschio che ha assistito alla violenza della propria madre diventare autore di violenza a sua volta e per una femmina di diventare vittima;
8. la violenza subita prima dei sedici anni.

Nel 2006 l'indagine è stata condotta telefonicamente con l'ausilio del computer (CATI) su un campione di 25.000 donne. Anche nel 2014 la tecnica è stata telefonica, tranne che per le straniere (non rilevate adeguatamente nella prima esperienza) che invece sono state intervistate faccia a faccia per la difficoltà di usare il telefono per le donne che non capivano bene l'italiano.

L'indagine risponde ai requisiti della Convenzione di Istanbul, tranne per un aspetto, la sua periodicità. La Convenzione stabilisce che l'indagine sia condotta ad intervalli regolari, per misurare i cambiamenti nel tempo e consentire il monitoraggio delle azioni di governo. È emerso nel corso di varie audizioni l'opportunità che si stabilisca la periodicità con cui deve essere condotta, anche attraverso una previsione normativa di una rilevazione almeno quadriennale. Attualmente l'indagine è stata di nuovo finanziata dal Governo attraverso il Piano antiviolenza e sarà condotta dall'ISTAT nel 2019 a distanza di cinque anni dalla precedente. Si evidenzia poi come la Convenzione di Istanbul sottolinei la necessità che i dati siano rilevati utilizzando le stesse categorie, per garantire confronti e analisi di *trend*. È emerso poi che, per non interrompere le serie storiche, l'inserimento di quesiti necessari a cogliere nuovi fenomeni deve essere fatto in modo da non condizionarne la confrontabilità.

Le maggiori innovazioni da apportare nel campo dei dati amministrativi

Un'analisi delle fonti amministrative esistenti è stata condotta da parte del gruppo impegnato sui dati nell'ambito della *task force* governativa sulla violenza contro le donne coordinata dalla dottoressa Linda Laura Sabbadini, istituita sotto il Governo Letta. Come riferito dalla stessa dottoressa Sabbadini: «*In quel documento, a cui rimando, parlavamo di frammentarietà dell'informazione e incompletezza. Il problema non è ancora risolto ma il piano antiviolenza e il protocollo avviato con ISTAT da parte*

della sottosegretaria Maria Elena Boschi e dal Dipartimento per le pari opportunità fa ben sperare.

*Le fonti attualmente esistenti sono fonti plurime, frammentarie, carenti e persino non definite univocamente. Le fonti di tipo amministrativo – in ambito sanitario, giuridico, sociale – non sono ancora adeguate. Quando gli sforzi sono profusi dalle organizzazioni non istituzionali, come i centri antiviolenza, non sempre la raccolta è sistematica e standardizzata». È stata rilevata la mancanza in molti archivi del dato fondamentale riguardante la relazione autore-vittima, sia nelle rilevazioni in ambito sanitario che in quelle in ambito giudiziario. Il nuovo piano antiviolenza ha assunto come obiettivo fondamentale proprio quello di fare un salto di qualità nella produzione delle statistiche di fonte amministrativa. Si tratta di operare, come si afferma a livello internazionale, per *engendering crime statistics and health statistics*. Ovvero, rendere sensibili al genere queste statistiche. È bene che la relazione autore-vittima sia inserita non solo per i reati di violenza, *stalking* e maltrattamenti in famiglia, ma anche per la lista di reati che spesso si accompagnano, nascondono o anticipano la violenza contro le donne e che sono stati evidenziati nel documento elaborato dalla *task force* governativa sui dati della violenza, del quale ha riferito la dottoressa Sabbadini nel corso della sua audizione. Oltre ad avere la possibilità di analizzare tutti questi reati per profili delle vittime e degli autori, è fondamentale la conoscenza dei percorsi di uscita dalla violenza da parte delle donne che hanno denunciato, come anche la risposta delle forze dell'ordine: il percorso della vittima deve essere tracciabile e deve potersi ricostruire quante denunce o querele la donna ha sporto, per quali reati e dopo quanto tempo dal fatto. A questi dati sarà particolarmente utile affiancare i dati sulle risposte delle forze dell'ordine, le misure coercitive disposte dalla polizia giudiziaria, gli interventi degli agenti in casa, o comunque effettuati a seguito della chiamata o della denuncia o querela, l'invio ai servizi di accoglienza locali, la valutazione del rischio effettuata e le strategie di protezione messe in atto. Inoltre, con riferimento alle figure di reato sopra elencate, occorrerà focalizzare alcuni dati essenziali, come quelli che si riferiscono al numero e alla tipologia delle vittime coinvolte nell'evento della violenza (ad esempio se sono state uccise altre persone, se sono coinvolti i figli della vittima o altri soggetti), così come importante è il numero di autori (concorso di persone nel reato) e anche la pluralità di reati perpetrati nella dinamica del fatto violento (concorso di reati e reato complesso). Bisogna poter monitorare quanto le misure siano efficaci per poterle correggere tempestivamente se necessario. Al fine di raccogliere correttamente questi dati sarà necessario proseguire nell'azione di sensibilizzare gli operatori alla codifica e alla registrazione di un dato che è di importanza strategica dal punto di vista conoscitivo e dell'analisi statistica. La formazione degli agenti delle forze dell'ordine è inoltre la base per l'accoglienza della donna e per facilitare il percorso di uscita dalla violenza. È quindi rilevante considerare la proposta di mettere a regime, in tutte le amministrazioni, la registrazione obbligatoria della variabile relazione autore-vittima con campi obbligatori per tutti i seguenti*

reati, come evidenziato dal gruppo sui dati della *task force* governativa sulla violenza contro le donne: omicidio, percosse, lesione personale, violenza privata, violazione di domicilio, sequestro di persona, aborto di donna non consenziente, ingiuria, minaccia, stato di incapacità procurato mediante violenza, abbandono di persona minore o incapace, omissione di soccorso, molestia o disturbo alle persone, atti di violenza sessuale, pornografia e turismo sessuale in danno di minori, violazione degli obblighi di assistenza familiare, danneggiamento, appropriazione indebita, estorsione, maltrattamenti, atti persecutori (*stalking*), sostituzione di persona, esercizio arbitrario delle proprie ragioni.

Il livello della violenza contro le donne

La violenza sulle donne è fenomeno molto ampio. Sulla base dei dati trasmessi dalla dottoressa Sabbadini, risulta che nel corso della propria vita poco meno di 7 milioni di donne tra i sedici e i settant'anni (6.788.000), quasi una su tre (31,5 per cento), riferiscono di aver subito una qualche forma di violenza fisica (20,2 per cento) o sessuale (21 per cento), dalle forme meno gravi come lo strattonamento o la molestia a quelle più gravi come il tentativo di strangolamento o lo stupro (5,4 per cento). Gli autori delle violenze più gravi (violenza fisica o sessuale) sono prevalentemente i *partner* attuali o gli ex *partner* (62,7 per cento). Gli sconosciuti sono invece nella maggior parte dei casi autori di molestie sessuali (76,8 per cento); 2.800.000 donne sono state vittime delle loro violenze.

La violenza di genere contro le donne è un fenomeno strutturale, fortemente radicato, che si combina con la diffusione di stereotipi di genere. È un fenomeno in gran parte sommerso. Sempre sulla base della documentazione trasmessa dalla dottoressa Sabbadini, risulta che solo il 12 per cento delle violenze viene denunciato. Gli aspetti sopra riportati rendono molto complessa la definizione di politiche per combattere tali fenomeni di violenza.

Le tendenze in atto nella violenza di genere

La Commissione ha cercato di approfondire l'analisi delle tendenze in atto al fine di porre i presupposti per l'adozione di adeguate politiche di contrasto. Sulla base delle rilevazioni ISTAT del 2006 e del 2014, nonostante la percezione generale di crescita della violenza contro le donne, che si è diffusa nel Paese negli ultimi anni, risulta che la violenza nel periodo considerato sta diminuendo. Secondo i dati forniti dalla dottoressa Sabbadini, negli ultimi cinque anni è diminuita la violenza da *partner*, da ex *partner*, e da altra persona. L'incidenza passa dal 17,1 per cento all'11,9 per cento nel caso di ex *partner*, dal 5,3 per cento al 2,4 per cento da *partner* attuale e dal 26,5 per cento al 22 per cento da non *partner*.

In sintesi – è stato sottolineato nella menzionata audizione – sono in calo le forme meno gravi della violenza, ma accanto a questo andamento positivo ne emergono altri due negativi: la diminuzione generale

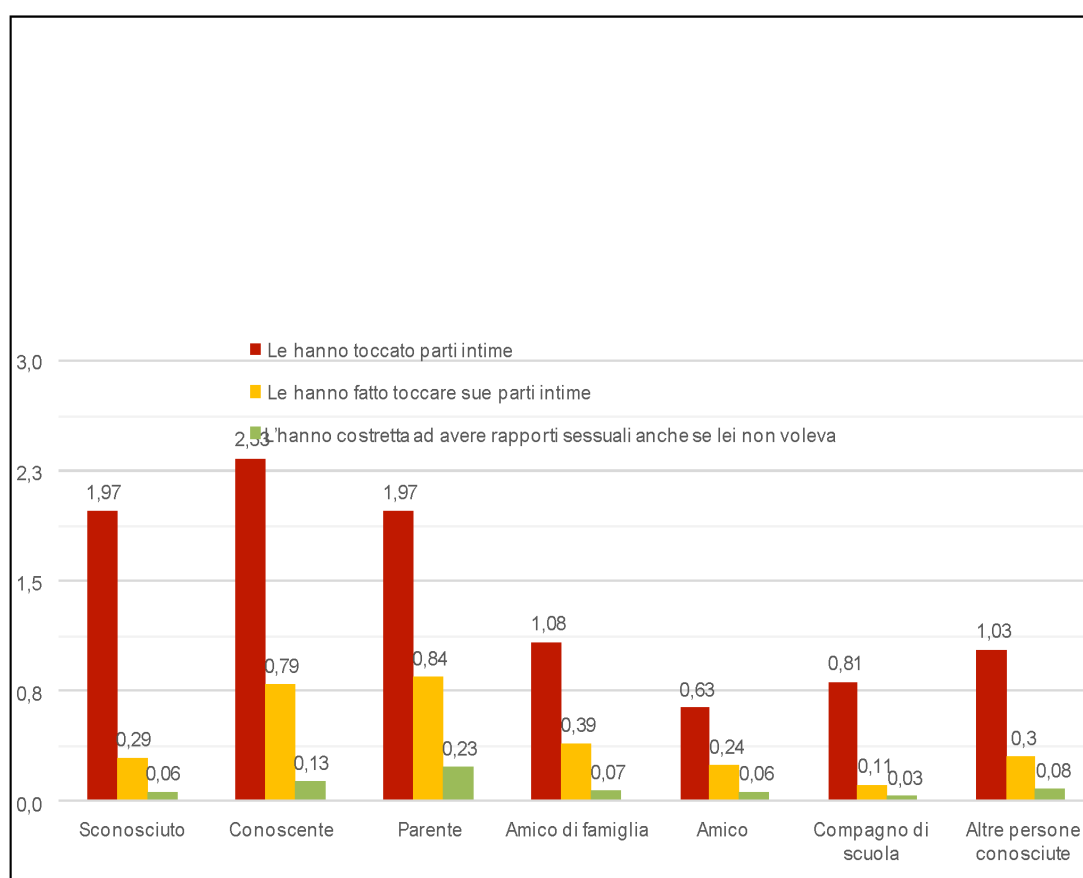
non arriva ad intaccare la violenza nelle sue forme più gravi (stupri, tentati stupri e femminicidi) e, inoltre, aumenta la gravità delle violenze subite. Infatti risulta che le violenze che hanno causato ferite aumentano addirittura dal 26,3 per cento al 40,2 per cento (se da *partner*). Il numero di donne che hanno temuto per la propria vita raddoppia, passando dal 18,8 per cento del 2006 al 34,5 per cento del 2014. Risulta inoltre che anche le violenze da parte dei non *partner* sono più gravi. In sostanza, sebbene la violenza nel complesso diminuisca, non solo non si intaccano le forme più gravi, ma l'intensità della violenza cresce. Al fine di comprendere tale andamento è utile analizzare ulteriori dati.

Sempre secondo quanto è emerso dall'incontro con la dottoressa Sabbadini, vi è una maggiore consapevolezza da parte delle donne della violenza subita. Le donne ne parlano più spesso con qualcuno (la percentuale di chi non ne parla è diminuita dal 32 per cento del 2006 al 22,9 per cento del 2014), si rivolgono di più ai centri antiviolenza, agli sportelli o ai servizi per la violenza contro le donne (dal 2,4 per cento al 4,9 per cento). Inoltre, più vittime considerano la violenza un reato (dal 14,3 per cento al 29,6 per cento) e meno donne come qualcosa che è solo accaduto (in calo dal 35,2 per cento al 20 per cento). Inoltre, nonostante si continui a denunciare poco, ciò comincia ad avvenire più spesso (11,8 per cento contro 6,7 per cento). Secondo la dottoressa Sabbadini: «Emerge una maggiore consapevolezza femminile nei confronti della violenza. Il fatto che diminuisca la violenza meno grave, e soprattutto tra le giovani, può voler dire che le donne riescono a interrompere la relazione prima che si avvii l'*escalation*. Però, maggiore consapevolezza e ricerca di autonomia e libertà femminile, possono aver scatenato una reazione maschile più violenta da parte di quegli uomini con un comportamento ispirato a desiderio di dominio e di possesso dell'uomo sulla donna (...). Alcuni dati diffusi da *We World* sulla base di una ricerca IPSOS sono un pò preoccupanti.» La dottoressa Sabbadini fornisce in merito i seguenti dati testuali: «L'8,7 per cento dei giovani maschi ritiene accettabile rinchiudere la donna in casa o controllarla nelle sue uscite e telefonate, il 9,2 per cento ritiene che in alcune circostanze sia accettabile qualsiasi imposizione di coinvolgimento in rapporti sessuali senza consenso, dentro e fuori la coppia». È emerso dall'audizione richiamata la necessità di comprendere approfonditamente che cosa succede nel mondo maschile. Infatti, risulta importante che nel Piano antiviolenza sia previsto che l'ISTAT conduca una indagine sugli stereotipi di genere, al fine di capire quanto tali stereotipi, che sono alla base dei comportamenti violenti, siano diffusi e se qualcosa stia cambiando in positivo e in negativo.

È stata evidenziata inoltre la necessità di una indagine sugli stereotipi presenti anche tra gli operatori della sanità e delle forze dell'ordine che dovrebbe essere effettuata con regolarità. Fondamentale risulta, inoltre, il grado di conoscenza dei cittadini delle strade che possono percorrere le donne per uscire dalla violenza.

La violenza sulle bambine

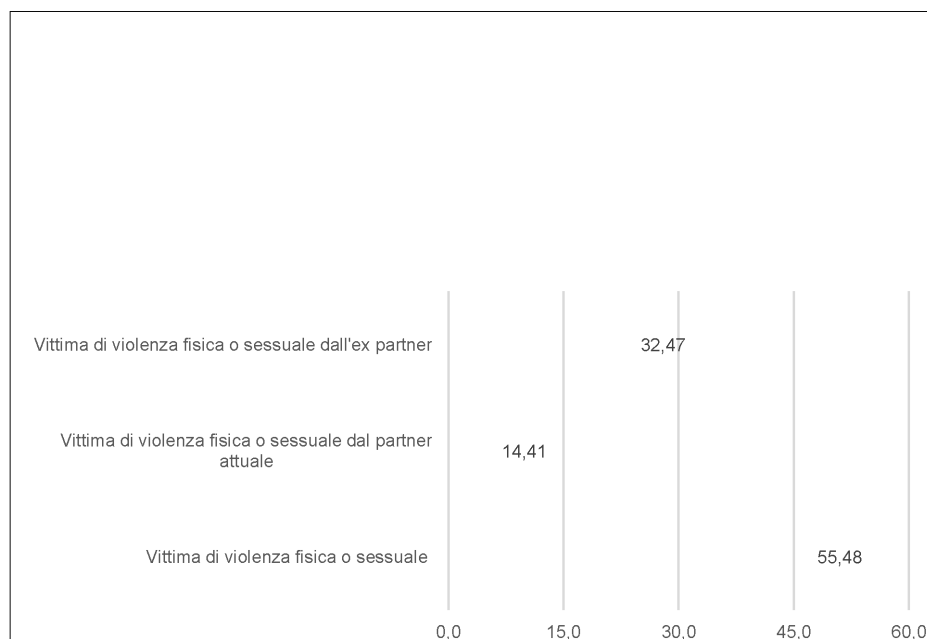
Il 10,6 per cento delle donne dichiara di aver subito una qualche forma di violenza sessuale prima dei 16 anni. In particolare, nel 10 per cento dei casi la donna è stata toccata sessualmente contro la propria volontà, nel 3 per cento è stata costretta a toccare le parti intime dell'abusante e nello 0,8 per cento ha subito forme più gravi come lo stupro. La percentuale non cambia nelle diverse generazioni. Gli autori sono inattesi anche per le bambine, *in primis* persone conosciute (quasi l'80 per cento), soprattutto parenti e familiari (19,5 per cento), amici di famiglia (11,4 per cento), compagni di scuola (8 per cento), amici (7,4 per cento), seguono i conoscenti (23,8 per cento). Gli sconosciuti sono solo il 20,2 per cento.



Fonte: ISTAT, Indagine sulla violenza contro le donne: tavola n.9

Violenza assistita da minori

I figli spesso assistono alla violenza del padre nei confronti della madre, anzi è in crescita questo fenomeno e riguarda più del 60 per cento dei figli di donne che hanno subito violenza da *partner*. Molte donne non sanno che i figli maschi che assistono alla violenza hanno una probabilità maggiore di essere autori di violenza nei confronti delle proprie compagne e le figlie di esserne vittime.



Fonte: ISTAT, Indagine sulla violenza contro le donne: tavola n.12

La trasmissione intergenerazionale del fenomeno è ben testimoniata dalla relazione esplicita tra vittimizzazione vissuta e/o assistita da piccoli e comportamento violento: il *partner* è più spesso violento con le proprie compagne se ha subito violenza fisica dai genitori, in particolare dalla madre (la violenza da *partner* attuale aumenta dal 5,2 per cento al 35,9 per cento) o se ha assistito alla violenza del padre sulla propria madre (dal 5,2 per cento al 22 per cento).

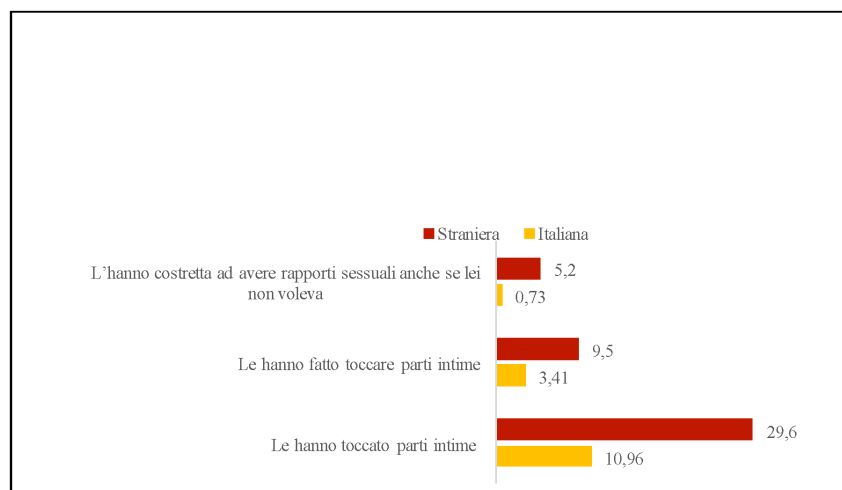
Tabella n.1 : Donne dai 16 ai 70 anni vittime di violenza fisica o sessuale che hanno assistito alla violenza fisica o sessuale prima dei 16 anni – Anno 2014 (per 100 donne e 100 donne della stessa zona)

	Vittime di violenza fisica o sessuale	Vittime di violenza fisica o sessuale dal partner attuale	Vittime di violenza fisica o sessuale dall'ex partner
Ha subito violenza sessuale prima dei 16 anni	58,43	13,4	31,6
Ha subito violenza fisica dal padre prima dei 16 anni	64,9	16,61	39,16
Ha subito violenza fisica dalla madre prima dei 16 anni	64,39	18,12	38,09
Ha assistito alla violenza del padre sulla madre	55,48	14,41	32,47
Il partner ha assistito alla violenza fisica del padre sulla propria madre	56,11	25,18 -	
Il partner ha subito violenza fisica prima dei suoi 16 anni da parte della madre	66,92	37,26 -	
Il partner ha subito violenza fisica prima dei suoi 16 anni da parte del padre	60,73	30,45 -	
Il proprio ex partner ha assistito alla violenza fisica del padre sulla propria madre	84,96 -		72,14
L'ex partner ha subito violenza fisica prima dei suoi 16 anni da parte della madre	87,85 -		75,23
L'ex partner ha subito violenza fisica prima dei suoi 16 anni da parte del padre	85,71 -		72,59

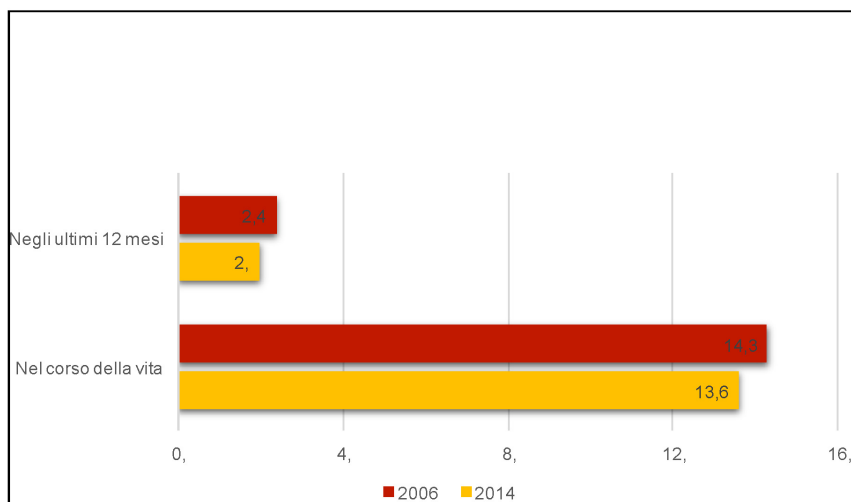
Fonte: ISTAT, Indagine sulla violenza contro le donne: tavola n.12

Più in generale, confrontando le stime dell'ISTAT 2014 con quelle del 2006, si colgono alcuni segnali incoraggianti che indicano una complessiva riduzione di tutte le forme di violenza subite e una maggiore pro-

pensione ad intraprendere percorsi di uscita dalla spirale della violenza. Tuttavia, permangono segnali fortemente negativi. Restano stabili le quote di donne vittime di violenza estrema (stupri e tentati stupri) e delle forme più efferate di violenza (uso o minaccia di usare una pistola o un coltello) (rispettivamente all'1,2 per cento e allo 0,4 per cento) e aumenta la gravità delle violenze sessuali e fisiche.



Fonte: ISTAT, Indagine sulla violenza contro le donne: tavola n.9



Fonte Tavole Statistiche ISTAT: La violenza e i maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia (anno 2006) e La violenza contro le donne (anno 2014)

La diminuzione generale – come ha rilevato la dottoressa Sabbadini – non arriva ad intaccare lo «zoccolo duro» della violenza nelle sue forme più gravi, stupri, tentati stupri, femminicidi. Inoltre, aumenta la gravità delle violenze subite. Le violenze che hanno causato ferite aumentano addirittura dal 26,3 per cento al 40,2 per cento (se da *partner*). I dati mostrano che più di una donna su tre vittima della violenza del *partner* ha riportato ferite, lividi, contusioni o altre lesioni (37,6 per cento). Circa

il 20 per cento è stata ricoverata in ospedale a seguito delle ferite riportate, e più di un quinto di coloro che sono state ricoverate ha avuto danni permanenti.

In generale, la quota di straniere che dichiara di aver subito violenza fisica o sessuale è pressoché identica a quella delle donne italiane (31,3 per cento contro 31,5 per cento). Le forme più gravi di violenza sessuale sono invece più spesso riportate dalle donne straniere (7,7 per cento di stupri/tentati stupri contro il 5,1 per cento delle italiane), e più frequentemente sono commesse da *partner* attuali o precedenti (68,3 per cento degli stupri e 42,6 per cento dei tentati stupri). Nella maggior parte dei casi, la violenza subita da parte del *partner*, attuale o precedente, è iniziata nel Paese di origine (68,5 per cento), mentre per quasi il 20 per cento (19,4 per cento) è relativa a una relazione iniziata in Italia.

Le donne straniere mostrano più elevati livelli di denuncia (il 17,1 per cento contro l'11,4 per cento delle italiane) e di richiesta di aiuto presso i centri antiviolenza e i servizi (6,4 per cento contro 3,2 per cento). È pur vero che le donne straniere hanno una rete di sostegno meno forte rispetto alle donne italiane e ciò necessariamente le spinge a cercare aiuto nei servizi.

Il numero di donne che hanno temuto per la propria vita raddoppia, passando dal 18,8 per cento del 2006 al 34,5 per cento del 2014. Anche le violenze da parte dei non *partner* sono più gravi. In sostanza, sebbene la violenza nel complesso diminuisca, non solo non si intaccano le forme più gravi, ma l'intensità della violenza cresce. Come leggere questo complesso andamento? Per comprenderlo dobbiamo analizzare ulteriori dati. Emerge una maggiore consapevolezza da parte delle donne della violenza subita.

Le diverse forme di violenza: i ricatti sessuali sul lavoro

Un altro aspetto della violenza di genere è costituito dalle molestie e dai ricatti sessuali in ambito lavorativo. Sulla base di una rilevazione svolta dall'ISTAT nel 2016, si stima che siano 1.403.000 le donne che hanno subito, nel corso della loro vita lavorativa, molestie o ricatti sessuali sul posto di lavoro. Esse rappresentano circa il 9 per cento (l'8,9 per cento) delle lavoratrici attuali o passate, incluse le donne in cerca di occupazione. In particolare, i ricatti sessuali per ottenere un lavoro, per mantenerlo o per ottenere progressioni nella carriera hanno interessato, nel corso della loro vita, 1.100.000 di donne (1.173.000 pari al 7,5 per cento delle donne con le caratteristiche illustrate sopra).

Le donne vivono questo tipo di violenza in solitudine. Solo il 20 per cento ne parla con qualcuno, di solito colleghi di ufficio. Solo lo 0,7 per cento denuncia.

L'analisi condotta sulle indagini passate evidenziava che i ricatti sessuali sul lavoro sono più diffusi tra le disoccupate che tra le occupate, più tra le indipendenti che tra le dipendenti, in particolare le libere professioniste, più tra le impiegate o dirigenti che tra le operaie.

È il momento della ricerca del lavoro il più rischioso perché le donne hanno bisogno di lavorare e quindi l'asimmetria tra coloro che lo cercano e l'uomo che lo propone gioca a favore dell'uomo che vuole approfittarsene. La più alta frequenza di ricatti sessuali su lavoratrici indipendenti e libere professioniste è anche questa spiegabile: l'ingresso diffuso di donne in settori tradizionalmente maschili è fenomeno recente e dirompente nel mondo delle imprese. Come riferito dalla dottoressa Sabbadini nel corso dell'audizione: «Quando le donne cercano di concludere un affare, effettuare una vendita, acquisire un cliente si creano i presupposti per i ricatti sessuali sulle donne». I ricatti sessuali si verificano nei momenti in cui le donne si trovano più in difficoltà e nascono da una situazione asimmetrica. I ricatti sessuali sul lavoro sono leggermente in diminuzione rispetto agli anni precedenti, ma solo se consideriamo il confronto con il 1997, primo anno in cui sono stati rilevati dall'ISTAT. Negli anni successivi è sostanzialmente stabile. La diminuzione avviene sia per i ricatti all'assunzione che per mantenere il posto o progredire in carriera. Negli ultimi anni le donne continuano a non denunciare. Si è accentuata la tendenza ad andarsene dal posto di lavoro o a non accettarlo. Sono il 22,4 per cento quelle che lo hanno fatto negli ultimi tre anni contro lo 0,5 per cento relativo al 2008-2009. Aumenta anche la sfiducia nei confronti delle forze dell'ordine (dall'8,7 per cento al 12,8 per cento) e anche la paura della polizia (dal 4,5 per cento al 7 per cento) come motivo della non denuncia, mentre cresce molto il motivo del bene della famiglia e dei bambini (dallo 0,1 per cento al 9,7 per cento).

Altri tipi di molestie sessuali: fisiche, esibizionismo, pedinamento, telefonate oscene

Nell'ambito dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini sono state rilevate nel 2015-2016 da parte dell'ISTAT le molestie sessuali secondo le varie tipologie. Negli ultimi tre anni precedenti l'intervista quasi 500.000 donne hanno subito molestie sessuali fisiche, 326.000 esibizionismo, 436.000 telefonate oscene, 1.100.000 pedinamenti, 773.000 molestie sessuali via *social network*. Come già evidenziato nella parte relativa alle tendenze della violenza contro le donne, anche i dati sulle diverse forme di molestia sessuale, rilevate più dettagliatamente nella indagine sulla sicurezza dei cittadini, sono in diminuzione. Le molestie fisiche avvenute negli ultimi tre anni passano dal 5,7 per cento del 1997 al 2,7 per cento del 2015-2016. Dimezza il numero di donne che ha assistito ad esibizionismo passando dal 4,2 per cento al 1,8 per cento. Diminuiscono anche i pedinamenti dal 7,7 per cento al 6 per cento. Un caso particolare riguarda le telefonate oscene e risulta molto interessante dal punto di vista delle politiche. Dal 1997, anno della prima rilevazione del fenomeno, per le donne di età compresa

tra i quattordici e i cinquantanove anni si osserva una netta flessione: il tasso di vittimizzazione per le telefonate oscene è passato dal 18,5 per cento della prima rilevazione, quindi di 20 anni fa, al 9,4 per cento del 2002, al 6,1 per cento, al 2,3 per cento del 2015-2016.

Secondo quanto riferito dalla dottoressa Sabbadini nella sua audizione, ciò non sarebbe il frutto dell'adozione di misure specifiche, ma piuttosto il risultato di una soluzione tecnica di natura non legislativa: il crollo delle telefonate oscene va messo in relazione con i cambiamenti avvenuti, nel periodo tra le interviste, nel panorama della telefonia. Infatti, dal 1997 al 2008 sono diminuite le famiglie con il telefono fisso, aumentando contestualmente la diffusione del possesso del solo cellulare. Conseguentemente sono diminuite le donne raggiungibili tramite telefono fisso e quindi quelle esposte al rischio di telefonate oscene. A ciò si è aggiunta la possibilità di rintracciare il chiamante attraverso la visualizzazione del numero telefonico; ciò ha avuto un effetto deterrente nei confronti di questo tipo di molestia sessuale. Chi telefona è visibile. Come emerge dall'audizione, «se la Ministra per le pari opportunità di turno si fosse data questa politica o avesse scelto di introdurre questa misura, avrebbe avuto un successo pazzesco, perché avrebbe raggiunto una riduzione, un tracollo a un terzo delle molestie registrate prima, solo con questa misura. Questo dimostra anche che ogni forma di violenza ha le sue caratteristiche, ma se ci si ingegna un po', come in questo caso (anche se qui è stata una coincidenza dovuta ad altri motivi) e si studiano le caratteristiche di ognuna di queste tipologie di violenza, si possono trovare meccanismi che permettono di indebolirle e ridurle notevolmente».

Ciò pare dimostrare che ogni forma di violenza sessuale deve essere combattuta con strumenti specifici.

La violenza psicologica ed economica all'interno delle coppie

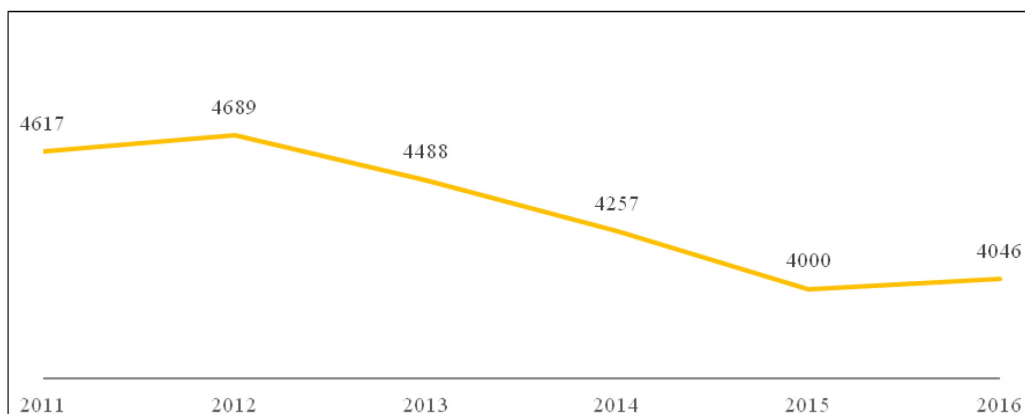
Non esiste solo la violenza fisica e sessuale. È molto diffusa all'interno delle coppie la violenza psicologica, che si esprime in dinamiche quotidiane con evidente asimmetria di potere. Le situazioni che vengono a crearsi comportano limitazione, controllo, svalorizzazione, intimidazione della donna e anche violenza economica. Nell'ambito dell'indagine sulla sicurezza delle donne dell'ISTAT questo tipo di violenza è stata misurata. È possibile confrontare la rilevazione del 2006 con quella del 2014. Nel 2014 sono circa 4.400.000 le donne che subiscono o hanno subito violenza psicologica dal *partner* attuale, il 26,4 per cento della popolazione femminile in coppia, un numero enorme. Il dato scende al 22,4 per cento se si considerano le donne che hanno subito solo violenza psicologica, cioè una violenza che non si accompagna a quella fisica o sessuale. Sono invece 1 milione e mezzo le donne che hanno subito questo tipo di violenza sempre o spesso dal *partner* attuale. La violenza psicologica è in forte calo ri-

spetto al 2006. Allora era attestata al 42,3 per cento. La diminuzione è più evidente per la violenza meno grave, cioè quella che non si accompagna a violenza fisica e sessuale (dal 35,9 per cento al 22,4 per cento) e quindi relativa probabilmente al momento in cui l'*escalation* della violenza non è iniziata. Tutte le forme di violenza psicologica sono in diminuzione, tranne l'intimidazione, che si assesta all'1,2 per cento per un totale di 200.000 donne, mentre i figli sono stati oggetto di minaccia e ritorsione per 50.000 donne. Per le donne separate l'utilizzo di minacce sui figli è più frequente (3,4 per cento) e così le violenze psicologiche più gravi raggiungono il 13,5 per cento per loro. La diminuzione di violenza psicologica è più accentuata per le giovani e le fidanzate specie nella dimensione del controllo. Se analizziamo i livelli di violenza psicologica subita da *ex partner* questi sono molto più alti di quelli da *partner* attuale (46,1). In questo caso è più elevata la percentuale di situazioni in cui la violenza psicologica si affianca alla violenza fisica e sessuale. Il che può anche voler dire che è aumentata la capacità delle donne di mettere fine alle relazioni violente in cui erano coinvolte con gli *ex partner*. La violenza psicologica è più diffusa tra le donne più giovani (35 per cento per le sedicenni-ventiquattrenni rispetto ad una media del 26,5 per cento), tra le donne che vivono al Sud o nelle Isole. Le straniere sono ancora più colpite delle italiane, arrivando al 34,5 per cento, in particolare le marocchine (50,9 per cento), seguite da moldave, cinesi, rumene e ucraine. Le donne cinesi, in particolare, presentano tassi elevati proprio di violenza psicologica (33,3 per cento) contrariamente ai bassi tassi di violenza fisica o sessuale dal *partner*. L'11,5 per cento della violenza psicologica è opera di cittadini non italiani.

Per quanto riguarda nello specifico la violenza economica emerge che nell'1,2 per cento dei casi, 200.000 donne, il compagno impedisce alla donna di gestire il suo denaro o quello della famiglia, nell'1 per cento di conoscere il reddito familiare e nello 0,8 per cento di usare il bancomat.

La violenza sessuale denunciata e le condanne

La Commissione ha, poi, proceduto all'acquisizione di puntuali dati con riguardo ai reati sessuali denunciati. Tali rilevazioni evidenziano, negli ultimi 6 anni, una graduale riduzione (con una lieve risalita nel 2012) del numero dei delitti di violenza sessuale denunciati, passati dai 4.617 episodi del 2011 ai 4.046 del 2016 (con un decremento complessivo di circa il 12 per cento). Per quanto riguarda il 2017, nei primi nove mesi, si è registrato un lievissimo calo (-0,2 per cento) del totale del numero di reati di violenza sessuale denunciata, rispetto al medesimo periodo del 2016, che sono passati infatti da 3.095 a 3.035.



Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione dell'8 novembre 2017

Tabella n.1. Numero dei delitti di violenza sessuale denunciati nei primi nove mesi del 2016 e del 2017

Violenza sessuale		
Anno	Totale delle vittime di sesso femminile	Incidenza delle vittime di sesso femminile sul totale
Gennaio - Settembre 2016	3.095	88,95%
Gennaio - Settembre 2017	3.035	88,79%

Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione del 8 novembre 2017

A prescindere dalle variazioni numeriche, una costante è rappresentata dall'elevata incidenza delle donne come vittime e degli uomini come autori di reato in oltre il 90 per cento dei casi registrati dal 2011 al 2016.

Tabella n. 2 Condannati per delitto con sentenza irrevocabile con almeno un reato di violenza sessuale per sesso – Anni 2011-2016

Anno	Uomini	Donne	Incidenza uomini rispetto al totale
2011	1652	18	98,9%
2012	1660	16	99,0%
2013	1679	24	98,6%
2014	1390	8	99,4%
2015	1555	14	99,1%
2016	1404	15	98,9%

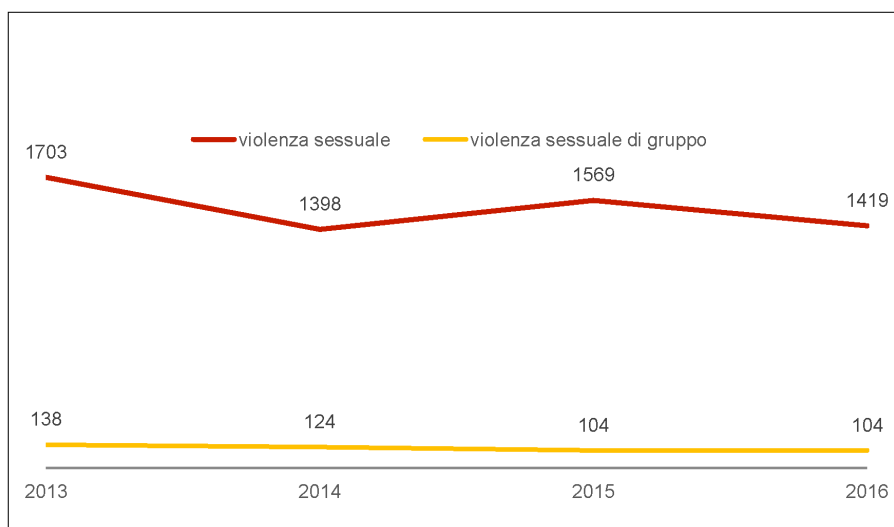
Fonte: ISTAT, Indagine sui condannati per delitto e contravvenzione con sentenza irrevocabile

Tabella n. 3 Condannati per delitto con sentenza irrevocabile con almeno un reato di violenza sessuale di gruppo per sesso – Anni 2011-2016

Anno	Uomini	Donne	Incidenza uomini rispetto al totale
2011	124	6	95,4%
2012	122	1	99,2%
2013	132	6	95,7%
2014	123	1	99,2%
2015	101	3	97,1%
2016	101	3	97,1%

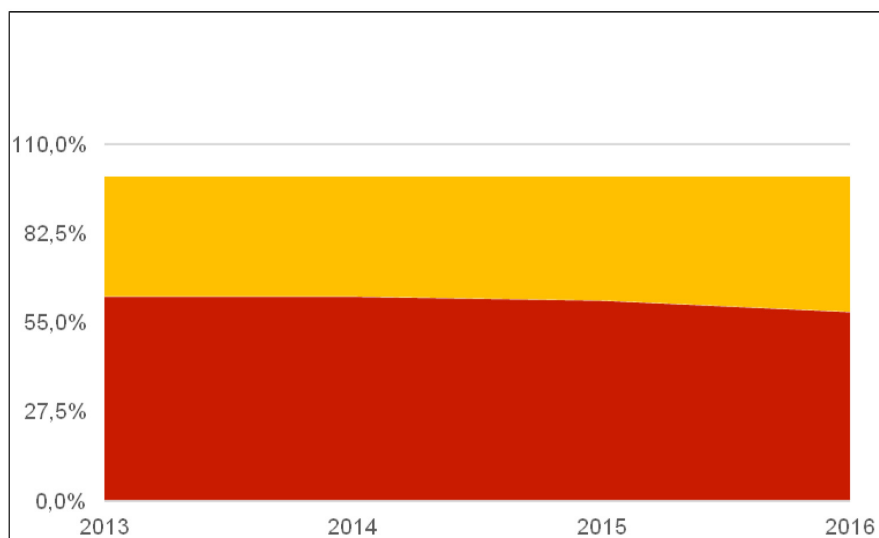
Fonte: ISTAT, Indagine sui condannati per delitto e contravvenzione con sentenza irrevocabile

Appare evidente la divergenza fra l'entità numerica dei dati riguardanti la rilevazione dei delitti di violenza sessuale denunciati e quelli più esigui relativi alle condanne. Occorre in proposito tuttavia considerare l'incidenza dei procedimenti a carico di ignoti, quella delle possibili assoluzioni o di altre forme di proscioglimento, nonché le ipotesi in cui più delitti sono addebitati alla stessa persona. Va infine tenuto conto del fatto che i dati sulle condanne si riferiscono alle condanne avvenute in un determinato arco temporale e non sono invece specificamente poste in relazione ai delitti rilevati.



Fonte: ISTAT, Indagine sui condannati per delitto e contravvenzione con sentenza irrevocabile

Si tratta di reati perpetrati prevalentemente da autori italiani, anche se è in salita la componente riferita agli autori stranieri.



Fonte: ISTAT, Indagine sui condannati per delitto e contravvenzione con sentenza irrevocabile

Lo *stalking*

Fra le misure di contrasto alla violenza sulle donne un ruolo di indubbio rilievo riveste il reato di atti persecutori⁶, il cosiddetto «*stalking*», introdotto nel codice penale, all'articolo 612-*bis*, dal citato decreto-legge, n. 11 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 2009 e, successivamente modificato dal citato decreto-legge n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013, il cosiddetto decreto-legge «anti-femminicidio».

I dati sullo *stalking* descrivono una situazione grave tanto quanto quella della violenza fisica o sessuale: 3 milioni e mezzo di donne tra i sedici e i settant'anni l'hanno subito nel corso della vita, il 16,1 per cento. Inoltre, il fenomeno dello *stalking* spesso si associa anche ad altre forme di violenza. I dati provengono dall'indagine sulla sicurezza delle donne dell'ISTAT e quindi contengono anche la parte sommersa del fenomeno. L'85 per cento degli autori sono uomini. Gli autori più frequenti sono, nell'ordine, gli ex *partner* (che colpiscono il 10 per cento delle donne), gli sconosciuti maschi (3,5 per cento), i conoscenti maschi (3,5 per cento), gli amici/compagni di scuola (1 per cento), i colleghi/datori di lavoro (1 per cento). Emerge un dato inquietante: tra le donne che hanno concluso una relazione, ben il 21,5 per cento, cioè una su cinque, ha subito *stalking* dall'ex *partner* (di questi circa la metà, il 9,9 per cento, ha subito forme di *stalking* più gravi); inoltre nel 70 per cento dei casi gli atti persecutori venivano subiti più volte a settimana, nel 58 per cento dei casi gli episodi si sono protratti per molti mesi e nel 20 per cento addirittura per più di un anno; solo per una piccola quota lo *stalking* si è protratto per poche settimane. Quanto all'isolamento della vittima, anche in questo caso purtroppo è ampissimo perché il 78 per cento delle vittime non si è rivolto a nessuna istituzione e non ha cercato aiuti presso alcun servizio specializzato. Solo il 15 per cento di donne si sono rivolte alle forze dell'ordine, il 4,5 per cento a un avvocato, l'1,5 per cento a centri antiviolenza o a strutture specializzate. E di quelle che si sono rivolte a istituzioni o servizi specializzati solo il 48 per cento ha poi denunciato o sporto querela, il 9,2 per cento ha fatto un esposto, il 5,3 per cento ha chiesto l'ammonimento e il 3,3 per cento si è costituita parte civile. Il restante 40 per cento non ha fatto nulla. A seguito delle azioni intraprese di denuncia e ammonimento i comportamenti si sono bloccati nel 59,8 per cento dei casi, sono rimasti uguali nel 21,6 e diminuiti nel 16,6 per cento, aumentati nel 2 per cento. È interessante notare che negli esiti delle azioni si evidenzia una differenza a seconda di *stalking* da ex *partner* e da altri *stalker*.

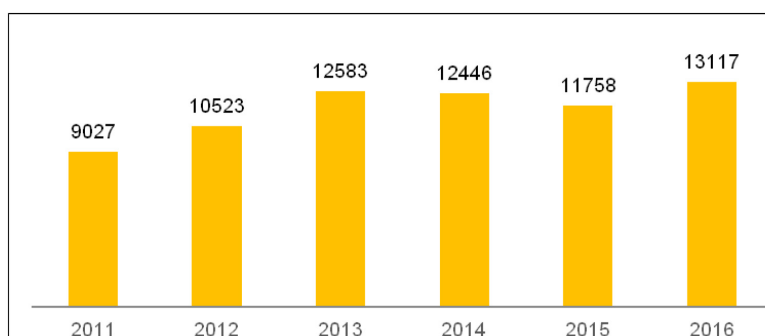
Nel caso degli ex *partner* appare molto più frequente sia il ritiro della denuncia, sia l'allontanamento dello *stalker*. Nel primo caso ciò succede

⁶ La fattispecie penale, inserita nell'ambito dei delitti contro la libertà morale, sanziona con la pena della reclusione 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.

spesso per le pressioni familiari che le donne subiscono, per le difficoltà che incontrano nel rendere pubblica la situazione e nelle difficoltà all'interno delle aule giudiziarie. Nel secondo caso perché lo *stalking* da ex risulta essere più grave nelle sue forme rispetto a quello di altre persone.

Analizzando i dati da fonte amministrativa e in particolare da fonte SDI, Ministero dell'interno, si evidenzia una tendenza alla crescita delle denunce che sono passate da 9.027 nel 2011 a 13.177 nel 2016, con un aumento quindi del 45 per cento. L'incidenza di denunce di *stalking* verso le donne oscilla negli anni tra il 75 e il 77 per cento. Tendenza alla crescita si evidenzia anche nelle condanne. Si passa infatti da 35 sentenze nel 2009 a 1601 nel 2016. Gli autori condannati sono nella stragrande maggioranza dei casi uomini (92,6 per cento nel 2016).

Per quanto riguarda il 2017, nei primi nove mesi, si è registrato un calo del 15,7 per cento del totale del numero di reati di atti persecutori denunciati, rispetto al medesimo periodo del 2016, che sono passati infatti da 10.067 a 8.480.



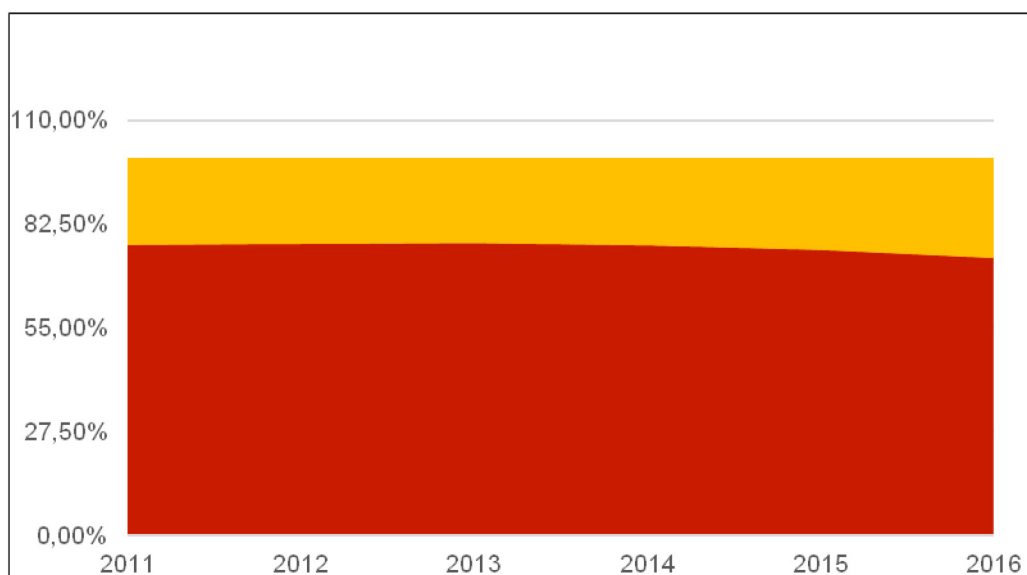
Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione del 8 novembre 2017

Tabella n. 4 Numero dei delitti di stalking denunciati nei primi nove mesi del 2016 e del 2017

<i>Stalking</i>		
Anno	Totale delle vittime di sesso femminile	Incidenza delle vittime di sesso femminile sul totale
Gennaio - Settembre 2016	10.067	73,71 per cento
Gennaio - Settembre 2017	8.480	72,60 per cento

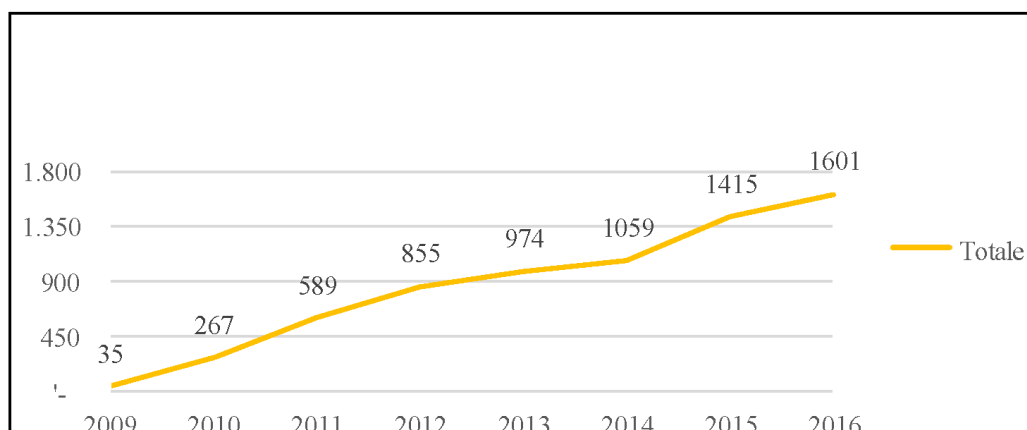
Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione del 8 novembre 2017

I medesimi dati mostrano come le donne siano più esposte degli uomini ai fenomeni di *stalking*. L'incidenza percentuale del numero di vittime di sesso femminile, infatti, oscilla tra il 77 per cento registrato negli anni 2011-2014) al 74 per cento del 2016.



Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione del 8 novembre 2017

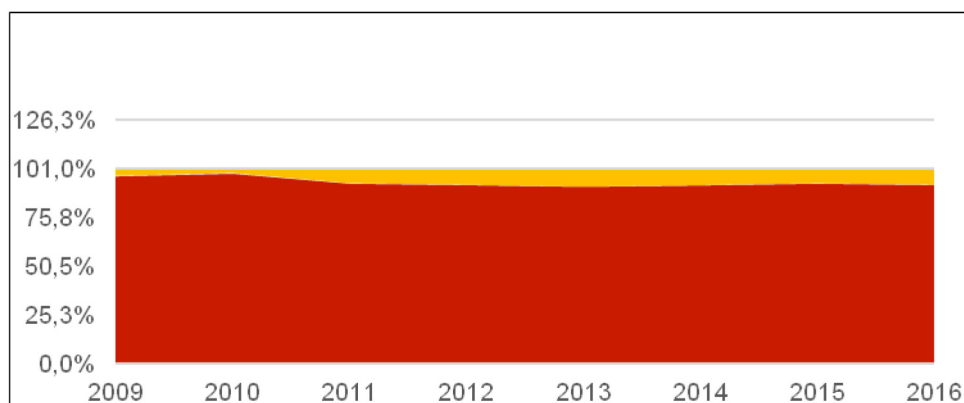
Ancora, con il riguardo alla perseguibilità del reato di *stalking* si rileva un significativo aumento - a partire dalla sua introduzione - delle condanne: 35 sentenze nel 2009, 1.601 nel 2016.



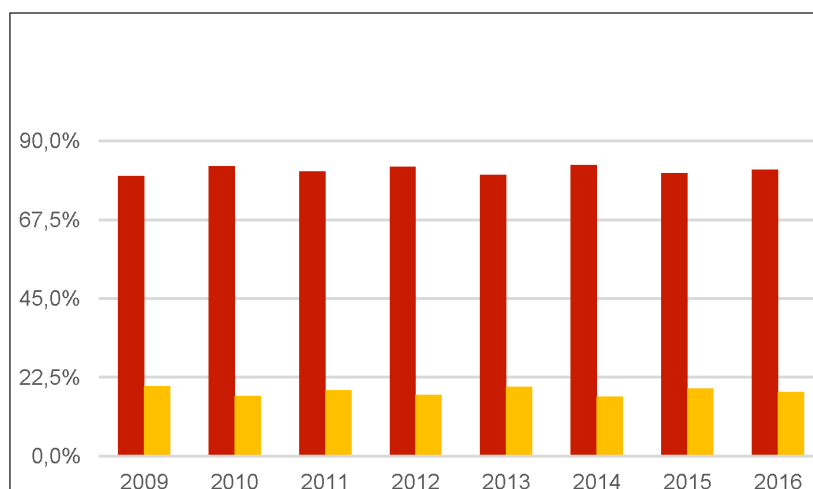
Fonte: ISTAT, Indagine sui condannati per delitto e contravvenzione con sentenza irrevocabile

Se le vittime sono in prevalenza donne, gli autori sono invece per lo più uomini (italiani, in larga parte). L'incidenza dei condannati per delitto con sentenza irrevocabile con almeno un reato di *stalking* (che si associa

più frequentemente ai reati di violenza privata, lesioni personali e ingiurie) è per ogni anno dal 2009 sempre superiore al 90 per cento.



Fonte: ISTAT, Indagine sui condannati per delitto e contravvenzione con sentenza irrevocabile

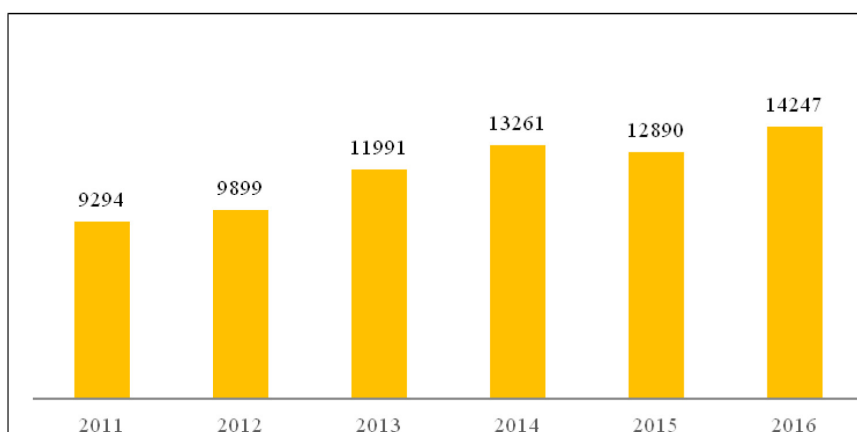


Fonte: ISTAT, Indagine sui condannati per delitto e contravvenzione con sentenza irrevocabile

Il reato di maltrattamenti dopo il decreto-legge anti-femminicidio

La legislazione italiana contempla una specifica fattispecie penale per sanzionare le condotte di violenza domestica: l'articolo 572 del codice penale, il quale punisce con la pena detentiva chiunque maltratta una persona della famiglia o il convivente o una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragione di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia o per l'esercizio di una professione o di un'arte.

Con riguardo al delitto di maltrattamenti – similmente allo *stalking* – le statistiche mostrano un progressivo aumento del numero di delitti denunciati, passati dai 9.294 casi nel 2011, ad un picco di oltre 14.000 casi nel 2016. Si registra in particolare un aumento del 17 per cento del numero dei casi denunciati dal 2012 al 2013 (anno dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 93). Per quel che riguarda il 2017, si è registrato un calo del 9,7 per cento del totale dei casi di maltrattamenti in famiglia denunciati nei primi 9 mesi rispetto agli stessi mesi del 2016.



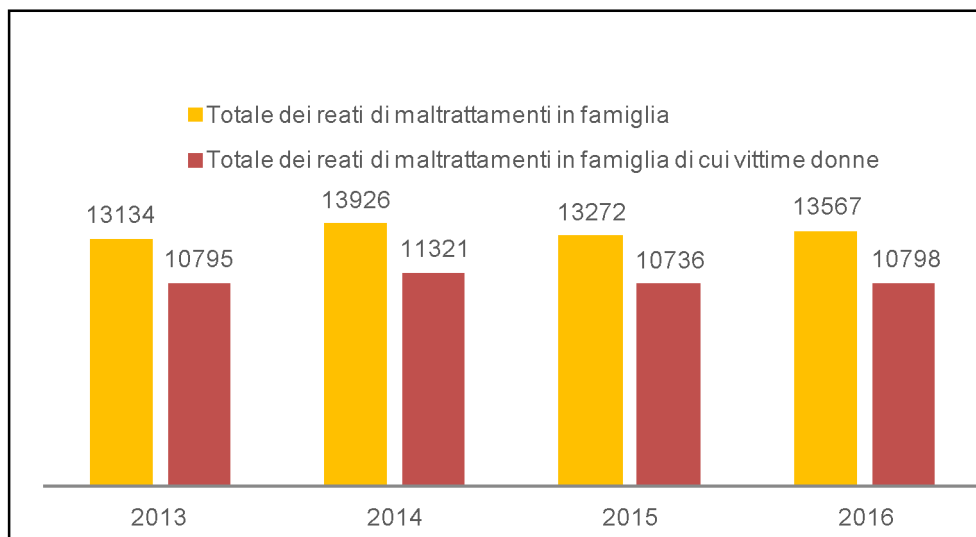
Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione del 8 novembre 2017

Tabella n. 5: Numero dei delitti di maltrattamenti in famiglia denunciati nei primi nove mesi del 2016 e del 2017

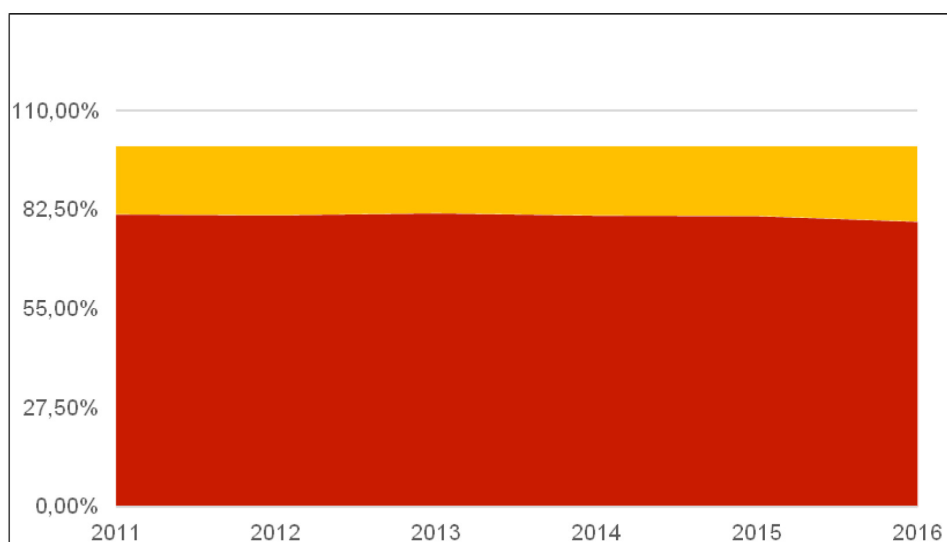
Maltrattamenti in famiglia		
Anno	Totale delle vittime di sesso femminile	Incidenza delle vittime di sesso femminile sul totale
Gennaio-Settembre 2016	10.876	79,37%
Gennaio-Settembre 2017	9.818	79,07%

Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione del 8 novembre 2017

I reati denunciati, secondo le rielaborazioni dell'Arma dei carabinieri, interessano soprattutto vittime donne, con percentuali costanti di circa l'80 per cento.

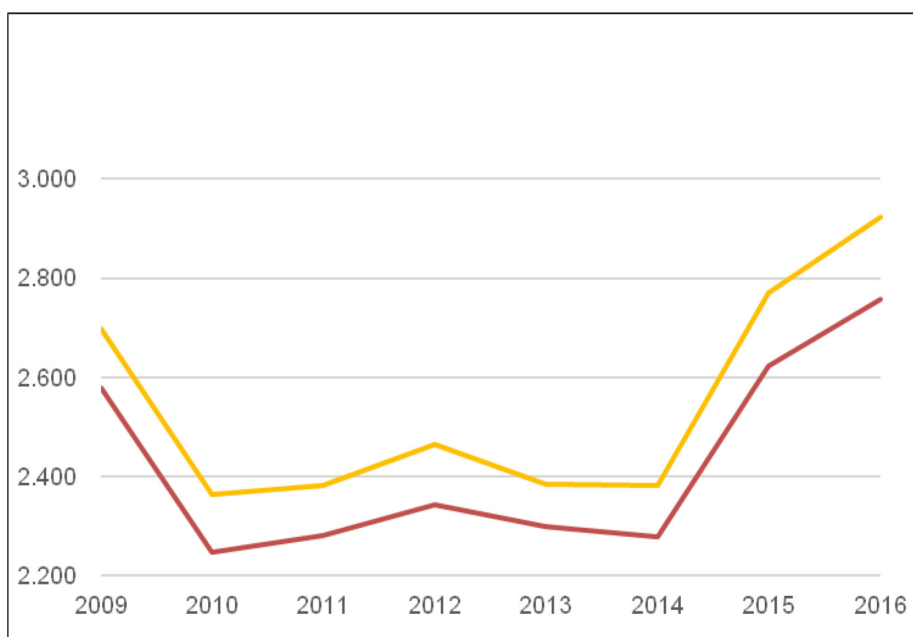


Fonte: dati Ministero dell'interno

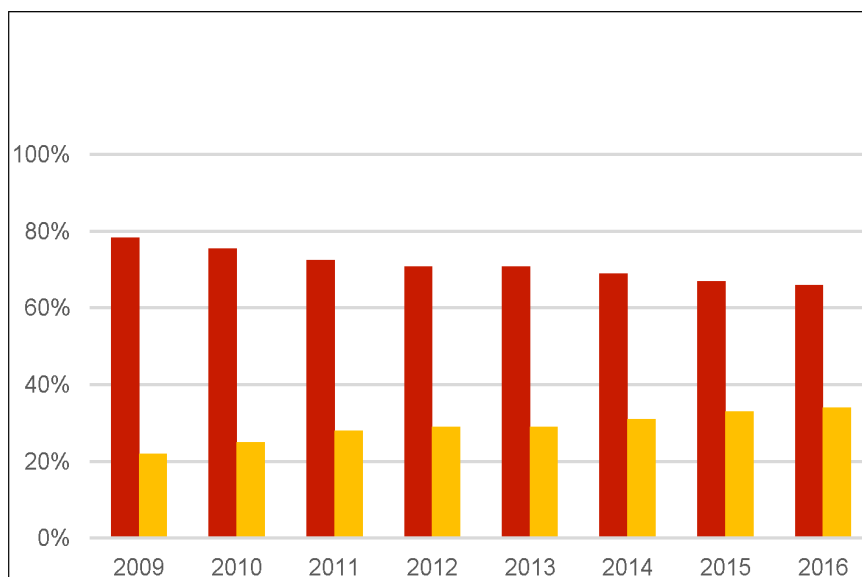


Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione del 8 novembre 2017

Per quanto concerne la perseguibilità, sono in aumento le sentenze con almeno un reato di maltrattamenti in famiglia, che da 1.320 nel 2000 sono passate a 2.923 nel 2016. L'andamento è determinato sostanzialmente da condannati uomini nati in Italia.



Fonte: ISTAT, Indagine sui condannati per delitto e contravvenzione con sentenza irrevocabile



Fonte: ISTAT, Indagine sui condannati per delitto e contravvenzione con sentenza irrevocabile

Il femminicidio

Le statistiche in Italia e in altri Paesi del mondo raccolte dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del

crimine (UNODC) permettono di verificare l'andamento degli omicidi di donne in totale e da *partner* o ex. Non ricostruiscono ufficialmente la definizione di femminicidio. Sarebbe necessario farlo; essendo il numero relativamente piccolo, il Ministero dell'interno potrebbe garantire una stima appropriata. Questo lavoro viene svolto a volte da associazioni o da EURES, utilizzando i giornali, ma in questo modo la informazione non è certificata ufficialmente. Se si considera il dato del quoziente di omicidi con vittime donne per 100.000 donne si evidenzia un tasso di omicidi di donne che è più basso di quello di tutti i Paesi avanzati. I dati sono raccolti dal Ministero dell'interno tramite il sistema SDI. Il tasso di omicidi oscilla intorno allo 0,5 per 100.000 donne, e rappresenta un valore pari a meno della metà di quello medio di Europa e America del Nord. Gli Stati Uniti presentano un valore 4 volte quello italiano, insieme a Paesi come Lettonia, Estonia, Lituania; il Canada, la Finlandia e la Germania presentano un valore doppio; Grecia, Spagna e Portogallo un valore simile all'Italia. La tendenza alla diminuzione è maggiore per i Paesi che presentano un tasso più elevato. I dati raccolti dall'UNODC permettono di individuare anche gli omicidi commessi dal *partner* o dall'*ex partner*: l'Italia presenta un tasso pari a meno di metà della media dei Paesi europei e nordamericani. Anche in questo caso l'Italia presenta il dato più basso, 0,23 per 100.000 donne.

La legislazione italiana non contempla una definizione di femminicidio, inteso come omicidio nel quale il genere femminile della vittima è causa essenziale e movente del crimine stesso.

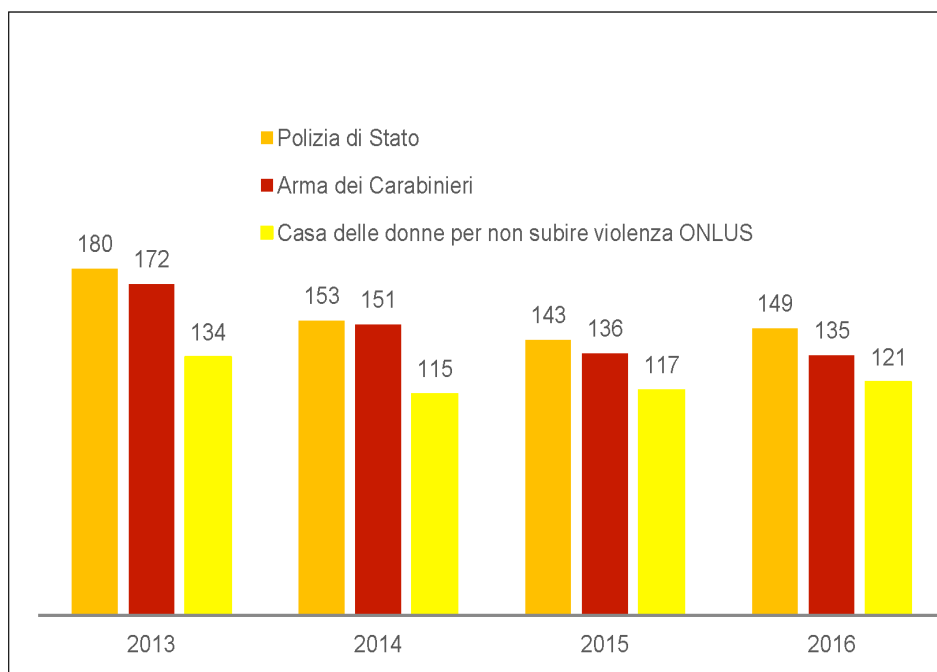
Per ovviare ciò, il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, adottato nel luglio 2015⁷ ha previsto la realizzazione di un sistema integrato di raccolta ed elaborazione dati.

I dati seguenti sono stati quindi raccolti sulla base dei criteri adottati dai singoli auditi anche sulla scorta della letteratura in materia e delle esperienze internazionali.

Proprio per le ragioni su esposte il numero di femminicidi accertati differisce a seconda del soggetto rilevatore e dei criteri di classificazione seguiti⁸. È opportuno osservare, in particolare, che i dati forniti dalle Forze dell'ordine si riferiscono in generale a tutti gli omicidi con vittime di sesso femminile e non solo a quelli nei quali il movente del reato è costituito dal genere (ovvero i femminicidi in senso proprio).

⁷ Il Protocollo d'intesa Istat-DPO è stato siglato il 25 novembre 2016 e l'accordo istituzionale è stato firmato il 24 marzo 2017.

⁸ Per quanto concerne i dati forniti dalla Casa delle donne per non subire violenza ONLUS, è necessario rilevare che si tratta di dati desunti dall'analisi delle notizie di stampa.



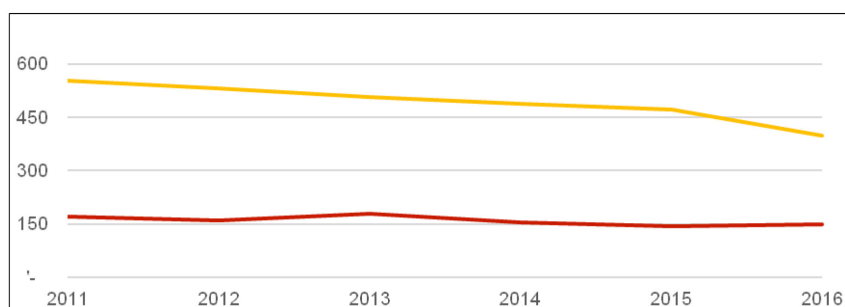
Fonte: Rielaborazione dei dati acquisiti dalla Commissione di inchiesta nel corso dell'attività conoscitiva.

A prescindere dal numero specifico i dati statistici mostrano una tendenziale stabilità con lievi riduzioni alternate ad aumenti degli omicidi con vittime di sesso femminile, i quali si assestano nell'ultimo quadriennio su oltre un quarto degli omicidi complessivamente commessi.

Si tratta di un andamento non in linea con quello degli omicidi volontari, i quali risultano invece in significativa riduzione: la costante riduzione del numero di omicidi registrata negli ultimi decenni ha riguardato principalmente individui di sesso maschile. Infatti, il numero totale degli omicidi commessi si è ridotto dal 2011 al 2016 di circa il 39 per cento, mentre con riguardo agli omicidi con vittime di sesso femminile tale riduzione è pari al 14 per cento.

Sebbene quindi per i maschi l'incidenza degli omicidi si mantenga tuttora nettamente maggiore (circa doppia) rispetto alle donne, i progressi sono stati molto visibili. Per le donne, che partivano da una situazione molto più favorevole, la diminuzione nel tempo ha seguito invece ritmi molto più lenti.

Ciò determina, come evidenziato nel corso dell'audizione del comandante dell'Arma dei carabinieri, generale Del Sette, nonché nella documentazione successivamente fornita, un innalzamento in termini relativi del numero dei omicidi con vittime di sesso femminile rispetto al numero degli omicidi degli individui di sesso maschile.



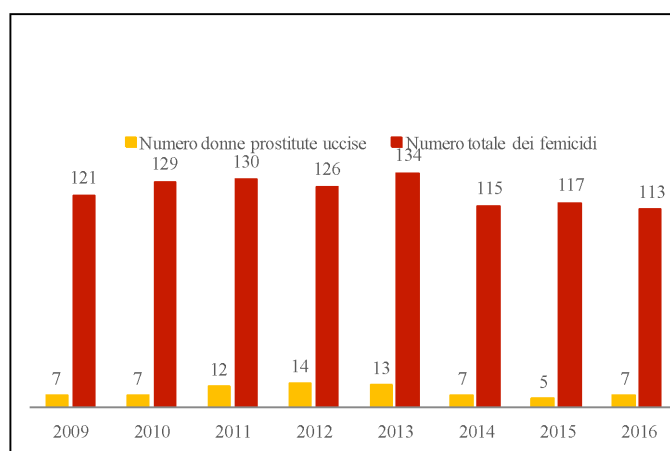
Fonte: SDI - SSD - anni 2011 - 2015 dati consolidati e anni 2016 dati non consolidati

(*) I dati sono espressi al netto delle 366 vittime del naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013 (di cui 92 di sesso femminile)

(**) Rapporto vittima/autore: madre-figlia e viceversa; altre relazioni di parentela; relazioni indirette (es. amante del partner)

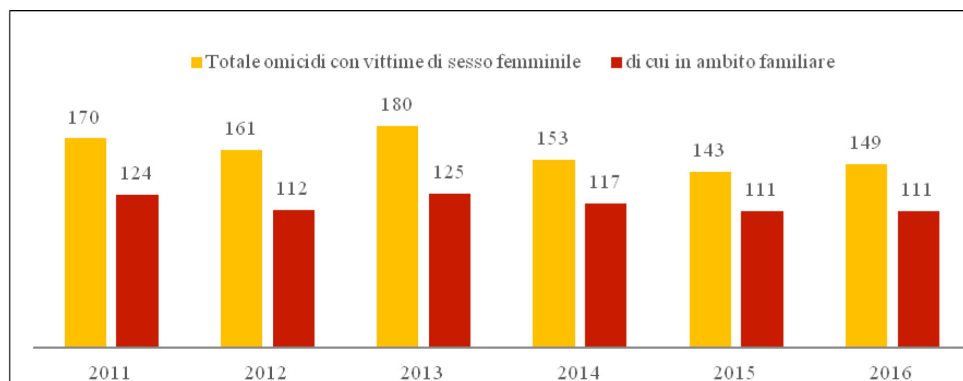
Anno	Incidenza prostitute su numero di femminicidi
2009	5,79%
2010	5,43%
2011	9,23%
2012	11,11%
2013	9,70%
2014	6,09%
2015	4,27%
2016	6,19%

Fonte: Casa delle donne per non subire violenza ONLUS. Dati raccolti sulla stampa



Fonte: Casa delle donne per non subire violenza ONLUS. Dati raccolti sulla stampa

I dati mostrano altresì come gli omicidi con vittime di sesso femminile si consumino il più delle volte in ambito familiare o comunque relazionale, essendo stati perpetrati da soggetti legati alle vittime da rapporti affettivi, di parentela o di conoscenza.



Fonte: SDI - SSD - anni 2011 - 2015 dati consolidati e anni 2016 dati non consolidati

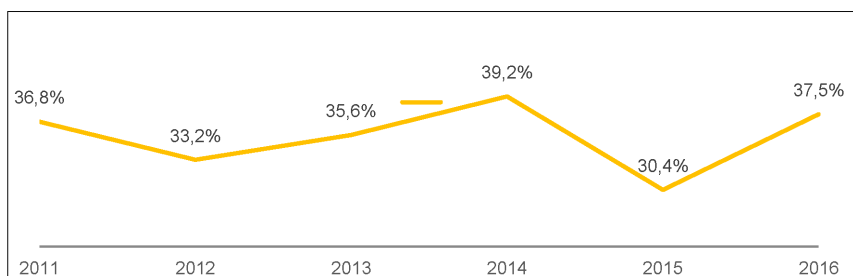
(*) i dati sono espressi al netto delle 366 vittime del naufragio di Lampedusa del 3 ottobre 2013 (di cui 92 di sesso femminile)

(**) rapporto vittima/autore: madre-figlia e viceversa; altre relazioni di parentela; relazioni indirette (es. amante del partner)

Tabella n. 7: Autori degli omicidi di donne

Anno	Partner o ex partner	Altro parente	Altro
2009	48,3%	21,5%	30,2%
2010	39,2%	23,4%	37,3%
2011	48,2%	17,6%	34,1%
2012	46,3%	20,0%	33,8%
2013	42,5%	22,9%	34,6%
2014	54,7%	22,3%	23,0%
2015	49,6%	25,5%	24,8%
2016	51,0%	22,1%	26,8%

Fonte: Elaborazioni ISTAT su dati Ministero dell'interno



Fonte: SDI - SSD - anni 2011 - 2015 dati consolidati e anni 2016 dati non consolidati

(*) i dati sono espressi al netto delle 366 vittime del naufragio di Lampedusa del 3 ottobre

2013 (di cui 92 di sesso femminile)

(**) rapporto vittima/autore: madre-figlia e viceversa; altre relazioni di parentela;
relazioni indirette (es. amante del partner)

Il generale *trend* decrescente del numero di omicidi consumati in ambito familiare sembra confermarsi in diminuzione anche con riferimento ai primi nove mesi del 2017: nel periodo che va dal 1° gennaio al 30 settembre 2017 sono stati commessi 86 omicidi rispetto ai 113 commessi nello stesso periodo dello scorso anno con un calo percentuale del 23,89 per cento.

Omicidi in ambito familiare affettivo		
Anno	Totale omicidi	Incidenza delle vittime di sesso femminile sul totale
Gennaio - Settembre 2016	113	73,00%
Gennaio - Settembre 2017	86	71,00%



Fonte: dati SDI - Elaborazione del Comando generale dell'Arma dei Carabinieri - Sala Operativa

La distribuzione territoriale- come rilevato dal vertice dell’Arma dei carabinieri- appare sostanzialmente trasversale per l’intero Paese, con percentuali più alte, in termini assoluti, in regioni quali Lombardia, Emilia-Romagna e Campania. In termini relativi, cioè rapportati alla popolazione femminile residente, prevalgono l’Umbria, la Calabria e ancora la Campania.

*Disrtibuzione territoriale (%) degli omicidi con vittime di sesso femminile
– Anni 2012 – 2016*

Regione	Omicidi con vittime di sesso femminile
Basilicata	4,1
Molise	3,8
Valle D'Aosta	0
Abruzzo	5,9
Calabria	6,8
Campania	6,5
Emilia Romagna	5,1
Friuli Venezia Giulia	6,4
Lazio	4,2
Liguria	5,6
Lombardia	4,3
Marche	4
Piemonte	5,8
Puglia	4,1
Sardegna	4,7
Sicilia	5,3
Toscana	6,1
Trentino Alto Adige	3
Veneto	3,5
Umbria	7,8



Fonte: Elaborazione raggruppamento Carabinieri Investigazioni scientifiche sezione Atti Persecutori

Sostegno economico alle vittime, il congedo retribuito

Tra gli strumenti contemplati dall'ordinamento a sostegno economico delle donne che subiscono violenza rientrano le misure di sostegno diretto delle vittime di reato e gli interventi volti a finanziare i soggetti impegnati nella protezione delle donne.

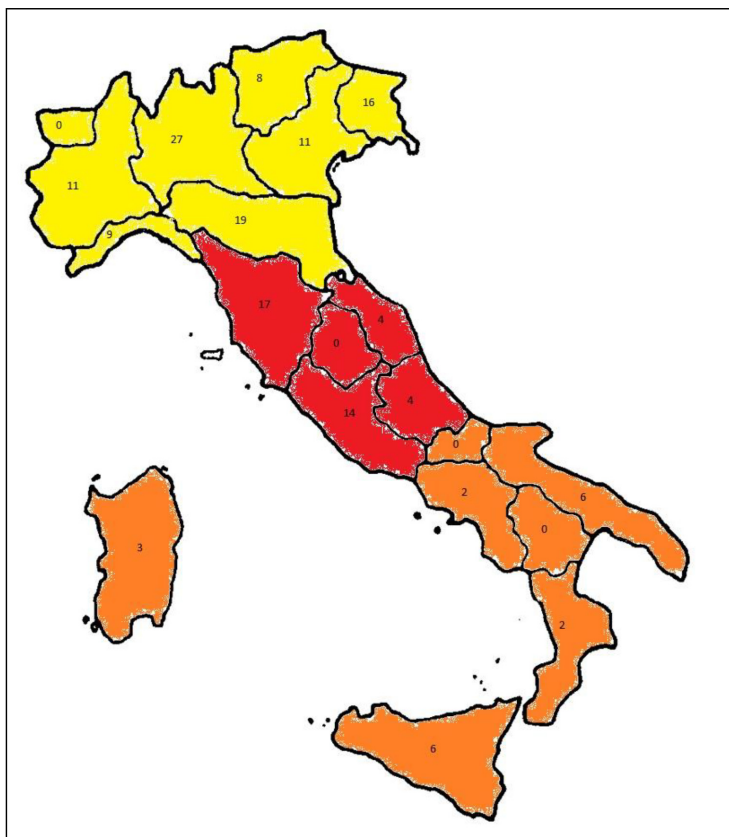
Per quanto concerne la prima categoria, oltre alla più generale previsione di un indennizzo da corrispondere in favore delle vittime di crimini violenti⁹, vi è la previsione di un congedo retribuito di tre mesi per le lavoratrici dipendenti e per le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa vittime di violenza di genere (decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80).

Il 15 aprile 2016 è stata adottata dall'INPS la circolare applicativa. Secondo i dati riferiti dal presidente dell'INPS le domande pervenute fino al 5 ottobre 2017, presso le sedi territoriali dell'ente previdenziale, sono complessivamente 159.

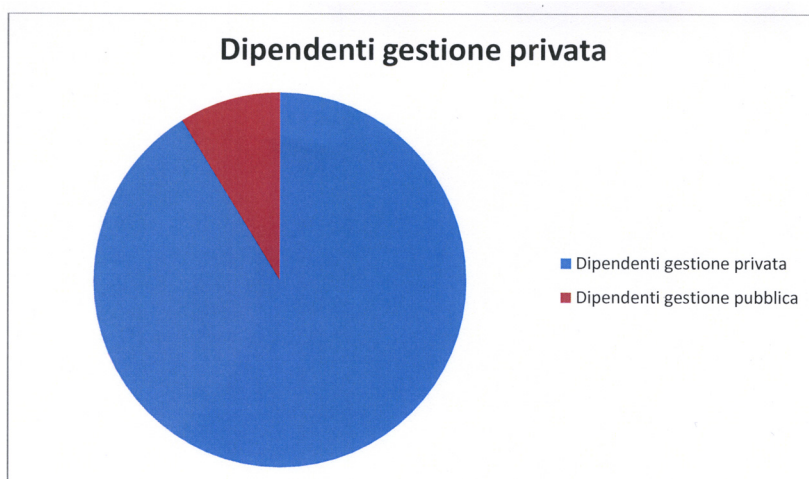
⁹ L'articolo 11 della legge 7 luglio 2016, n. 122 (cosiddetta «legge europea 2015-2016»), in attuazione della direttiva 2004/80/CE, ha previsto un generalizzato diritto all'indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, demandando ad un successivo decreto interministeriale la determinazione degli importi dell'indennizzo. Tale decreto del Ministro dell'interno e del Ministro della giustizia è stato adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze il 31 agosto 2017.

Regione	Dipendenti gestione privata	Dipendenti gestione pubblica	Totale
Basilicata	0	0	0
Molise	0	0	0
Valle D'Aosta	0	0	0
Abruzzo	4	0	4
Calabria	2	0	2
Campania	2	0	2
Emilia Romagna	18	1	19
Friuli Venezia Giulia	13	3	16
Lazio	12	2	14
Liguria	8	1	9
Lombardia	26	1	27
Marche	4	0	4
Piemonte	8	3	11
Puglia	6	0	6
Sardegna	3	0	3
Sicilia	6	0	6
Toscana	17	0	17
Trentino Alto Adige	7	1	8
Veneto	9	2	11
Umbria	0	0	0
Totale	145	14	159

Fonte: Elaborazione dati acquisiti dalla commissione d'inchiesta



Fonte: Elaborazione dati acquisiti dalla commissione d'inchiesta



Fonte: Elaborazione dati acquisiti dalla commissione d'inchiesta

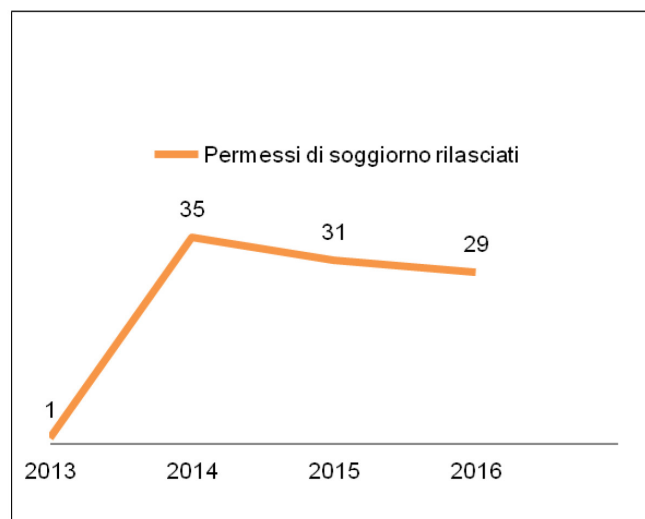


Fonte: Elaborazione dati acquisiti dalla commissione d'inchiesta

La protezione delle vittime straniere: il permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 18-bis del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286

Il decreto-legge n. 93 del 2013 ha introdotto specifici strumenti volti a proteggere la vittima straniera di violenza domestica o abusi, che, a motivo anche di barriere linguistiche e differenze culturali versa di fatto in una condizione di maggiore vulnerabilità. Il provvedimento ha introdotto – attraverso l'inserimento dell'articolo 18-bis nel testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 – la possibilità di rilasciare un apposito permesso di soggiorno quando emergano – nell'ambito del procedimento penale ovvero nel corso di interventi effettuati dai servizi sociali – concreti pericoli per l'incolumità personale derivanti da situazioni di violenza o abuso.

Secondo i dati del Ministero dell'interno dall'entrata in vigore del decreto-legge fino al maggio scorso (2017) gli stranieri che hanno beneficiato di questa misura sono complessivamente 111, con una media annua di oltre 30 persone.



Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione del 8 novembre 2017

Le iniziative delle forze dell'ordine: il progetto E.V.A.

Fra le iniziative intraprese dalle forze dell'ordine per intensificare la prevenzione della violenza di genere un indubbio rilievo riveste il progetto EVA (Esame delle Violenze Agite). Tale progetto, presentato mediante una campagna informativa a Venezia il 14 febbraio 2017, introduce un protocollo di intervento operativo che prevede la compilazione da parte degli equipaggi delle volanti delle questure chiamate ad intervenire nei casi di violenza domestica, di *check list* che, anche in assenza di formali denunce, consentono di «tracciare» le situazioni di maltrattamento.

Secondo quanto riferito nel corso dell'audizione del Capo della Polizia, nei primi 9 mesi del 2017 sono stati segnalati 3.607 casi di violenza domestica. In ben 3.061 gli aggressori erano di sesso maschile, con una età media di 42 anni; per converso le vittime erano di sesso femminile in 2.944 occasioni ed avevano una età media di 41 anni.

In 1.228 occasioni (pari al 34 per cento dei casi) gli aggressori erano di nazionalità straniera. In 2.872 casi (pari a quasi l'80 per cento dei casi) il luogo dell'evento era costituito dall'abitazione.

Le misure amministrative e giudiziarie a tutela della vittima

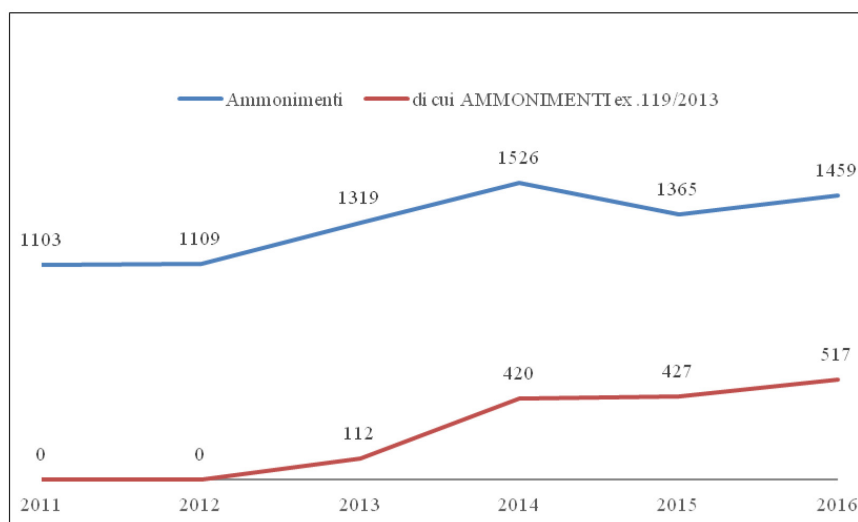
Vengono di seguito riportate le misure sulle quali la Commissione ha acquisito dati numerici e statistici.

a. L'ammonimento

L'ammonimento del questore costituisce uno strumento di tutela anticipata per la prevenzione dei fenomeni di violenza di genere e di violenza

domestica. Tale istituto originariamente previsto per le condotte prodromiche al reato di *stalking* è stato esteso dal decreto-legge sul femminicidio anche ai casi di violenza perseguibili a querela di parte, segnalati alle forze dell'ordine da soggetti diversi dalla parte offesa.

Secondo le stime del Capo della Polizia, nel periodo 2011-2016 sono stati emessi in funzione di prevenzione delle condotte di atti persecutori oltre 6.000 ammonimenti, di cui 1.476 contro il *partner* violento (ai sensi della legge n. 119 del 2013 di conversione del decreto-legge n. 93 del 2013, cosiddetto decreto «femminicidio»). Per quanto concerne gli ammonimenti contro il *partner* violento dal 2013 – anno della loro introduzione – al 2016 si segnala un incremento in termini percentuali del 78 per cento. Per quanto concerne il 2017 gli ammonimenti emessi nei confronti dei *partner* violenti negli ultimi nove mesi sono 432.

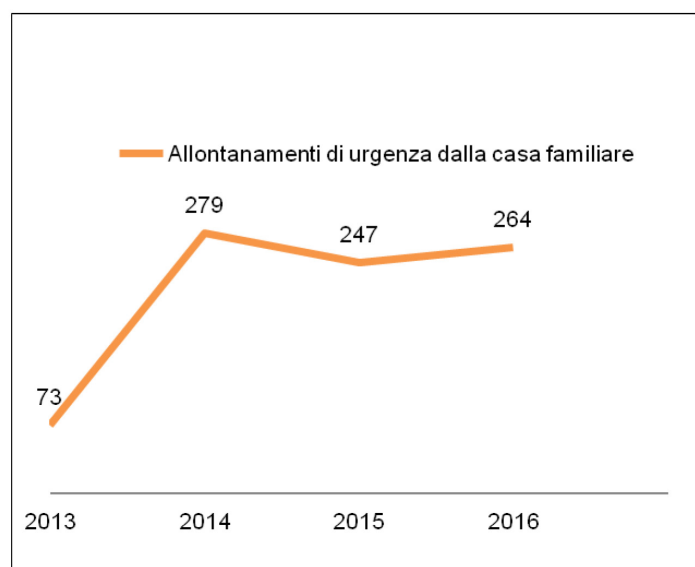


Fonte: SDI - SSD dati operativi

b. L'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare (articolo 384-bis del codice di procedura penale)

Tale misura, introdotta dal decreto-legge n. 93 del 2013, consente alla polizia, previa autorizzazione anche per le vie brevi del pubblico ministero, di disporre l'allontanamento urgente dalla casa familiare con il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, di colui che sia colto in flagranza di uno dei particolari delitti in danno dei prossimi congiunti o del convivente, se vi sia pericolo di una reiterazione delle condotte.

Secondo i dati del Ministero dell'interno nel triennio 2014-2016 le misure di allontanamento urgente adottate dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria sono state complessivamente 863. Per quanto riguarda il 2017 al 30 settembre sono state 198 le misure adottate.



Fonte: Dati forniti dal Ministro dell'interno nell'audizione del 8 novembre 2017

c. L'allontanamento dalla casa familiare come misura cautelare (articolo 282-bis del codice di procedura penale)

L'articolo 282-bis del codice di procedura penale disciplina la misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare prevedendo che chi subisce la misura (coniuge, convivente o altro componente del nucleo familiare) debba lasciare immediatamente la casa, potendovi rientrare solo previa autorizzazione del giudice.

L'applicazione della misura cautelare si pone come un'alternativa alla custodia in carcere ma non la esclude: nei casi più gravi, infatti, può anche essere disposta la misura coercitiva privativa della libertà. La norma è generalmente applicabile ai procedimenti per delitti puniti con pena superiore, nel massimo, a tre anni; tale limite di pena non si applica quando si procede per alcuni particolari delitti in danno dei prossimi congiunti o del convivente (violazione degli obblighi di assistenza familiare; abuso dei mezzi di correzione o di disciplina; lesioni aggravate, delitti di tratta, delitti di sfruttamento sessuale di minori, violenza sessuale e atti persecutori).

Le donne più a rischio di violenza: giovani, separate o divorziate, disabili, straniere

Alcuni segmenti di donne presentano un rischio di subire violenza superiore alle altre. Si tratta per esempio delle separate o divorziate (il 51 per cento di loro contro il 31,5 per cento delle altre hanno subito violenze fisiche o sessuali). Vanno anche considerate le donne giovani, le disabili, le straniere per le violenze fisiche e stupri.

Le giovani da 16 a 24 anni hanno subito violenza fisica o sessuale negli ultimi 5 anni nel 27,1 per cento dei casi: un dato elevato, più di un quarto del totale; si ha violenza psicologica dall'attuale *partner* nel 35 per cento e da ex *partner* nel 54 per cento dei casi. Ciò significa che le relazioni delle giovani sono fortemente connotate dalla violenza. Il dato del 2006 era molto più alto, sarà importante verificare i risultati della prossima indagine ISTAT che è l'unica che permette di fare confronti temporali.

Ha subito violenze fisiche o sessuali il 36 per cento di chi è in cattive condizioni di salute e il 36,6 per cento di chi ha limitazioni gravi. Il rischio di subire stupri o tentati stupri è doppio rispetto alle donne senza alcun tipo di problema (10 per cento contro il 4,7 per cento). Anche la violenza psicologica presenta valori più elevati: raggiunge il 35,3 per cento per le donne in cattiva salute e il 31,4 per cento per quelle con limitazioni nelle attività quotidiane.

Le donne straniere nel complesso non presentano livelli di violenza fisica o sessuale diversi dalle italiane nel corso della vita. La violenza è però più grave. La violenza fisica è più frequente fra le straniere (25,7 per cento contro 19,6 per cento), mentre quella sessuale, in particolare le molestie da estranei, è più tra le italiane (21,5 per cento contro 16,2 per cento). Le straniere sono molto più soggette a stupri e tentati stupri (7,7 per cento contro 5,1 per cento). Tra le donne straniere le più colpite sono le moldave (37,3 per cento), le rumene (33,9 per cento) e le ucraine (33,2 per cento). Le donne straniere sono in gran parte vittime di loro connazionali, specie *partner* o ex. Secondo le stime dell'ISTAT, considerando le violenze fisiche e sessuali da *partner* nei confronti di tutte le donne italiane e straniere, emerge che il 18,7 per cento delle violenze fisiche sono opera di autori non italiani, il 12,8 per cento nel caso di violenze sessuali, il 18,9 per cento nel caso di stupro. Le percentuali raggiungono il 16,6 per cento, il 16,9 per cento e il 23,4 per cento nel caso di violenza da ex *partner*. La maggior parte delle violenze perpetrate dagli stranieri avviene nei confronti di connazionali. Non è possibile identificare la percentuale di autori stranieri nel caso in cui non siano *partner* o ex.

2.2 Focus: *la tratta e la prostituzione, le donne con disabilità, le donne scomparse*

La tratta e la prostituzione

La Commissione ha cercato nel poco tempo a disposizione di approfondire anche il tema delle donne vittime di tratta e dello sfruttamento della prostituzione. A questo proposito appare utile ricordare l'audizione delle rappresentanti dell'associazione «Comunità Papa Giovanni XXIII»¹⁰. Inoltre importanti elementi su questo tema sono emersi nel corso del seminario del 23 novembre 2017, organizzato dalla Commis-

¹⁰ 6ª Seduta: mercoledì 31 maggio 2017.

sione. Si segnalano, in particolare, i contributi della dottoressa Di Capua, direttrice del Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) presso il Ministero dell'interno e della dottoressa Loretta Michelini, presidente dell'associazione «Mondo Donna Onlus».

Per quanto concerne l'associazione «Comunità Papa Giovanni XXIII», questa opera da molti anni attraverso il Servizio antitratta, nato con l'intento di liberare le vittime del *racket* della prostituzione. L'intervento dell'associazione in questo settore avviene incontrando le donne costrette a prostituirsi nelle strade o nei locali, per offrire loro una via d'uscita, attraverso l'accoglienza nelle case famiglia o nelle famiglie, attuando un progetto di integrazione e protezione sociale per fornire l'opportunità di una nuova vita.

Secondo quanto riferito nel corso della citata audizione, la descritta attività di primo contatto è operata da 24 unità di strada sul territorio nazionale con più di 150 tra operatori e volontari, in collaborazione con le forze dell'ordine e i servizi sociali territoriali; oltre 7.000 donne sono state liberate dal 1996 ad oggi. Inoltre dal febbraio del 2008 è stato attivato un numero verde antitratta (800 132293) attivo 24 ore su 24 a cui si possono rivolgere sia le donne costrette a prostituirsi, sia i clienti o altre persone che intendono collaborare.

Secondo quanto emerso nella richiamata audizione, l'associazione sperimenta quotidianamente che la diffusione dell'immagine della donna e del corpo della donna come oggetto, come merce e la normalizzazione della prostituzione alimenta sempre più la violenza di genere.

In proposito è stata citata la risoluzione Honeyball del Parlamento europeo del 2014: *«La normalizzazione della prostituzione ha un impatto sulla violenza contro le donne. I dati dimostrano come gli uomini che acquistano servizi sessuali siano più inclini a commettere atti sessualmente coercitivi e altri atti di violenza contro le donne e spesso mostrino tendenze misogine»*. Inoltre si sottolinea che *«la normalizzazione della prostituzione ha un impatto sulla percezione che i giovani hanno della sessualità e delle relazioni tra donne e uomini»*.

Sono stati inoltre forniti alcuni dati sul fenomeno dello sfruttamento sessuale di donne e minori e sul femminicidio. Secondo i dati raccolti dalla comunità di Don Oreste Benzi, oggi le donne violate nel contesto prostitutivo sono in aumento sia nei centri massaggio, sia negli appartamenti e soprattutto in strada.

Secondo quanto riferito dall'associazione «Comunità Papa Giovanni XXIII», sono state tra le 75.000 e le 120.000 le donne costrette a prostituirsi. Attraverso il flusso dei profughi e il traffico di esseri umani che ne è alla base lungo la rotta libica, come già denunciato da *Save the Children* e dall'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM) da alcuni anni si sono moltiplicati gli arrivi di donne provenienti da Nigeria, Ghana e Costa d'avorio, molte delle quali hanno un'età compresa tra i 13 e i 17 anni. Sempre secondo i dati riferiti, le nuove vittime di tratta in programma di protezione e reintegrazione sociale all'interno dell'associazione (in base all'articolo 18 del testo unico sull'immigrazione, di cui al decreto

legislativo n. 286 del 1998 o richiedenti asilo inviate a programmi di protezione sono state 150 di cui 21 minorenni (di età compresa tra i 13 e i 18 anni) e 2 in fase di valutazione dell'età anagrafica. Secondo i dati raccolti dalla suddetta associazione nelle regioni italiane dove sono presenti famiglie affidatarie, case famiglia e strutture di accoglienza per adulti, le vittime di tratta attualmente assistite dall'associazione sono prevalentemente vittime di sfruttamento sessuale di origine nigeriana. Tra queste, le minorenni nigeriane di età compresa tra i 13 e i 17 anni che hanno richiesto l'intervento degli operatori della Comunità e sono state inviate ai servizi sociali o anche accolte dalla stessa Comunità sono state un quarto del totale. Le regioni col maggior numero di accoglienze di vittime di tratta nigeriane nel 2016 sono state: al primo posto il Piemonte, al secondo l'Emilia-Romagna e a seguire Marche e Umbria e Toscana.

Sempre secondo i dati forniti, nel 2016 i femminicidi in Italia sono stati 80 (da gennaio a settembre 2016); tra questi il movente al primo posto sarebbe il delitto passionale; le donne uccise nel 2016 dai clienti nel contesto prostitutivo sarebbero 7, quasi il 10 per cento del totale.

Nel corso dell'audizione è stato riferito: *«In questi anni abbiamo raccolto le testimonianze di donne giovanissime che spesso sono adescate da broker senza scrupoli tramite whatsapp e social, come potrebbe accadere anche per tante nostre figlie adolescenti. Il profiler del cliente che intende comprare e usare senza alcun limite il loro corpo, cercando corpi sempre più giovani non è diverso nel contesto prostitutivo, nel grooming né nel tristemente famoso fenomeno del turismo sessuale. Si tratta di uomini per il 67 per cento con moglie o partner che non richiede rapporti vaginali protetti.*

Nel 2013 la nostra associazione ha delineato un identikit del cliente: *per il 77 per cento si tratta di persone sposate, il 75 per cento frequenta prostitute ogni due settimane e nel 70 per cento dei casi richiede rapporti non protetti. Riguardo alle richieste contrattate, il 73 per cento chiede prestazioni sessuali mentre il 21 per cento ha bisogno solo di parlare e il 6 per cento espone le donne anche a ulteriori maltrattamenti. Il ceto sociale del cliente italiano è per il 56 per cento medio alto, per il 21 per cento alto, per il 13 per cento medio basso e solo per il 10 per cento è un ceto basso. Infine, per quanto riguarda l'età dei clienti: il 43 per cento degli uomini ha 40-55 anni, il 21 per cento ha un'età compresa tra i 25 e i 39 anni, il 17 per cento ha più di 55 anni, il 14 per cento è della fascia 18-24 e infine si tratta di minorenni nel 5 per cento dei casi».*

Riferendo come la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, e in particolare la risoluzione del Parlamento europeo del 26 febbraio 2014 (cosiddetta «risoluzione Honeyball»), abbiano chiarito l'urgenza che gli Stati europei adottino politiche per scoraggiare la domanda di prestazioni sessuali, le rappresentanti dell'associazione hanno sottolineato in audizione che spesso, di fronte a segnalazioni e richieste di intervento, anche riguardanti minori, le stesse forze dell'ordine sembrano non avere sufficienti risorse.

La testimonianza e i dati della «Comunità Papa Giovanni XXIII» sono supportati dai dati raccolti dal programma «Servizio centrale del sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati» (SPRAR).

Si ricorda che il sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) è stato istituito dalla legge 30 luglio 2002, n. 189, ed è costituito dalla rete degli enti locali che – per la realizzazione di progetti di accoglienza di migranti forzati – accedono, nei limiti delle risorse disponibili, al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell’asilo, gestito dal Ministero dell’interno e previsto nella legge di bilancio dello Stato.

A livello territoriale gli enti locali, in collaborazione con le realtà del terzo settore, garantiscono interventi di «accoglienza integrata» che superano la sola distribuzione di vitto e alloggio, prevedendo in modo complementare anche misure di orientamento e accompagnamento legale e sociale, nonché la costruzione di percorsi individuali di inclusione e di inserimento socio-economico.

Obiettivo principale dello SPRAR è la presa in carico della singola persona accolta, in funzione dell’attivazione di un percorso individualizzato di (ri)conquista della propria autonomia, per un’effettiva partecipazione al territorio italiano, in termini di integrazione lavorativa e abitativa, di accesso ai servizi del territorio, di socializzazione, di inserimento scolastico dei minori.

I singoli interventi di accoglienza realizzati dai singoli enti locali vengono definiti «SPRAR territoriali».

All’interno dello SPRAR sono accolte sia persone singole, adulti e minori non accompagnati, di sesso maschile e di sesso femminile, nonché nuclei familiari, anche monoparentali.

Come si evince chiaramente dalla tabella sotto riportata (n.1), la popolazione accolta nello SPRAR nell’anno femminile – nelle diverse casistiche di accoglienza sopra descritte – 2016 costituisce circa un ottavo dei beneficiari complessivamente presenti.

1. Beneficiari SPRAR 2016, Dati generali per sesso

	Valore	%
Sesso Maschile	29.48	8
Sesso Femminile	4.55	1
TOTALE	34.03	1

Relativamente alla composizione di genere dei beneficiari accolti nella rete SPRAR, pur confermando la predominanza storicamente attestata della componente maschile, è possibile evidenziare un lieve aumento nel corso del 2016 della percentuale della componente femminile. L’incidenza della presenza femminile sul totale di 34.039 accolti risulta, infatti

del 13,38 per cento (4.554 beneficiarie), percentuale in aumento rispetto ai dati dell'anno precedente quando erano pari al 12 per cento nel 2015.

Il 2016, pur confermando che gli uomini singoli e in giovane età sono ancora i più rappresentati, mette però in evidenza come la percentuale di donne che giungono in Italia in cerca di protezione, spesso sole, sia in progressiva crescita.

Analizzando il dato del segmento femminile dei beneficiari SPRAR, risulta che i principali Paesi di provenienza sono la Nigeria con 1.821 beneficiarie pari al 40 per cento del totale delle beneficiarie accolte, la Somalia con il 6,7 per cento, la Siria (5,6 per cento), l'Eritrea (4,1 per cento), il Pakistan (3,7 per cento), la Costa d'Avorio (3,5 per cento).

È possibile, inoltre, rilevare che all'interno dell'intero gruppo di provenienza nigeriana il segmento femminile rappresenta il 32,5 per cento del totale dei beneficiari SPRAR di tale nazionalità: con un netto aumento dell'incidenza femminile di quasi il 20 per cento rispetto al dato relativo alla generalità della popolazione SPRAR.

2. Beneficiari SPRAR 2016 per nazionalità

Paese	Sesso	%
NIGERIA	1.82	39,99
SOMALIA	307	6,74
SIRIA *	257	5 , 64
ERITREA	189	4 , 15
PAKISTAN	168	3 , 69
COSTA	158	3,4 7
AFGHANISTAN	150	3, 29
CAMERUN	146	3, 21
UCRAINA	114	2 , 50
IRAQ	101	2,2 2
ALTRE	1.14	25,
TOTALI	4.55	100,

** 194 beneficiarie siriane sono entrate in Italia e accolte all'interno dello SPRAR attraverso un programma di resettlement del Ministero dell'interno.*

Si è inoltre ritenuto opportuno evidenziare il dato riguardante le sole nazionalità africane, in quanto costituiscono il 74 per cento del totale della popolazione femminile accolta, all'interno della quale la Nigeria rimane la prima nazionalità.

La successiva tabella, riporta le prime 10 nazionalità africane rappresentate nello SPRAR.

3. Beneficiari SPRAR 2016, Nazionalità africana

Paese africano	Don	%
NIGERIA	1.82	39,
SOMALIA	307	6,7
ERITREA	189	4,1
COSTA D'AVORIO	158	3,4
CAMERUN	146	3,2
GHANA	79	1,7
GAMBIA	68	1,4
REP. DEM. CONGO	61	1,3
MALI	58	1,2
LIBIA	56	1,2
ALTRE NAZIONALITA'	427	9,3
TOTALI	3.37	74,

In riferimento alla popolazione femminile complessiva, la successiva tabella rappresenta le fasce di età che la compongono.

Si evidenzia che il dato maggiormente rappresentato riguarda le giovani donne comprese tra i 18 e i 25 anni, immediatamente seguito dalla successiva fascia di età tra i 26 e i 30. L'insieme dei due dati rileva la presenza di giovanissime e giovani adulte. Infatti la somma di queste due fasce di età rappresenta il 52,4 per cento.

4. Beneficiari SPRAR 2016, Fasce di età d'età

Fascia d'età	Totale beneficiari	%	Totale	%	Totale	%
0-5	1.482	4,4	78	2,7	69	15,30%
6-10	536	1	2	0,9	25	5,60%
11-17	1.718	5	1.	5,2	19	4,20%
18-25	15.815	46	1	48,	1.4	31,80%
26-30	7.539	22	6.	22,	93	20,60%
31-35	3.749	11	3.	11,	47	10,30%
36-40	1.705	5	1	4,9	25	5,70%
41-50	1.139	3	9	3,20	19	4,40%
51-60	256	0,8	1	0,7	59	1,30
61-90	100	0,3	6	0,2	33	0,70%
TOTALI	34.039	10	2	100	4.5	100,00

Per quanto riguarda nello specifico le minori straniere non accompagnate, il dato complessivo delle minori straniere non accompagnate (MSNA) accolte nello SPRAR nell'anno 2016 costituisce circa il 2,8 per cento del totale dei minori non accompagnati presenti.

Rispetto alla distinzione di genere, rimane costante la presenza pressoché assoluta di minori di sesso maschile, pari a oltre il 97 per cento degli accolti. È interessante evidenziare tuttavia un incremento di minori straniere non accompagnate provenienti dalla Nigeria, che – come visto sopra – si conferma la prima nazionalità anche tra la popolazione femminile adulta. Di seguito i dati riguardanti le nazionalità dei minori stranieri non accompagnati divisi per genere, di cui sono evidenziati i dati più rilevanti.

5. Beneficiari SPRAR MSNA 2016, Dati generali per nazionalità

NAZIONE	Totale	%	Sesso maschile	%	Sesso femminile	%
GAMBIA	758	26,16%	753	99,34%	5	0,66%
EGITTO	332	11,46%	332	100,00	0	0,00%
NIGERIA	312	10,77%	245	78,53%	67	21,47
SENEGAL	245	8,45%	245	100,00	0	0%,00%
MALI	223	7,69%	223	100,00	0	0,00%
COSTA D'AVORIO	193	6,66%	186	96,37%	7	3,63%
BANGLADESH	148	5,11%	148	100,00	0	0,00%
GUINEA	146	5,04%	146	100,00	0	0,00%
GHANA	96	3,31%	96	100,00	0	0,00%
ALBANIA	94	3,24%	94	100,00	0	0,00%
ALTRE NAZIONALITA'	70	12,10%	69	98,57%	1	1,43%
TOTALI	2.898	100,00	2.815	97,14%	83	2,86%

Emerge, dunque, in modo netto il dato riguardante una presenza importante delle minorenni nigeriane rispetto al dato residuale che riguarda le minorenni appartenenti ad altre nazionalità. Ciò si evince ancora più chiaramente dalla tabella che segue che riporta il dato delle nazionalità delle sole minori straniere non accompagnate. Infatti su un totale di 83 minorenni, le nigeriane sono 67, rappresentando l'80.72 per cento del totale.

Tale dato conferma quanto rilevato rispetto alle adulte rendendo evidente la portata di un fenomeno quale la tratta che determina l'arrivo in Europa di donne richiedenti asilo di prevalente nazionalità nigeriana anche minorenni.

6. Beneficiari SPRAR MSNA 2016, nazionalità per sesso femminile

Nazione	Donne	%	95,18 %
NIGERIA	67	80,72	
COSTA	7	8,43	
GAMBIA	5	6,02	
PAKISTAN	1	1,20	
ERITREA	1	1,20	
REP. DEM.	1	1,20	
INDIA	1	1,20	
TOTALI	83	100,00%	

Entrando nel merito delle vulnerabilità di cui possono essere portatrici le beneficiarie dello SPRAR, è stato possibile effettuare una specifica rilevazione attraverso un'indagine condotta nel mese di luglio 2017 e rivolta a un campione di 106 realtà territoriali della rete SPRAR, che complessivamente si riferiscono a 1.000 beneficiarie accolte tra donne singole, nuclei familiari e monoparentali e minori straniere non accompagnate.

L'indagine ha permesso di acquisire dati e informazioni specifiche riguardanti l'universo femminile poiché era finalizzata a una rilevazione delle vulnerabilità per tipologia di accoglienza, dalla quale è emersa la rilevanza delle dimensioni critiche del fenomeno della tratta degli esseri umani.

È essenziale evidenziare che dal campione emergono indicatori di carattere generale di vulnerabilità della popolazione femminile accolta nello SPRAR, come per esempio il basso livello di istruzione.

Infatti, circa il 60 per cento degli SPRAR interpellati ha confermato che più del 50 per cento delle proprie beneficiarie presenta un basso livello di istruzione.

7. Percentuale di beneficiarie in accoglienza nello SPRAR con un basso livello di istruzione, luglio 2017

Percentuale di beneficiarie	SPRAR	SPRAR (%)
Nessuna	3	2,83
Meno del 50%	13	12,26
50% circa	26	24,53
Più del 50%	63	59,43
Non so	1	0,94

Stessa cosa dicasi per le condizioni economiche della famiglia di origine che il 44,34 per cento degli SPRAR indica come problematiche per oltre il 50 per cento delle donne accolte.

8. Percentuale di beneficiarie in accoglienza nello SPRAR che provengono da famiglie con problemi economici, luglio 2017

Percentuale di beneficiarie	SPRAR	SPRAR (%)
Nessuna	6	5,66
Meno del 50%	25	23,58
50% circa	25	23,58
Più del 50%	47	44,34
Non so	3	2,83

È stato, inoltre, richiesto agli SPRAR territoriali interpellati di indicare riguardo alle proprie beneficiarie manifeste condizioni di vulnerabilità e/o fragilità psico-sociale e il dato restituisce una incontrovertibile rilevanza di questa condizione. Infatti si evidenzia che il 43,40 per cento degli SPRAR territoriali ha indicato che più del 50 per cento delle accolte proviene da una famiglia numerosa e con problemi economici. Si consideri inoltre che altri 17 SPRAR del campione intervistato hanno dichiarato la stessa condizione di vulnerabilità per circa il 50 per cento delle accolte.

L'insieme dei due dati rileva pertanto un segmento pari al 59,44 per cento.

9 Percentuale di beneficiarie in accoglienza nello SPRAR che manifestano una condizione di vulnerabilità o fragilità psico-sociale, luglio 2017

Percentuale di beneficiarie	SPRAR	SPRAR (%)
Nessuna	10	9,43
Meno del 50%	33	31,13
50% circa	17	16,04
Più del 50%	46	43,40
Non so	0	0,00

Un altro aspetto importante preso ad analisi è il viaggio. La maggior parte degli SPRAR territoriali interpellati restituisce, infatti, un vissuto fortemente traumatico del viaggio, durante il quale emerge che le donne accolte hanno subito diverse forme di violenza e/o abuso, come da tabella seguente.

*10. Vissuti nel viaggio migratorio delle beneficiarie accolte nello SPRAR,
luglio 2017*

Casistica rilevata	SPRA R	SPRAR (%)
Violenza fisica	81	76,42
Abuso sessuale	78	73,58
Sfruttamento lavorativo domestico	60	56,60
Debito contratto nel viaggio	65	61,32
Saldo debito in Libia	23	21,70
Trattenimento	69	65,09
Sopravvenuta protezione/controllo da	56	52,83
Sopravvenuta protezione/controllo da	47	44,34
Nessuna casistica rilevata	11	10,38
Non so	2	1,89

*11. Transito attraverso Paesi terzi delle beneficiarie accolte nello SPRAR,
luglio 2017*

Paese	Nessuna	Poche	Alcune	Tutte	Non so
Libia	4 3,77%	9 8,49%	31 29,25%	61 57,55%	1 0,94%
Marocco	81 76,42%	14 13,21%	5 4,72%	0 0,00%	6 5,66%
Niger	13 12,26%	10 9,43%	49 46,23%	30 28,30%	4 3,77%
Sudan	13 12,26%	18 16,98%	64 60,38%	0 0,00%	11 10,38%
Turchia	69 65,09%	23 21,70%	6 5,66%	0 0,00%	8 7,55%
Egitto	89 83,96%	7 6,60%	2 1,89%	0 0,00%	8 7,55%
Altro	47 44,34%	23 21,70%	17 16,04%	3 2,83%	16 15,09%

Si ricorda, come emerso nel corso della relazione svolta dalla dottoressa Di Capua nel citato seminario del 23 novembre 2017 che nei progetti SPRAR vengono inserite prioritariamente le persone che abbiano già ottenuto una qualche forma di protezione dalle commissioni territoriali per il riconoscimento del diritto d'asilo; tendenzialmente, quindi, non si tratta di richiedenti asilo, che in questi anni sono stati accolti nei CAS (i centri di accoglienza straordinaria gestiti dalle prefetture). La percentuale di inserimenti rimane comunque analoga, con l'eccezione delle donne sole con bambini che invece vengono inserite direttamente nello SPRAR, proprio perché considerate particolarmente vulnerabili.

Secondo quanto riferito dalla dottoressa Di Capua, ogni anno sono accolte tra le 4.000 e le 5.000 donne, delle quali si è cominciato a sviluppare l'analisi di un campione (circa un migliaio). Al momento risulta che nel 78-80 per cento dei casi queste donne hanno subito qualche forma di violenza fisica o sessuale e questa violenza è avvenuta durante il viaggio compiuto verso l'Italia.

Sempre secondo la dottoressa Di Capua, le motivazioni per cui le donne fuggono dai propri Paesi d'origine sono in gran parte analoghe a quelle degli uomini: si tratta di motivazioni connesse a persecuzioni di genere o religiose, a conflitti armati, a violazioni dei diritti e, in alcuni casi, anche all'estrema povertà.

È stato poi rilevato che coloro che riescono ad arrivare in Italia tramite gli sbarchi rappresentano di per sé una fascia di individui che dispongono di risorse: non sono appartenenti a fasce sociali o economiche così basse da non essere neanche in grado di affrontare il viaggio. Si sottolinea poi come le donne siano le persone che in questi percorsi subiscono il maggior numero di violenze, proprio in quanto donne. Si tratta anche di sfruttamento lavorativo (molto frequente nel caso delle donne) cui si è costretti per poter cominciare a pagare i pedaggi delle tappe successive a quella iniziale, sfruttamento che, nonostante tutto, lascia queste persone indebitate al momento del loro arrivo in Italia.

Sempre secondo quanto riportato dalla dottoressa, il debito diventa un elemento di ricattabilità nel percorso di autonomia delle donne nel nuovo Paese d'accoglienza. Pertanto, alla tendenza della popolazione residente a non considerare le competenze o i titoli di studio delle persone migranti – tendenza comunque esistente anche nel nostro Paese – si aggiunge, nel processo di riduzione delle possibilità di autonomia e di valorizzazione, anche l'urgenza di pagare il debito. Sono molti, quindi, gli elementi trasversali che inducono anche le donne, soprattutto se sole e con bambini, a mantenere basso il proprio profilo per poter essere in grado di anticipare la possibilità di guadagno.

È stato riferito che nello SPRAR le donne vivono in una condizione protetta perché la presa in carico avviene attraverso i comuni e le associazioni del terzo settore, in un contesto progettuale che ha anche obiettivi specifici per le donne.

Risultano, invece, più marcati gli aspetti di debolezza nell'inserimento delle donne nel Paese di accoglienza per le donne che arrivano con il proprio nucleo familiare. Nel caso, infatti, in cui una donna, che è inserita in un progetto e che, alla pari degli altri beneficiari dell'accoglienza, è chiamata a partecipare a corsi di apprendimento della lingua italiana o ad altri corsi di formazione, può uscire di casa liberamente, si determinano scontri nel nucleo familiare che possono degenerare in violenza. In questi casi, proprio perché tutto avviene all'interno del progetto, vi può essere un intervento immediato.

È stato notato quindi, che le donne che arrivano in Italia sole o sole e con bambini hanno più facilità ad inserirsi nel nuovo Paese quando siano inserite in specifici progetti.

Come racconta nel suo intervento la dottoressa Daniela Di Capua, direttrice del Programma Sprar *«Questo aspetto è molto interessante e ci ha consentito di verificare come queste donne, alleggerite in un certo senso dal peso di un contesto culturale che in alcuni Paesi le schiaccia anche sotto il profilo legislativo e che è comunque molto capillare nella quotidianità, non sono influenzate dalla nuova condizione di vita, che ancora non conoscono e di cui ancora non fanno parte, e, allo stesso tempo, non sono più legate in maniera vincolante alla condizione culturale e sociale di appartenenza. In conclusione, come è già stato più volte rilevato l'elemento estremamente positivo per tutti e per tutte, riscontrabile nel processo di sganciamento dalla tratta, di recupero di se stesse e della propria autonomia e identità dopo avere subito le violenze è proprio la rete.*

Preciso che per «rete» intendo sia il primo step, cioè la rete immediata, il progetto di accoglienza, gli operatori, gli altri ospiti del centro, la nuova lingua, le nuove attività e la nuova visione del futuro, sia lo step immediatamente successivo, ovvero la rete vera e propria, quindi gli assistenti sociali, il Comune, le istituzioni, la scuola, tutto quello che progressivamente comincia a far parte della nuova vita della donna e che in qualche modo la sostiene e la rassicura».

In tema di tratta e di prostituzione, appare significativo quanto affermato dalla dottoressa Loretta Michelini, presidente dell'associazione Mondo Donna onlus: *«L'identificazione precoce delle vittime di tratta è il primo fondamentale strumento di tutela delle donne e un importantissimo strumento di contrasto»* al fenomeno.

PERCHÈ UN FOCUS SULLA TRATTA AI FINI DELLO SFRUTTAMENTO SESSUALE?

AUMENTO DEGLI SBARCHI SULLE COSTE ITALIANE

N. di persone sbarcate nel 2016: **181.436**

N. di persone sbarcate 2017 (fino a ottobre): **111.166**

NAZIONALITÀ PREVALENTE

Nigeria 37.551 nel 2016 Di cui: **11.009** donne

HUB REGIONALE EMILIA ROMAGNA

2016 sono state accolte quasi **12.000** persone circa **1.950** donne, **45%** nigeriane, **86%** donne sole, **2017** (dati al 30 giugno) sono state accolte più di **6500** persone **1000** donne, **43%** di nazionalità nigeriana **60%** donne sole

ACCOGLIENZA MONDODONNA

Progetto SPRAR (dal 2015)

43 donne

49% sole, 51% nuclei

monogenitoriali o nuclei familiari

47% di nazionalità nigeriana.

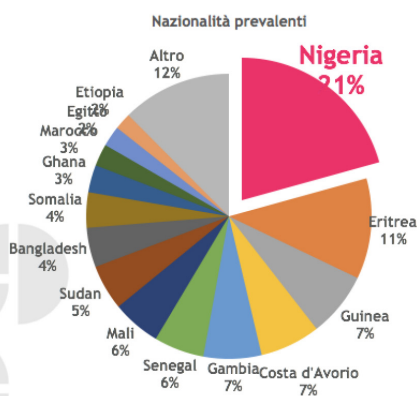
Progetto CAS (dal 2015)

più di **260** donne

74% sole, il 14% sole con minori e il

12% inserite in nuclei familiari. 58%

sono di nazionalità nigeriana



L'OIM ritiene che l'80% delle migranti nigeriane arrivate via mare sia vittima di tratta



ALCUNI DATI – STIME MONDIALI

2,7 milioni di persone nel mondo coinvolte nel fenomeno*

50.000 casi registrati dall'OIM di vittime di tratta identificate nel mondo negli ultimi 10 anni

I casi identificati si stima siano l'**1% del fenomeno**



Giro d'affari di **32 miliardi di dollari***

In Italia è la **terza fonte di reddito** per le **organizzazioni criminali****



*Stima delle Nazioni Unite **Ministero dell'Interno

IDENTIFICAZIONE PRECOCE

Individuazione di vittime nigeriane:

Contesto di origine e background

- Giovanissima età
- Livello d'istruzione basso
- Contesto familiare: appartenenti a famiglie povere e bisognose
- Figlie maggiori
- Aree remote
- Nel gruppo, le più silenziose e remissive

Viaggio:

- Regione di origine: EdoState, DeltaState, LagosState, OgunState, ecc.
- Rito voodoo prima del viaggio
- Si muovono in gruppo (spesso 4/5 ragazze/i), accompagnate/i da un capo gruppo
- Dichiarano di non aver pagato il viaggio
- Sottoposte a violenze (per passare i checkpoint) e nelle connection house libiche – molte arrivano incinte
- Alcune hanno segni fisici evidenti di violenza/tortura
- Indicatori psico-comportamentali problemi psicologici (ansia, scarsa autostima, depressione) e comportamentali (aggressività, diffidenza e scarsa collaborazione, riluttanza ad ottoporsi a



La dottoressa ha poi sottolineato come occorra fornire un'informativa legale immediata nei luoghi di sbarco in merito al fenomeno della tratta e ai meccanismi di protezione.

LA TUTELA DELLE VITTIME

PRESA IN CARICO: OLISTICA, INDIVIDUALIZZATA E MULTICULTURALE

PROTEZIONE,
ACCOGLIENZA,
ACCOMPAGNAMENTO
ALL'AUTONOMIA

PROGETTO OLTRE LA STRADA (Progetto della Regione Emilia Romagna)

- Protezione
- Accoglienza abitativa
- Orientamento ai servizi
- Consulenza legale
- Accompagnamento all'autonomia

TUTELA DELLA SALUTE
FISICA DELLA DONNA

PERCORSI DI PREVENZIONE E CURA: prendersi cura di un corpo che è stato oggetto di violenze estreme e ripetute.

- Screening Sanitario (MTS, HIV, gravidanze indesiderate...)
- Ottica transculturale della lettura della malattia

TUTELA DELLA SALUTE
PSICHICA DELLA DONNA

- Sofferenza psicologica legata al rito
- Capacità di lettura di comportamenti legati a tale sofferenza
- Rischio di interpretazioni in chiave psicotica



Ha inoltre riferito che il ciclo della tratta mette in campo figure sociali diverse che sono i contattatori, i reclutatori, gli *sponsor* del prestito, i *babalao*, le *maman*, gli autisti e gli accompagnatori e prevedono un reclutamento naturalmente nel Paese di provenienza, il patto di espatrio, il

viaggio, l'organizzazione nel passaggio di frontiera, l'arrivo in Europa, la città di insediamento e lo sfruttamento.

Sempre dalle parole della dottoressa Michelini: *«Quando arrivano in Europa nella città di insediamento le ragazze non sanno mai qual è il debito che hanno realmente contratto, perché naturalmente la proposta viene fatta loro in moneta locale, non sanno qual è l'equiparazione e quindi quando parlano di 80.000 euro non sanno assolutamente cosa significa avere un debito di 80.000 euro».*

I dati emersi sulla tratta di esseri umani denunciano che circa un terzo delle vittime è costituito da minori, il 70 per cento è costituito da vittime di genere femminile, il 53 per cento è destinato allo sfruttamento sessuale mentre il 40 per cento a quello lavorativo. La portata del fenomeno dunque ha un notevole impatto sociale ed occorre che le amministrazioni comunali ed i territori che si predispongono ad accogliere questo tipo di utenza ne siano consapevoli; perché per poter progettare e realizzare interventi di sostegno ed integrazione concreti, è necessario mettere in campo misure preventive di contrasto al crimine, di tutela delle potenziali vittime e di coordinamento con enti ed associazioni che operano da tempo sui territori e costituiscono una preziosa fonte di informazioni e scambio reciproco. Lavorare in rete equivale ad operare sempre in un'ottica di qualità, avendo cura di selezione i *partner* con cui instaurare un percorso di confronto reciproco tra quelli che sono da anni impegnati nell'affrontare suddette tematiche».

È stato riportato che, dal lavoro di confronto svolto circa la valutazione degli aspetti positivi e negativi dei progetti SPRAR, CAS, «Oltre la strada» rispetto all'accoglienza delle vittime di tratta, sono emersi i seguenti punti di forza, da trasformare in strumenti operativi:

- la presenza di un'*équipe* multidisciplinare con personale specializzato sul tema tratta, in tutti i progetti di accoglienza;
- la necessità di formare mediatori culturali e di lavorare in rete con loro, condividendo informazioni e prassi;
- la necessità di iniziare a strutturare colloqui tesi all'identificazione di potenziali vittime, sin dai primi momenti successivi all'arrivo;
- realizzare il primo aggancio nella prima fase dell'accoglienza rivolta alle potenziali vittime, quando sono più vulnerabili;
- continuità e presenza educativa;
- affinare specifiche competenze quali l'empatia e la capacità di ascolto dell'operatore.

Inoltre sono stati evidenziati rispetto ai CAS aspetti positivi, legati, tra l'altro, alla chiarezza dell'obiettivo principale dell'accoglienza e all'accompagnamento legale, e criticità, in particolare per le risorse limitate, l'accoglienza legata all'ottenimento del permesso di soggiorno e la convivenza promiscua.

Per quanto riguarda gli SPRAR è stato evidenziato che la seconda accoglienza aiuta gli operatori ad avere più elementi utili per conoscere la donna, anche grazie a collaborazioni con centri antiviolenza, alla maggiore consape-

volezza della donna rispetto al contesto, alla possibilità di offrire sostegno psicologico strutturato e di attivare inserimenti lavorativi. Le criticità riguardano essenzialmente la tutela delle donne verso il contesto esterno.

Punti di forza dei progetti «Oltre la strada» (OLS) sarebbero rappresentati dalla presenza di personale specializzato, dalla presenza di mediatori culturali e dalla correlazione con le unità di strada. Alcune criticità sembrano attenerne alla resistenza ad aderire al progetto, agli allontanamenti volontari e ai difficili passaggi di consegna da un servizio all'altro.

Per quanto riguarda gli *hub* è stata evidenziata la difficoltà della comunicazione tra le realtà che si occupano di accoglienza allo sbarco, la difficoltà di composizione delle camere e di fornire un'informazione puntuale, nonché quella di valorizzare le capacità e le competenze della donna nel contesto del paese di accoglienza.

ALCUNI DATI – EUROPA

30.146 vittime registrate nei 28 stati membri in 3 anni

80% sono donne

69% delle persone sono destinate allo sfruttamento sessuale

95% delle persone destinate allo sfruttamento sessuale sono donne

71% delle persone destinate allo sfruttamento lavorativo sono uomini

ALCUNI DATI – ITALIA

Nel 2016:

- 1.172 persone messe in protezione

Di cui 111 minorenni

- 81,4 % sono donne
- 59,4 % sono nigeriane



Sono stati prospettati dalla dottoressa Michelini possibili percorsi di miglioramento riguardanti:

- l'informazione, all'interno degli *hub*, separatamente (dividere uomini e donne);
- supportare la comunicazione con immagini e accertarsi della comprensione da parte delle ospiti;
- dare le informazioni in vari momenti del percorso di accoglienza delle donne (*hub*, CAS, SPRAR).
- fornire un *vademecum* con specifiche indicazioni per donne e per uomini;
- fornire corsi di alfabetizzazione *ad hoc*.

Alcuni spunti di riflessione sono stati offerti dalla dottoressa Micheli in merito alla necessità di imparare a «porre le domande giuste, a seguire il filo di un racconto per provare a sezionarlo, fino a ritrovarne il significato più profondo». È stata poi evidenziata l'importanza, nella relazione e nella pratica educativa, di una lettura antropologica del fenomeno. Si tratta, sempre secondo la dottoressa, di prevedere una collaborazione delle forze dell'ordine con gli operatori sociali e gli enti gestori per offrire un «aiuto concreto» alle vittime. Ciò si traduce nella programmazione e strutturazione di servizi individualizzati di buona qualità. Insieme alla relazione, dunque, è necessario offrire alle vittime un sostegno concreto, adeguato ai bisogni espressi, poiché senza aiuto concreto non può esservi relazione e viceversa.

È stata poi auspicata l'istituzione di un tavolo di coordinamento interistituzionale sull'accoglienza, al quale partecipino gli enti gestori dei centri di accoglienza straordinari, gli sportelli legali territoriali, le prefetture e le questure, con la finalità di sperimentare un nuovo modello di accoglienza, da formalizzare in un Protocollo di intesa.

In base ai punti di forza emersi nelle varie forme di accoglienza, la dottoressa sottolinea la necessità di disporre di un'*équipe* multidisciplinare con personale specializzato sul tema trattato, in tutti i progetti di accoglienza e di mediatori culturali che lavorino in rete.

Infine è stata sottolineata la necessità di progettare percorsi di integrazione e di uscita in autonomia adeguati per le vittime della tratta, anche sensibilizzando il mondo del lavoro, per aprire nuove possibilità occupazionali, al di fuori dei lavori a cui vengono di norma relegate le migranti.

Per quanto concerne la relazione educativa e la costruzione di un rapporto di fiducia è stata evidenziata la necessità:

- di rispettare i tempi e affinare strumenti professionali quali la *capacità di ascolto* e *l'empatia*;
- di garantire continuità e presenza educativa, condividendo l'esperienza quotidiana;
- di dare valore al lavoro di cura e di protezione fisica dal pericolo, per il quale è necessario progettare percorsi di accompagnamento sanitario e di presa in carico.

Indicazioni e tematiche emerse. Sfide e scenari futuri

– tenere il passo con i rapidi mutamenti in corso attraverso una *formazione continua e costante* (la portata e la tipologia mista dei flussi migratori, le guerre legate al terrorismo, il susseguirsi dei cambiamenti inerenti il traffico di esseri umani e le rotte, le tipologie di assoggettamento, i nuovi Paesi coinvolti);

– *impegnarsi nel fare sistema* tra istituzioni, servizi preposti all'emersione ed identificazione delle vittime di tratta: enti, gestori di CAS e SPRAR, servizi sanitari, ASL;

- *la presenza di un'équipe multidisciplinare con personale specializzato sul tema tratta in tutti i progetti di accoglienza;*
- *allenare lo sguardo per cogliere la richiesta di aiuto;*
- *promuovere la creatività nel progettare interventi e servizi:* dall'osservazione quotidiana possono nascere suggestioni utili ad indagare il fenomeno. Da tempo, ad esempio, ci si interroga circa la necessità di aprire un dialogo con le Chiese evangeliche presenti sul territorio di Bologna, sull'importanza di formare i mediatori culturali coltivandone competenze specifiche, sul come strutturare interventi di tutela delle potenziali vittime all'interno dei progetti di accoglienza straordinari e SPRAR, eccetera.

Nel contesto prostitutivo, la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, e in particolare la risoluzione Honeyball del 2014 hanno chiarito l'urgenza che gli Stati europei adottino politiche per **scoraggiare la domanda di prestazioni sessuali**.

Tante volte, di fronte a nostre segnalazioni e di richieste di intervento, molte volte purtroppo riguardanti minori anche infaquattordicenni, le stesse forze dell'ordine scoraggiate ci raccontano di non aver abbastanza risorse e addirittura di non essere sempre sostenuti dalle procure.

Le donne scomparse vittime di violenza di genere

Come emerso nel corso dell'audizione del vice prefetto Agata Iadicco, vicaria del Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse¹¹, dal 1° gennaio 1974 al 30 novembre 2017 – secondo i dati accertati dal Dipartimento della pubblica sicurezza, Servizio analisi della Polizia criminale – sono scomparse in Italia 209.475 persone, di queste è stato ritrovato il 75 per cento del totale ovvero 157.315. A tale data restavano ancora da rintracciare 52.160 persone.

Risulta che di queste, 13.290 sono maggiorenni (5.789 italiani e 7.501 stranieri), cui si aggiungono 1.465 *over* 65enni (1.228 italiani e 237 stranieri). I minori sono 37.405 (2.273 italiani e 35.132 stranieri). Quest'ultima categoria rappresenta il 67 per cento del totale e si spiega con la presenza massiccia dei minori stranieri che si allontanano dai centri di accoglienza.

Emerge, inoltre, che per quanto attiene alla differenza di genere, su 40.070 maschi scomparsi ancora da rintracciare, le persone scomparse di sesso femminile ancora da rintracciare sono 12.076 (3.192 italiane e 8.884 straniere, di cui 5.751 minori di anni 18).

Occorre poi tenere presente che per 14 casi riguardanti soprattutto minori stranieri inseriti nel Sistema d'indagine interforze SDI non risulta specificato il sesso nella denuncia di scomparsa. Alla correzione di questo dato stanno lavorando gli operatori di polizia trattandosi per lo più di casi molto vecchi.

¹¹ 37ª seduta: mercoledì 13 dicembre 2017.

Sempre secondo quanto risulta dalla citata audizione, l'Osservatorio sulle scomparse di genere, che funziona dal 2007, ha fatto emergere un dato allarmante: anche se, su 79.795 denunce di donne scomparse dal 1974 al 30 novembre 2017, 67.719 di queste sono state ritrovate, ovvero circa l'85 per cento, mancano ancora all'appello 12.076 donne, di cui 3.192 italiane (6,1 per cento del totale degli scomparsi da ritrovare) e 8.884 straniere (17 per cento). La maggior parte sono minorenni straniere (5.751) che si allontanano dai centri di accoglienza e dalle case famiglia. L'allontanamento volontario si conferma la motivazione principale delle scomparse, anche di quelle femminili. Come affermato dalla dottoressa Iadicicco: «Ma in realtà, per molti casi, nel corso delle indagini emerge che si tratta di donne scomparse perché possibili vittime di reato e, comunque, con scenari problematici legati alla sfera familiare».

La maggior parte delle scomparse – sempre secondo la stessa fonte – riguarda i minori stranieri non accompagnati, quasi tutti maschi, che si allontanano ripetutamente dagli istituti e case famiglia: si tratta per lo più di «fughe» volte a raggiungere i propri familiari nel centro e nord Europa. La dottoressa Iadicicco ha affermato che *«Quelli che, invece, rimangono – e molti di questi sono di etnia rom – sono purtroppo destinati ad alimentare i traffici (anche quelli più turpi) della criminalità organizzata. Quando, poi, non si riesce ad avere più traccia di loro è molto probabile che la loro scomparsa sia legata a omicidio, che molto spesso riguarda donne dell'Est europeo»*.

È stato poi riferito nel medesimo incontro che, per quanto riguarda, invece, le minorenni italiane scomparse, la fascia d'età più ricorrente è rappresentata dalle adolescenti tra i 14 e i 17 anni: anche in questi casi si tratta di allontanamenti volontari, il più delle volte causati da disagio familiare; oggi, anche grazie al monitoraggio e all'impulso dato dall'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le persone scomparse alle ricerche, il 98 per cento delle denunce si risolve con il rintraccio o con il rientro spontaneo nell'arco di 48 ore.

Secondo quanto riportato, tra i diversi casi di scomparsa che l'Ufficio del Commissario del Governo per le persone scomparse segue sin dalla sua nascita, ovvero da 10 anni, la sparizione di una donna pone certamente molti interrogativi: «Quando si è costretti a lasciare il proprio domicilio o anche gli affetti più cari, anche quando la scomparsa o l'allontanamento siano istigati, significa che evidentemente a monte c'è un dissidio, un maltrattamento, un problema all'interno del rapporto di coppia o comunque un disagio sentimentale anche molto grave (...). Spesso accade che chi denuncia la scomparsa della propria moglie, della propria fidanzata o della propria *ex* è proprio il responsabile dell'atto di violenza o, addirittura, dell'omicidio».

Dall'Osservatorio, è risultato poi che, lo *stalking*, i maltrattamenti, la violenza sessuale, fisica, psicologica o familiare ma anche il disagio economico e l'isolamento sociale pongono la donna in una posizione di debolezza e di rischio imminente: tutte situazioni che, se non seguite pun-

tualmente dai servizi sociali e dagli operatori di polizia, possono culminare con l'uccisione o il tentativo di uccisione della donna stessa.

Sono stati inoltre forniti, sempre nella citata audizione, dati in merito al cosiddetto *baby* femminicidio: alcuni approfondimenti svolti mostrano, infatti, come l'aumento delle giovani scomparse e successivamente ritrovate non più in vita dipenda non tanto dalla mano di uno dei familiari quanto da quella del fidanzato o dall'*ex* che non accetta di essere stato lasciato, un dato che – viene riferito – è confermato anche dalla Organizzazione mondiale della sanità (nel mondo, risulterebbe quale prima causa di scomparsa e di morte delle donne tra i sedici e i quarantaquattro anni è l'omicidio da parte di persone conosciute).

L'Ufficio del Commissario straordinario ha potuto riscontrare come le donne scomparse e poi ritrovate morte siano state uccise per lo più con armi da taglio e da fuoco ma anche con uso di «armi improprie» o con strangolamento e soffocamento: molto spesso il femminicidio è stato preceduto da «violenze note», solo una piccola percentuale delle quali viene denunciata alle forze dell'ordine; in tre casi su dieci, l'assassino si è tolto la vita e nel 9 per cento ci ha provato senza riuscirci.

Quanto all'assetto normativo è stato rilevato che l'entrata in vigore della legge 14 novembre 2012, n. 203, recante norme per favorire le ricerche di persone scomparse, come anche l'impulso dato dalle circolari commissariali per la sua omogenea applicazione su tutto il territorio nazionale, ha fatto raggiungere il risultato del **ritrovamento di oltre i due terzi degli scomparsi**.

Come ha ricordato nel corso dell'audizione la dottoressa Iadicicco, *«la legge 203 del 2012 attribuisce a chiunque la facoltà di denunciare la scomparsa di un essere umano e i casi di scomparsa non ancora risolti potrebbero trovare soluzione se si moltiplicassero i contributi provenienti, anche a distanza di tempo, da parte di chi sa e trova finalmente il coraggio di parlare. Sappiamo come il vuoto e la «sospensione di vita» condizionino duramente le vite di quelli che aspettano un ritorno, una verità anche dura che, però, dia finalmente pace all'esistenza»*.

Nella citata audizione è stata sottolineata l'importanza di una formazione *ad hoc* per le forze dell'ordine, così da poter disporre di personale capace di valutare il rischio e le possibilità di recidiva ed è stato evidenziato il ruolo del Servizio di Polizia postale e delle comunicazioni, visto l'accresciuto utilizzo della rete *internet* e dei rischi che ne conseguono, anche sotto il profilo dello sfruttamento sessuale dei minori.

È stata infine evidenziata l'importanza della ratifica della Convenzione di Lanzarote (Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, ratificata ai sensi della legge 1° ottobre 2012, n. 172), che ha introdotto nel nostro ordinamento due nuovi reati, l'istigazione a pratiche di pedofilia e di pedopornografia e l'adescamento di minorenni o *grooming*.

La violenza sulle donne con disabilità

La Commissione, al fine di approfondire il tema della violenza verso le donne con disabilità, ha richiesto un contributo alla dottoressa Luisa Bosisio Fazzi, membro del Comitato Donne dell'European disability forum su indicazione del Forum italiano sulla disabilità¹².

La particolare attenzione della Commissione su tale tema si fonda sulla consapevolezza della doppia discriminazione che vivono le donne con disabilità, in quanto donne e in quanto persone disabili, è evidente, ma è difficile farla emergere perché tali donne non hanno le parole per esprimerla e denunciarla.

In particolare – come evidenziato nel contributo fornito – la donna con disabilità vive in una condizione ancora più difficile, poiché spesso, «questo ruolo non le viene neanche riconosciuto: non è un essere umano, non è una cittadina, bensì un essere senza diritti, priva di sesso, corpo, intelligenza, desideri, emozioni».

In questo contesto sono comunque stati rilevati dei progressi grazie alla stipula della Convenzione sui diritti umani delle persone con disabilità (CDPR), approvata il 25 agosto 2006 e adottata, in via definitiva, il 13 dicembre 2006 dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite e ratificata dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18.¹³

Come evidenziato dalla dottoressa Bosisio Fazzi, un apporto importante e significativo alla stesura della Convenzione è stato dato dalle donne con disabilità, inoltre per la prima volta è stata evidenziata la discriminazione multipla e la condizione d'invisibilità che storicamente le accompagna.

Sempre secondo la dottoressa Bosisio Fazzi, il lavoro di discussione e scrittura della citata Convenzione ha portato alla consapevolezza che:

- i documenti genere-neutrali (*gender neutral*) non danno luogo ed un'adeguata attenzione alle donne, incluso quelle con disabilità;
- le donne con disabilità oltre a sperimentare forme di discriminazione multipla devono affrontare il problema di una doppia invisibilità: come donne e come persone con disabilità;
- è essenziale adottare in pieno il principio del *mainstreaming* per assicurare che la prospettiva di genere sia esplicitamente adottata, in ogni paese, nello sviluppo e nella realizzazione di leggi, azioni e programmi relativi alla disabilità;
- l'affermazione dell'uguaglianza tra uomini e donne è necessaria ma non sufficiente;

¹² Il Forum italiano sulla disabilità (FID) è stato costituito nell'anno 2008 attraverso l'unificazione del Consiglio nazionale sulla disabilità (CND) ed il Consiglio italiano dei disabili per i rapporti con l'Unione europea (CID.UE) ora disciolti.

¹³ Legge 3 marzo 2009, n. 18: Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. Pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 61 del 14 marzo 2009.

– scrivere esplicitamente dei problemi specifici delle donne con disabilità fa aumentare le probabilità che i Governi prendano le misure adatte per risolverli, ed infatti per la prima volta in un documento di tale rilevanza c'è non solo un articolo specifico sulle donne e le ragazze con disabilità, ma la questione di genere viene sottolineata ed evidenziata negli articoli più significativi dell'intero trattato.

Per quanto concerne il quadro normativo nazionale, la dottoressa Bosisio Fazzi ha sottolineato che non esiste una normativa specifica a tutela delle donne e delle ragazze con disabilità, alle quali pertanto si applica la normativa sulle pari opportunità e parità di trattamento di genere tra uomo e donna¹⁴ e la normativa specifica per la condizione di disabilità.

Ciò significa – prosegue la dottoressa – che nessuna norma, politica, misura od azione a favore dell'uguaglianza di genere include specifici riferimenti alle ragazze ed alle donne con disabilità mentre nessuna prospettiva di genere viene adottata nello sviluppo e nell'applicazione di norme, azioni e programmi relativi alla condizione di disabilità.

Si ricorda poi sempre nel medesimo contributo che è stato fornito alla Commissione, che il ricordato elemento di criticità è stato sollevato al Governo italiano dal Comitato Onu sui diritti delle persone con disabilità nella sua osservazione conclusiva n. 14¹⁵: *«Il Comitato raccomanda che la prospettiva di genere sia integrata nelle politiche per la disabilità e che la condizione di disabilità sia integrata nelle politiche di genere, entrambe in stretta consultazione con le donne e le ragazze con disabilità e con le loro organizzazioni rappresentative»*. Si sottolinea inoltre che il concetto di discriminazione basata sul genere, contenuto nel codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198¹⁶, non include la dimensione della discriminazione intersezionale¹⁷ sofferta dalle donne con disabilità in quanto donne e persone con disabilità e che nella legge 1° marzo 2006, n. 67 (cosiddetta «legge antidiscriminazione»)¹⁸ non è previsto il concetto di discriminazione intersezionale basato sul genere.

Si evidenzia inoltre che:

– la stessa legge n. 67 del 2006 non soddisfa gli obblighi derivanti dalla ratifica della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discri-

¹⁴ Fondazione Nilde Iotti, Le leggi delle donne che hanno cambiato l'Italia. Ordine cronologico delle leggi (1950-2011) , pag. 17, <http://www.fondazioneildeiotti.it/docs/documento4338870.pdf>

¹⁵ CRPD/ITA/CO/1, 2006, n. 14, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fITA%2fCO%2f1&Lang=en

¹⁶ Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, «Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246»

¹⁷ Discriminazione intersezionale (*intersectional discrimination*): ha luogo quando la discriminazione è basata su più fattori che interagiscono tra loro in modo da non poter più essere distinti e separati.

¹⁸ Legge 1° marzo 2006, n. 67, Misure per la tutela giudiziaria delle persone con disabilità vittime di discriminazioni.

minazione nei confronti delle donne (CEDAW), in quanto non prevede rimedi specifici o sanzioni per le discriminazioni intersezionali;

– per quanto riguarda gli strumenti e gli interventi di protezione delle persone con disabilità effettuati dagli organismi istituiti per la rilevazione ed il contrasto delle discriminazioni – Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali (UNAR) e per la parità tra uomini e donne (Consigliera nazionale di parità) – non esistono dati sulla efficacia ed efficienza delle loro azioni a favore delle ragazze e donne con disabilità;

– sia l'UNAR che l'Osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori (OSCAD), il Comitato interministeriale per i diritti umani (CIDU), il Dipartimento per le pari opportunità presso il Consiglio dei ministri, non affrontano la discriminazione inter-sezionale delle donne con disabilità, e non hanno alcun mandato specifico né poteri sanzionatori per combattere le discriminazioni inter-sezionali;

– l'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, pur menzionando la discriminazione multipla di donne e ragazze con disabilità, non ha poteri per ricevere denunce individuali o collettive, per avviare procedimenti legali per proteggere i diritti delle donne con disabilità o di sanzionare istituzioni inadempienti o amministrazioni pubbliche.

Si lamenta poi che nonostante sia acclarato che le donne con disabilità siano maggiormente esposte alla violenza sessuale, fisica e psicologica non ci sono riferimenti specifici nella legge 15 febbraio 1996, n. 66, recante norme contro la violenza sessuale,¹⁹ ma solo un generico aggravamento della pena per le violenze compiute a danno delle persone con disabilità a prescindere dal genere. Inoltre, la mancanza di riferimento normativo è alla base di una totale assenza di informazioni per quanto riguarda violenze e abusi subiti da donne con disabilità in Italia: le donne con disabilità non sono infatti incluse nelle politiche di prevenzione e raramente rientrano nelle statistiche sulla violenza sebbene siano percepite come un «facile obiettivo» e doppiamente esposte al rischio di subire violenza fisica e sessuale rispetto alle donne senza disabilità.

La dottoressa Bosisio Fazzi evidenzia come il rischio di essere soggetti a violenza o abuso è reale nelle persone, specialmente donne con malattia mentale o disabilità intellettiva e psicosociale che vivono in istituti e il rischio di cattiva interpretazione dei segni di violenza è ridotto quando gli operatori hanno frequentato specifici corsi di formazione.

Inoltre, anche nella Relazione 2017²⁰ sul fenomeno della violenza di genere, acquisita attraverso la registrazione delle chiamate pervenute al numero 1522 attivato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le pari opportunità e gestito dall'Associazione nazionale vo-

¹⁹ <http://www.solideadonne.org/pdf/legislazione/scheda'legge'66'1996.pdf> I beneficiari della legge sono uomini e donne, adulti o minori, costretti a eseguire e subire atti sessuali. Ai bambini viene garantita una protezione speciale.

²⁰ <http://www.pariopportunita.gov.it/media/3433/relazione-terzo-trimestre-1522'rev.pdf> pag. 21

lontarie del Telefono Rosa, sono riportati alcuni dati relativi alla condizione di disabilità delle vittime di violenza.

Violenza ruolo di genere e stereotipi

Per quanto concerne poi gli stereotipi di genere, la dottoressa Bosisio Fazzi rileva che : *«In una società condizionata da stereotipi astratti della bellezza femminile, le donne con disabilità sono viste come donne fallite e sono esposte ad umilianti atteggiamenti di paura, commiserazione, compassione, pietà e intolleranza. La maternità delle donne con disabilità è molte volte ostacolata a causa del pregiudizio comune che la maternità debba essere riservata alle donne "sane" o alla presunta incapacità delle donne con disabilità di allevare i loro figli come qualsiasi altra donna».*

Inoltre: *«Nessuna campagna nazionale di sensibilizzazione sulla discriminazione di genere e sulla violenza contro le donne includono le donne e le ragazze con disabilità. Nemmeno il Piano d'azione nazionale sulla disabilità prevede azioni di sensibilizzazione volte al pieno riconoscimento del loro valore umano e della loro dignità».*

Non si ha notizia di alcuna campagna informativa sulla sessualità, sul controllo riproduttivo, sulla prevenzione di malattie sessualmente trasmissibili e di tumori al seno o all'utero per quanto le riguarda. Non ci risulta altresì, se si escludono alcune campagne informative fatte dalle associazioni di persone con disabilità, che ci sia stata attenzione nelle campagne sanitarie istituzionali per forme di comunicazione quali linguaggio dei segni, sottotitolazione, braille, *easy to read*, etc. e tanto meno ci risultano campagne informative fatte con un linguaggio idoneo a raggiungere le tante donne con difficoltà di apprendimento o con disabilità intellettive.

A sette anni dal lancio della campagna «Abilità diverse, stessa voglia di vita»²¹, da parte del Dipartimento per le pari opportunità, non si conoscono i suoi risultati in termini di promozione delle pari opportunità per donne e ragazze con disabilità.

Le strutture scolastiche, sociali e professionali non favoriscono lo sviluppo delle relazioni tra pari in cui le donne con disabilità possono vivere pienamente la loro femminilità e percepire se stesse come madri, compagne e professioniste sullo stesso piano delle altre donne.

L'esclusione di donne e ragazze con disabilità dai programmi di istruzione superiore e di formazione professionale, dal mercato del lavoro e dalla società stessa non è determinata dalla loro condizione, ma piuttosto dal pregiudizio sulla loro presunta inadeguatezza ed incapacità di partecipare attivamente alla vita sociale.

Non godendo delle stesse opportunità di altre donne, le donne con disabilità sono le più escluse tra gli esclusi, facili vittime di discriminazione, di violenza e di abusi.

²¹ <http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/campagne'istituzionali/XVI'Legislatura/disabili'vita/index.html>

Note sull'Autore: Luisa Bosisio Fazzi. Presidente delle Fondazione «Orizzonti Sereni», Consigliera LEDHA- FISH Lombardia. Membro del gruppo di lavoro per la redazione del Rapporto alternativo sull'Italia per il Comitato ONU CRPD, UPR, CEDAW, CESC, CRC, CCPR.

2.3 Il costo economico della violenza

*Misurazione dei costi economici della violenza: una panoramica*²²

La Convenzione di Istanbul (articolo 11) obbliga gli Stati membri²³ a raccogliere regolarmente dati statistici relativi a tutte le forme di violenza contro le donne ed a svolgere indagini campionarie e ricerca sul tema. Si ritiene, infatti, che, sebbene la vita o la dignità del genere femminile non abbia prezzo, sia fondamentale misurare l'impatto economico della violenza contro le donne, al fine di attuare una serie di interventi di supporto e, soprattutto, preventivi, non più procrastinabili.

Il problema, come emerge dalla rassegna dei pochi studi esistenti, è di entità tale da richiedere interventi che, in termini di costi e rispetto dei vincoli di bilancio pubblico, sono meno onerosi delle conseguenze derivanti dagli atti di violenza.

Con riferimento alla misurazione dei costi della violenza in Italia si conosce lo studio del 2013 «Quanto costa il silenzio? Indagine nazionale sui costi economici e sociali della violenza contro le donne»²⁴ che si basa su l'indagine ISTAT sulla sicurezza delle donne (2006).

Il costo della violenza domestica, stimato per difetto nel 2013, è di 16.719.540.330 euro, a fronte di una spesa per interventi di prevenzione e contrasto pari a soli 6.323.028 euro. I costi della violenza, seppure di molto sottostimati come esposto più avanti, rappresentano in percentuale del PIL nominale (1.618.904 milioni di euro correnti nel 2013) ben l'1.04 per cento del PIL, provocatoriamente una percentuale maggiore degli investimenti fissi lordi nazionali in mezzi di trasporto (auto, navi, aerei, treni) o degli acquisti degli italiani all'estero.

I costi sono stimati per difetto perché, a fronte del 30 per cento delle donne tra i 16-70 anni che hanno subito violenza almeno una volta nella vita, solo il 18 per cento di coloro che subiscono atti di violenza li considerano tali (ossia reati da punire) e di questo 18 per cento solo il 7 per cento sporge denuncia. Inoltre, come illustrato più sotto, molti componenti di costo non sono misurabili alla luce dei dati disponibili.

²² Il contenuto del paragrafo si basa sul contributo fornito alla Commissione dalla prof.ssa Maria Elena Bontempi, *Misurazione dei costi economici della violenza: una panoramica sullo stato dell'arte*, Department of Economics, Università di Bologna, 2017.

²³ Albania, Andorra, Austria, Bosnia and Herzegovina, Italia, Montenegro, Portogallo, Serbia, Spagna e Turchia hanno aderito al Trattato il 1° agosto del 2014.

²⁴ «Quanto costa il silenzio? Indagine nazionale sui costi economici e sociali della violenza contro le donne», 2013 –Indagine a cura di Badalassi G., Garreffa F., Vingeli G., disponibile *on-line* al sito www.intervita.it e patrocinata dal vice ministro del lavoro e delle politiche sociali preposto all'esercizio della delega in materia di pari opportunità.

Un tema che deve essere chiaro fin da subito è che la violenza genera costi economici non solo nel caso, purtroppo estremo, di femminicidio (nel 2012 si contano 124 vittime), ma anche, anzi soprattutto, nei casi di violenza perpetrata e reiterata per un lungo periodo, anche dopo la separazione dal violento. Nelle parole di Varcoe C. e altri (2011)²⁵: «*Leaving may decrease, but does not end, the costs of violence to the system. Results indicate that costs continue long after leaving, and call for recognition in policy that leaving does not coincide with ending violence*».

Al femminicidio si associa la perdita di capitale umano (per la società e per il datore di lavoro della vittima), un costo monetario, psicologico, affettivo per i figli, parenti ed amici della vittima, ed un costo investigativo, giudiziario, sanitario e detentivo per il responsabile. Ebbene, nel caso di violenza perpetrata per anni (senza arrivare al femminicidio, ma, nella migliore delle ipotesi, ad un allontanamento del responsabile della violenza) tali costi vanno moltiplicati per un fattore corrispondente al numero di mesi in cui si è compiuta violenza. Infatti gli effetti nefasti della violenza ed i costi correlati si cumulano scaturendo in spese aggiuntive legate ad aspetti sanitari (terapia psicologica e farmacologica per la/le vittima/e ed il carnefice), maggiore rischio di abusi di alcool/droghe o di tentati omicidi/suicidi, assenteismo o minore produttività sul lavoro, maggiori spese per affrontare i disagi ed i gravi imprevisti, quindi minore consumo, minore risparmio, minore gettito per lo Stato. E, soprattutto, sorgono con maggiore probabilità i cosiddetti *costi di seconda generazione*, legati alle maggiori difficoltà dei figli delle vittime di violenza ad inserirsi nel mondo dell'istruzione e del lavoro e a non assimilare, a loro volta, atteggiamenti violenti (che portano al perpetrarsi della violenza per più generazioni).

Per dare un'idea molto schematica della metodologia, lo studio di Badalassi e altri (2013) presenta la seguente composizione dei costi (in percentuale sul totale di oltre 16 miliardi):

(1) Costi diretti: 14.22 per cento a loro volta suddivisi in

– mancata produttività: 3.6 per cento (Perdita economica sia a livello di impresa che di gettito per lo Stato – dati ISTAT); questo tipo di costo è legato alla scarsa produttività sul luogo del lavoro, assenteismo, perdita di profitto e costi addizionali legati sia alla vittima che al violento, qualora sotto processo o recluso. Rientra nell'**effetto di moltiplicatore economico** che dovrebbe essere esteso fino ad includere *il costo di seconda generazione* (si veda alla pagina successiva)

– costi sanitari: 2.75 per cento (Salute - dati pronto soccorso);
– giudiziari: 2.5 per cento (Sicurezza – calcolo pro-quota per procedimento e costo medio giornaliero detenzione);

²⁵ Varcoe C. e altri (2011) «*Attributing Selected Costs Intimate Partner Violence in a Sample of Women Who Have Left Abusive Partners: A Social Determinants of Health Approach*», *Canadian Public Policy*, 37(3): 359-380.

- spese legali: 1.7 per cento (Sicurezza – interviste ad avvocati coinvolti, sedi penale e civile);
- ordine pubblico: 1.4 per cento (Sicurezza – rendiconto dello Stato, costo medio della denuncia alle Forze dell'ordine)
- consulenza psicologica: 0.9 per cento (Salute – interviste a psicologi coinvolti)
- servizi sociali comuni: 0.9 per cento (Assistenza – fonte ISTAT)
- farmaci 0.27 per cento (Salute – consumo medio annuo pro-capite adeguato alla violenza – dati OSMED)
- centri antiviolenza: 0.05 per cento (Assistenza – accessi rete D.i.Re. ed interviste ai volontari)

(2) Costi indiretti non monetari (dalla simulazione dei risarcimenti danni fisici, morali e biologici): 85.78 per cento, basata sul sistema di risarcimento danni per incidenti stradali.

Alcune tipologie di costi sono difficilmente misurabili per mancanza di dati ufficiali.

Tra i costi diretti:

- quelli legati ai danni alle cose ed alla proprietà, al cambio di abitazione, alla mancanza di supporto ed assistenza nella conduzione familiare (e quindi al probabile e necessario ricorso ad aiuto esterno, a pagamento);
- quelli legati alla perdita di qualità della vita (sia per disordini psicologici e fisici, sia per la riduzione del *living standard*). Questi costi intangibili, secondo le stime della Banca mondiale, sono comparabili a quelli di altri fattori di rischio e patologie, come l'AIDS, la tubercolosi, il cancro, le malattie cardiovascolari, e la sepsi nel parto;
- quelli legati al minore reddito attuale e futuro, al maggiore assenteismo dal lavoro, al minore risparmio ed investimento;
- quelli di *seconda generazione*, legati agli effetti sui figli ed *all'ulteriore perdita di capitale umano* (necessità di assistenza e supporto psicologico, impatto sulla formazione del capitale umano in seguito ad assenze scolastiche, ripetizione anni scolastici, scelte scolastiche vincolate da problemi economici). Questi costi rientrano tra i costi diretti, ed in particolare, nell'**effetto di moltiplicatore economico**;
- quelli di *seconda generazione* che hanno a che vedere con la *perdita di capitale sociale*, legati agli effetti sui figli in termini di possibile ripetizione, da adulti, delle violenze subite o a cui si è assistito da piccoli. Questi costi si chiamano **effetti moltiplicatori sociali**, che includono l'impatto intergenerazionale della violenza sui bambini, l'erosione del capitale sociale, la riduzione della qualità della vita e della partecipazione alla vita democratica. Sebbene difficili da misurare quantitativamente, hanno un impatto notevole sullo sviluppo sociale ed economico di un paese.

Tra i costi indiretti:

- quelli legati alle pene ed alle sofferenze, sia morali che fisiche: Walby (2009) suggerisce di utilizzare quanto un individuo pagherebbe per non soffrire; Nectoux e altri (2010) utilizzano il valore attribuito

alla vita e la relazione tra longevità e salute (quanto un individuo è disposto a pagare per ogni anno addizionale di vita);

- quelli legati alla maggiore mortalità per omicidio/suicidio;
- quelli legati ad un possibile utilizzo ed abuso di alcool e stupefacenti.

Una sintesi schematica dei costi è la tabella 5.²⁶

Yodanis et al. (2000)²⁷ e la recente revisione di Chan & Cho (2010)²⁸ rappresentano *due lavori importanti* per guidare nella misurazione dei costi della violenza, suddividendoli per categorie e fornendo possibili metodi di calcolo. Sebbene non si sia ancora stabilita una strada «corretta» per misurare l'impatto economico della violenza, Somach & AbouZeid (2009) ricordano che gli studi usualmente esaminano i costi in termini di prevenzione, risposta e costi opportunità.

Garcia-Moreno C. (1999)²⁹ mettono in luce la carenza di conoscenze sul rapporto tra costi ed efficacia degli interventi sulla violenza domestica. Insieme alla misura dei costi della violenza, anche questa rappresenta un'importante area di ricerca che fornirebbe orientamenti utili per dei programmi efficaci, realistici e replicabili, e contribuirebbe a convogliare le risorse e le energie nella giusta direzione.

Lo studio di Bettio e Ticci (2017)³⁰ utilizza dati tratti dalla prima indagine condotta nel 2012 sulla violenza contro le donne da parte della *Fundamental Human Rights Agency* (FRA): si basa su interviste ad un campione casuale di 42.000 donne appartenenti ai 28 Stati membri, resi disponibili nel 2014³¹.

Emerge un diverso comportamento della violenza a seconda che si tratti di violenza domestica o non domestica (sul luogo di lavoro o in luoghi pubblici), che si tratti di violenza fisica, sessuale, psicologica. Il reddito della donna appare un elemento importante nella stima della probabilità di subire violenza: se la donna guadagna meno del marito aumenta la violenza psicologica, se guadagna di più aumenta la violenza sessuale. La prolungata recessione (2008-2014) ha aggravato il problema della violenza domestica rendendo per le donne più difficile trovare supporto e per gli

²⁶ La tabella è tratta da Buvinic M., Morrison A.R., e Shifter M. (1999) «Violence in the Americas: A Framework for Action» in *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, Morrison A.R. Biehl M.L. (eds.), Washington DC: Banca Interamericana di Sviluppo.

²⁷ Yodanis, C. L., Godenzi, A., & Stanko, E. A. (2000). *The benefits of studying costs: A review and agenda for studies on the economic costs of violence against women*, Policy Studies, 21, 263-276.

²⁸ Chan K.L. & Cho E.Y.-n. (2010) *A Review of Cost Measures for the Economic Impact of Domestic Violence*, TRAUMA, VIOLENCE, & ABUSE, 11(3) 129-143.

²⁹ Garcia-Moreno C. (1999) *Violence Against Women, Gender and Health Equity*, Centro di Harvard per gli Studi sulla Popolazione e sullo Sviluppo, Working Paper Serie 99.15, Cambridge, Massachusetts.

³⁰ Rapporto «*Violence Against Women and Economic Independence*» a cura di Bettio F. e Ticci E. (2017) finanziato e preparato per l'uso della Commissione Europea (Directorate-General for Justice and Consumers, Unit D2 Equality between men and women) nell'ambito di un contratto gestito dalla Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) in collaborazione con l'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS).

³¹ <http://dx.doi.org/10.5255/UKDA-SN-7730-1>

uomini violenti più probabile la perdita di controllo. Molto importante è il risultato in base al quale le donne che mostrano consapevolezza di poter contare su una rete di servizi anti-violenza hanno una maggiore probabilità di interrompere una relazione in cui vengono abusate. Italia ed Irlanda sono gli unici paesi in cui le probabilità di abuso³² sono significativamente più alte (in Italia) e più basse (in Irlanda) rispetto al gruppo di riferimento Danimarca-Finlandia-Svezia.

Interessante lo studio di Farmer & Tiefenthaler (1997)³³ in cui la violenza domestica viene valutata nell'ambito di una relazione non cooperativa e si mettono in luce i fattori (contesto istituzionale e culturale, fattori regionali, reddito delle donne ed altre forme di supporto) in grado di elevare il valore soglia (utilità di riserva) oltre il quale la minaccia non è più tollerabile e suscita una reazione di contrasto da parte della donna.

La tabella che segue riporta un confronto dei pochi studi internazionali disponibili ad oggi. Al fine di rendere comparabili i diversi risultati, sono stati misurati i costi in percentuale del PIL del Paese nell'anno di riferimento dello studio. In questo modo è possibile confrontare Paesi diversi per contesto istituzionale e culturale e per dimensione. È anche possibile valutare, laddove ci siano studi ripetuti nel tempo per il medesimo Paese, se la percentuale di costo sia variata nel tempo.

Vanno subito spiegate le difficoltà metodologiche nel comparare i diversi studi:

– nel 1986, Straus cominciò a misurare i costi legati al femminicidio, stimando che rappresentassero circa il 24 per cento (1.73 miliardi di dollari) dei costi totali per omicidi stimati dalla *Joint Economic Committee of Congress* in 1976. Nel 1987 il femminicidio cominciò ad essere visto come l'esito finale di un processo molto più ampio legato alla violenza e Straus and Gelles (1987)³⁴ misero in luce costi aggiuntivi della violenza domestica, quali uso di droghe ed alcol, crimini ed atti vandalici, lavoro ed attività quotidiane perse, stress psicologico. Durante gli anni '90 gli studi divennero più ambiziosi, arrivando a proporre misure più ampie dei costi della violenza, evidenziate nella seguente tabella 5.

– le indagini sui crimini, se confrontate alle indagini presso le vittime, mostrano che la maggior parte della violenza non entra nelle statistiche ufficiali (giudiziarie, di assistenza sanitaria e sociale). Nonostante sia difficile misurare accuratamente i costi e dare indicazioni di *policy*, gli studi via via stanno fornendo, nel complesso, un quadro chiaro e preoccupante;

³² In tutte le forme di violenza analizzate dallo studio: sessuale, fisica, psicologica, molestie sessuali fino ad arrivare ai favori sessuali richiesti in cambio in promozioni, assunzioni o altre opportunità lavorative.

³³ Amy Farmer & Jill Tiefenthaler (1997), *An Economic Analysis of Domestic Violence*, Review of Social Economy, 55:3, 337-358.

³⁴ Straus, M. A., & Gelles, R. J. (1987), *The costs of family violence*, Public Health Reports, 102, 638-641. Si veda anche il rapporto di Friedman, L. & Couper, S. (1987). *The costs of domestic violence: A preliminary investigation of the financial costs of domestic violence*, New York: Victim Services Agency.

– molti studi si focalizzano sulla violenza domestica e del *partner* nel loro complesso, faticando a distinguere i costi delle singole forme di violenza verso le donne;

– gli studi si propongono domande di ricerca tra loro diverse, utilizzando campioni di donne e tipi di dati spesso non comparabili tra loro;

– queste difficoltà di comparazione derivano dal fatto che difficilmente si hanno a disposizione dati raccolti sistematicamente e con una metodologia comune. Uno degli obiettivi della Convenzione di Istanbul è creare un comune approccio di raccolta ed elaborazione dati e di ricerca sul fronte della violenza proprio allo scopo di fornire indicazioni di *policy* ai governi;

– alcuni studi, quali quelli relativi alla Nuova Zelanda, includono solo spese mediche, legali, di polizia e qualche costo in termini di benessere, mentre altri Paesi (ad esempio gli USA) tentano di inglobare anche il moltiplicatore economico (i redditi perduti, il costo opportunità del tempo, la perdita del lavoro o della capacità produttiva);

– i costi più spesso misurati sono quelli diretti (come le spese mediche) mentre i costi intangibili (come i costi psicologici) spesso sono esclusi. Anche all'interno della stessa tipologia di costi si hanno differenze tra i vari studi: ad esempio, le spese mediche possono essere misurate sulla base dei rapporti delle vittime, oppure utilizzando altre fonti, quali dati del pronto soccorso.

Un elemento tuttavia emerge con grande evidenza: tutti gli studi rappresentano sottostime dei costi della violenza, non potendo considerare i casi non denunciati e non riportati o gli effetti di lungo periodo sulle vittime e sui figli (siano essi vittime a loro volta o testimoni) o tutte le varie forme di costo associate ad un fenomeno così complesso e subdolo come quello della violenza. Ciò nonostante, le percentuali rispetto al PIL destano preoccupazione e motivano con forza la necessità di investimenti a lungo termine in tema di prevenzione, aiuto e lotta. Come notano Day e altri (2005)³⁵: *«all the economic costing literature indicates that the whole of society pays for the costs of not addressing this pressing social concern»*. Ed ancora: *«If additional costs indicators or more precise data were added to the estimates, the total figures would only be higher. Therefore, omission of additional costs seems to ensure that the estimates are more conservative and less refutable»*, Godenzi & Yodanis (1999)³⁶.

In conclusione si possono fornire alcune indicazioni operative. L'unità campionaria è senza dubbio la donna: la raccolta dati deve unire ai dati ufficiali di varie fonti (polizia, giudici, avvocati, operatori sociali, datori di lavoro, dottori, *leader* politici), interviste alle vittime (sopravvissute o parenti) per conoscere quali servizi siano stati utilizzati. Le rilevazioni

³⁵ Day et al. (2005). *The Economic Costs of Violence Against Women: An Evaluation of the Literature - Expert brief compiled in preparation for the Secretary-General's in-depth study on all forms of violence against women*, United Nations.

³⁶ Godenzi A. & Yodanis C. (1999), *Male violence: the economic costs. A Methodological Review*, European Council of Europe – Human Rights Section Equality between women and men Seminar: Men and Violence Against Women Strasbourg, 8 October 1999 – Palais de l'Europe – France).

dovrebbero essere ripetute regolarmente ed istituzionalizzate da parte di tutti gli operatori coinvolti, senza che ciò comporti un aggravio di compiti: basterebbe che l'informazione già raccolta fosse registrata in modo da essere accessibile e disponibile per l'analisi economica. Questo offrirebbe anche il vantaggio di poter valutare l'andamento temporale dei costi ed evitare di dover sommare costi diversi non solo per tipologia, ma anche per anno di riferimento. Esistono già alcuni esempi. Negli USA molti datori di lavoro (Levi Strauss, Blue Shield of California, Gap Foundation, Marshalls, Wells Fargo, Polaroid, Time Warner...) sponsorizzano programmi volti ad educare i *manager* sul tema della violenza e forniscono supporto per le lavoratrici che hanno subito abusi.

Il luogo di lavoro offre sicuramente una prospettiva privilegiata per misurare i costi legati al moltiplicatore economico. Nel distretto londinese di Hackney, la Polizia metropolitana ha fondato il *Crime Report Information System* (CRIS), un sistema che, come descritto da Stanko e altri (1997), registra tutti gli incidenti riferiti alla polizia, con particolare riguardo a quelli relativi alla violenza verso le donne. La raccolta di dati a livello istituzionale sicuramente permetterebbe di migliorare ed incrementare le stime dei costi della violenza. Ad esempio, la raccolta sistematica a livello dei pronto soccorso permetterebbe una migliore identificazione e stima del numero di casi e del loro costo, in base ai trattamenti medici che si sono resi necessari. Si potrebbe anche valutare quanto i programmi anti-violenza esistenti siano efficaci, in modo che la stima dei costi non solo offra un quadro dell'entità del fenomeno, ma funga anche da guida per sviluppare servizi efficienti che riducano la spesa legata al fenomeno della violenza.

La tabella che segue sintetizza i risultati di diversi studi, alcuni dei quali riportati anche dal Consiglio d'Europa (2014)³⁷.

Costi della violenza alle donne:

³⁷ *Overview of studies on the costs of violence against women and domestic violence*, Directorate General of Democracy, Equality Division, Strasbourg, 26 October 2012 – Updated, 14 October 2014, www.coe.int/conventionviolence.

Tabella 5 - Costi socioeconomici della violenza: una tipologia

Costi diretti: valore dei beni e servizi impiegati nel trattamento e nella prevenzione della violenza	<ul style="list-style-type: none">● Assistenza medica● Polizia● Sistema giudiziario● Alloggio● Servizi sociali
Costi non monetari: dolore e sofferenze	<ul style="list-style-type: none">● Aumento degli stati patologici● Aumento della mortalità dovuta a omicidi e suicidi● Abuso di alcool e stupefacenti● Disturbi depressivi
Effetti moltiplicatori economici: macroeconomia, mercato del lavoro, impatto di produttività intergenerazionale	<ul style="list-style-type: none">● Riduzione della partecipazione nel mercato del lavoro● Ridotta produttività nel lavoro● Minore reddito● Aumento dell'assenteismo● Impatto di produttività intergenerazionale dovuto alla ripetizione di anni scolastici e minore livello di istruzione raggiunto dai bambini● Riduzione degli investimenti e del risparmio● Fuga di capitali
Effetti moltiplicatori sociali: impatto sulle relazioni interpersonali e sulla qualità della vita	<ul style="list-style-type: none">● Trasmissione della violenza da una generazione all'altra● Minore qualità della vita● Erosione del capitale sociale● Minore partecipazione alla vita democratica

(Fonte: Buvinic et al, 1999)

Tabella costi della violenza (Bontempi)

Nazione Nazione/Regione	STUDIO	COSTO/ risparmio rapportato al PIL del paese nell'anno di riferimento (valori %)	ANNO	TIPO DI VIOLE NZA, specificit à dei dati	TIPO DI COSTO	Ulteriori note	% di donne che hanno dichiarato di avere subito violenza*
AUSTRALIA New South Wales	New South Wales Women's Coordination Unit (1991) Costs of Domestic Violence, haymarket, NSW: New South Wales Women's Coordination Unit	0.360	1991	domestic a	sanità, giudiziario, welfare, mercato lavoro, child care, abitazione (individuali, istituzioni, settore privato)		
AUSTRALIA Queensland	(Blumel D.K., Gibb G.L., Innis B.N., Justo D.L., Wilson D.V. (1993) Who pays? The Economic Costs of Violence against Women, Queensland: Women's Policy Unit, Office of the Cabinet	0.136	1993	fisica, psicologi ca (domesti ca e non)	abitazione, sicurezza sociale, salute, counselling, giustizia, servizi sociali (vittime e comunità)		
AUSTRALIA Northern Territory	Office of Women's Policy (1996)	0.00134	1996	fisica, sessuale e psicologi ca (domesti ca)	sanità, giudiziario, welfare, mercato lavoro, child care, abitazione (individuali, istituzioni, settore privato)		
Totale Australia come somma delle regioni		0.4976					
Australia	NATIONAL COUNCIL TO REDUCE VIOLENCE AGAINST	1.0792	2009	domestic a	sanità, giudiziario, lavoro. Stime costi di seconda generazione e maggiori	Costi in 8 gruppi: vittime/s opravviss ute;	

	WOMEN AND THEIR CHILDREN (2009). The Cost of Violence against Women and their Children. Australia.				spese/minor consumo di vittime e figli	violenti; figli; amici e famiglie; datori di lavoro; governo federale/statale e locale; resto della comunità	
Nuova Zelanda	Snively S. (1994) The New Zeland Economic Costs of family Violence, Auckland: Coopers and Lybrand	1.085	1994		sanità, giudiziario, welfare, mercato lavoro, child care, abitazione (individuali, istituzioni, settore privato)		20
	importo massimo	4.694					
CANADA	Day T. (1995) The Health-related Costs of Violence against Women in Canada: the Tip of the Iceberg, London, Ontario: Centre for Research on Violence Against Women and Children	0.164	1995	fisica, sessuale	sanità, lavoro retribuito e non, abitazione		29
CANADA	Greaves L. Hankivsky O. Kingston-Riechers J (1995) Selected Estimates of the costs of violence against women, London, Ontario: Centre for Research on Violence Against Women and Children	0.450	1995	fisica, stupro, incesto, pedofilia	sanità, giudiziario, welfare, mercato lavoro (individuali, istituzioni, settore privato)		

CANADA British Columbia	Kerr R. McLean J (1996) Paying for Violence: Some of the costs of violence against women in B.C., British Columbia: Ministry of Women equality	0.0397	1996	fisica, sessuale, femminicidio	giudiziario, sicurezza, assistenza pubblica, salute mentale, trattamento sostanze, lavoro, programmi popolazione aborigene		
CANADA	VARCOE, C. et al. (2011). Attributing Selected Costs Intimate Partner Violence in a Sample of Women Who Have Left Abusive Partners: A Social Determinants of Health Approach, in Canadian Public Policy, 37(3): 359-380.	0.5183	2004/ 2005	domestic a. Questionari	giudiziari, sanità, counselling, servizi sociali		
	costo di lungo periodo	0.2329					
CANADA	McINTURFF K. (2013): The Gap in the Gender Gap. Violence against Women in Canada. Canada Centre for Policy Alternatives.	0.4060	2012	sessuale domestica, 2012 Justice Canada Report: An estimation of the economic impact on spousal violence in Canada	sistema giudiziario, costi per la vittima e per servizi sociali e datore di lavoro		

3. IL QUADRO NORMATIVO VIGENTE

3.1 La Convenzione di Istanbul

La percezione della gravità e diffusività dei crimini contro le donne, e della loro trasversalità socio-economica e geografica, induceva il Consiglio d'Europa ad adottare la Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Tale do-

cumento, che si colloca nel solco di numerosi atti sovranazionali aventi analoghe finalità³⁸ veniva approvato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011 ed aperto alla firma l'11 maggio 2011 a Istanbul.

In Italia, la ratifica della Convenzione veniva approvata con voto unanime da ciascuna Camera (Camera dei deputati, 28 maggio 2013; Senato, 19 giugno 2013).

La Convenzione è composta da 81 articoli divisi in 12 capitoli. Molteplici gli obiettivi dichiarati; essi attengono alla necessità:

- di adottare soluzioni idonee a prevenire e perseguire ogni manifestazione di violenza di genere;
- di eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne;
- di adottare misure di protezione e assistenza in favore delle donne vittime di violenza;
- di sostenere le organizzazioni - pubbliche e private - e le autorità competenti in ordine all'applicazione delle normative di tutela;
- di promuovere la cooperazione internazionale al fine di eradicare le variegate forme di violenza contro le donne.

La Convenzione definisce la violenza contro le donne come una «violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata» (articolo 3, lettera a); quanto alla «violenza domestica», essa è identificata dalla Convenzione in «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o *partner*, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima» (articolo 3, lettera b). La Con-

³⁸ Solo a titolo esemplificativo, si richiamano: la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (STE n° 5, 1950) e i suoi Protocolli, la Carta sociale europea (STE n° 35, 1961, riveduta nel 1996, STE n°163), la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani (STCE n° 197, 2005), la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali (STCE n° 201, 2007); le raccomandazioni del Comitato dei Ministri agli Stati membri del Consiglio d'Europa Rec(2002)5 sulla protezione delle donne dalla violenza, Raccomandazione CM/Rec(2007)17 sulle norme e meccanismi per la parità tra le donne e gli uomini, Raccomandazione CM/Rec(2010)10 sul ruolo delle donne e degli uomini nella prevenzione e soluzione dei conflitti e nel consolidamento della pace, e le altre raccomandazioni pertinenti; il Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966), il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne (CEDAW, 1979) e il suo Protocollo opzionale (1999) e la Raccomandazione generale n° 19 del CEDAW sulla violenza contro le donne, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia (1989) e i suoi Protocolli opzionali (2000) e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2006); lo statuto di Roma della Corte penale internazionale (2002).

venzione contiene altresì una definizione di «genere» e «violenza di genere»: in particolare, l'articolo 3, lettera c), precisa che con il termine «genere» ci si riferisce a «ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini». Per quanto invece attiene all'espressione «violenza contro le donne basata sul genere», essa designa «qualsiasi violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato» (articolo 3, lettera d).

La necessità di superare assetti meramente programmatici e di verificare in concreto l'attuazione delle norme convenzionali trovava riscontro nelle previsioni incentrate sull'obbligo di raccogliere ad intervalli regolari i dati statistici disaggregati afferenti alle molteplici forme di manifestazione della violenza di genere, e di promuovere attività di ricerca in materia (articolo 11). Parallelamente, con l'articolo 66, veniva prevista la costituzione di un gruppo di «esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica» allo scopo di vigilare sull'attuazione della Convenzione da parte degli Stati contraenti (cosiddetto «GREVIO»).

In conformità agli obiettivi dichiarati, la Convenzione veniva strutturata su vari capitoli, sostanzialmente incentrati:

- sul dovere di promuovere iniziative finalizzate alla prevenzione della violenza;
- sulla necessità di fornire supporto e protezione alla vittima;
- sull'obbligo di predisporre nei singoli Stati misure legislative in ambito civile, penale e amministrativo tali da costituire efficace risposta alla vittima richiedente la tutela;
- sul dovere di cooperazione internazionale in ogni ambito giuridico al fine di realizzare gli obiettivi di protezione delle vittime e di efficacia dell'azione investigativa/giudiziaria.

Per quanto attiene al primo punto, afferente ad obiettivi di prevenzione, la Convenzione focalizza l'attenzione sulla necessità di «promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini», nonché di vigilare affinché «la cultura, gli usi e i costumi, la religione, la tradizione o il cosiddetto onore non possano essere in alcun modo utilizzati per giustificare nessuno degli atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione».

In tale ambito, viene valorizzata la necessità di impegnarsi in programmi e campagne di sensibilizzazione in materia, dedicando una speciale attenzione, sul fronte educativo, ai contesti scolastici, ritenuti di imprescindibile importanza per l'affermazione della parità dei sessi, il reciproco rispetto e la soluzione non violenta di qualunque conflitto interpersonale.

Di assoluta rilevanza in tale ambito è l'attenzione verso il settore della comunicazione e dei media, chiamato a partecipare all'elaborazione e all'attuazione di linee guida e norme di autoregolamentazione per prevenire la violenza di genere o comunque al fine di tutelare la dignità delle donne.

Sempre in tema di individuazione di misure preventive, vanno poi richiamate le disposizioni convenzionali contenute nell'articolo 16 con le quali viene previsto a carico degli Stati aderenti l'obbligo di istituire programmi di trattamento per il soggetto autore della violenza, al fine di correggerne i modelli comportamentali e prevenire il rischio di recidiva.

Per quanto attiene al secondo punto delle cosiddette macroaree sopraindicate, afferente agli obblighi di protezione e sostegno della vittima, la Convenzione delinea chiaramente obblighi di tutela intesi sia come necessità di apprestare soluzioni idonee a presidiare la sicurezza della persona, sia come dovere di adottare modalità di approccio tali da scongiurare il rischio di una vittimizzazione secondaria, sia infine come sostegno extraprocessuale, favorendo le iniziative tendenti ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica della vittima. Tali obiettivi, secondo la prospettiva convenzionale, presuppongono necessariamente una cooperazione tra tutti i soggetti, pubblici e privati (autorità giudiziaria o di polizia, autorità amministrative, organizzazioni non governative eccetera), che operano sul territorio. Parallelamente risulta imprescindibile, secondo le indicazioni della Convenzione, garantire alla vittima adeguata informazione sull'accesso ai servizi sanitari e sociali nonché agli ulteriori servizi in grado di fornire supporto sul piano legale.

Nell'ambito delle misure preordinate alla protezione della vittima la Convenzione impone agli Stati aderenti l'obbligo di allestire servizi specializzati tra cui case rifugio idonee ad offrire un alloggio sicuro alle vittime e ai loro bambini, nonché di istituire linee telefoniche di assistenza continua destinate a fornire consulenze su tutte le forme di violenza oggetto di trattazione.

La necessità di incentivare l'emersione di tali fenomeni criminali ha altresì indotto la Convenzione a prescrivere l'adozione di misure tali da consentire a figure professionali vincolate alla riservatezza il superamento di tali vincoli nei casi in cui risultino consumate gravi forme di violenza ovvero si tema la futura consumazione di tali atti.

Per quanto attiene al terzo punto, afferente all'obbligo a carico degli Stati di predisporre misure legislative in ambito civile, penale e amministrativo tali da costituire efficace risposta alla vittima richiedente la tutela, le indicazioni della Convenzione hanno connotazioni pluridirezionali.

In primo luogo la Convenzione impone obblighi di penalizzazione in relazione a variegate tipologie di aggressione a beni giuridici facenti capo alle donne, con previsione di punibilità sia nei confronti dei soggetti che ne sono direttamente autori sia in relazione a coloro che abbiano intenzionalmente cooperato o comunque favorito la consumazione dell'attività illecita. Rientrano nell'elencazione:

- le condotte tendenti a compromettere l'integrità psicologica mediante coercizione o minacce (violenza psicologica);
- i comportamenti ripetutamente minacciosi tali da determinare timori per la propria incolumità (atti persecutori);
- tutte le forme di violenza fisica;
- tutte le aggressioni sessuali, identificate nel fatto di subire atti sessuali senza avere prestato liberamente il proprio consenso; consenso la cui sussistenza deve essere verificata mediante attenta valutazione del contesto fattuale. La Convenzione precisa altresì che nessuna causa di esonero da responsabilità può derivare dalla sussistenza di un rapporto coniugale o comunque di una relazione affettiva;
- le condotte di coartazione al matrimonio;
- le mutilazioni genitali femminili, con estensione della punibilità a qualunque forma di cooperazione nella realizzazione di tali atti;
- le condotte consistenti nel praticare aborti ovvero nel praticare altri interventi tendenti ad interrompere definitivamente la capacità riproduttiva della donna, senza il consenso informato della donna o la sua piena comprensione dell'atto;
- le condotte di molestia sessuale, identificata nel «comportamento indesiderato, verbale, non verbale o fisico di natura sessuale con lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una persona» o comunque nel comportamento che «crea un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo».

La Convenzione ha poi categoricamente affermato che in nessun caso una distorta concezione dell'onore, mutuata da contesti religiosi, sociali o culturali, possa costituire causa di giustificazione nella valutazione giudiziaria delle variegate forme di violenza contro le donne.

Nello statuire obblighi di penalizzazione, la Convenzione ha altresì fornito indicazioni in ordine all'entità delle sanzioni, disponendo che debbano essere normativamente quantificate in modo da costituire misura «efficace, proporzionata e dissuasiva». In un'ottica di individualizzazione della risposta sanzionatoria, la Convenzione ha altresì statuito che siano introdotte nei singoli ordinamenti circostanze aggravanti in relazione a contesti di accentuato disvalore, individuati:

- nella commissione del reato in danno di persona legata al soggetto agente da vincoli coniugali, parentali o di convivenza, ovvero da parte di soggetto che abbia abusato della propria autorità;
- nella reiterazione delle condotte illecite ovvero nell'accertata sussistenza di pregresse condanne per fatti analoghi;
- nella consumazione del reato in danno o in presenza di minori, o comunque in danno di soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità;
- nella consumazione plurisoggettiva del reato;
- nella «estrema gravità» della violenza agita ovvero nella causazione di gravi danni fisici o psicologici alla vittima;
- nella perpetrazione del reato con impiego di armi.

Di particolare interesse è poi la previsione di cui all'articolo 48 secondo cui sono vietati i metodi alternativi di risoluzione dei conflitti, tra cui la mediazione e la conciliazione per tutte le forme di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione.

Anche in tema di indagini e svolgimento del processo penale, la Convenzione ha dettato norme di assoluta importanza.

Innanzitutto ha statuito l'obbligo di procedere in modo tempestivo all'espletamento delle indagini e all'adozione di misure tutelanti per la vittima. In tale contesto è stato altresì previsto a carico degli Stati l'obbligo di adottare misure tendenti a valutare «il rischio di letalità, la gravità della situazione e il rischio di reiterazione dei comportamenti violenti, al fine di gestire i rischi»; valutazione che deve riguardare non solo la fase di insorgenza bensì l'intera sequenza della vicenda penale, e che deve avere innanzi tutto ad oggetto la verifica in ordine alla disponibilità di armi da fuoco da parte del soggetto agente.

Tra le misure tutelanti previste dalla Convenzione, uno spazio indubbiamente rilevante viene riconosciuto al provvedimento di allontanamento del soggetto maltrattante dalla casa familiare e al divieto di avvicinamento e comunicazione con la vittima. La Convenzione statuisce altresì che la violazione di tali misure ad opera del destinatario di esse sia sanzionata penalmente o comunque dia luogo a «sanzioni legali efficaci, proporzionate e dissuasive».

Le misure di protezione della vittima, nella prospettiva della Convenzione, non si esauriscono tuttavia nell'adozione di misure cautelari a carico dell'indagato ma hanno connotazioni variegata. Precisamente, nell'articolo 56 la Convenzione ricomprende tra le misure protettive della vittima:

- la tutela dell'incolumità propria e dei congiunti e dei testimoni, sia nel contesto socio-familiare sia nei luoghi deputati all'esercizio della giurisdizione;

- la tutela sul piano informativo, sia per quanto attiene all'eventuale rimessione in libertà dell'aggressore, sia in relazione ai diritti e servizi cui può avere accesso anche sul piano legale, sia per quanto riguarda l'andamento del procedimento penale;

- la tutela della reputazione e della vita privata; in modo coerente, anche l'articolo 54 prevede che in qualunque contesto giudiziario, le prove sui pregressi comportamenti sessuali o sulla condotta tenuta siano ammesse solo ove strettamente necessarie e pertinenti;

- l'adozione di misure idonee a consentire la testimonianza della vittima in forma protetta, mediante ricorso a tecnologie di comunicazione che consentano l'assunzione del contributo dichiarativo in luogo diverso da quello ove si trova l'indagato/imputato; misure ancora più imprescindibili ove la testimonianza sulle violenze domestiche coinvolga un minore.

Ulteriore previsione di grande importanza, al fine di superare gli ostacoli alla richiesta di tutela fondati sulla precarietà delle condizioni econo-

miche, è quella di cui all'articolo 57 che prevede a carico degli Stati il dovere di garantire l'accesso al gratuito patrocinio delle vittime di reato.

Per quanto attiene al fattore temporale nel processo, se per un verso la Convenzione impone l'attivazione delle indagini e delle misure tutelanti nel più breve tempo possibile, per altro verso prevede a carico degli Stati l'obbligo di stabilire termini di prescrizione del reato che tengano conto della gravità di essi e che consentano alla vittima di ottenere giustizia anche a distanza di tempo.

Una speciale menzione è quindi dedicata alle vittime di nazionalità straniera. In relazione ad esse, ove il loro *status* di residente dipenda da quello del coniuge o del *partner*, la Convenzione prevede che gli Stati rilascino un titolo autonomo di soggiorno al fine di scongiurare il rischio che il timore di ripercussioni sul diritto alla permanenza nello Stato ospitante possano indurre a rinunciare alla richiesta di tutela. La possibilità per la vittima straniera di ottenere un permesso di soggiorno è stata altresì prevista in tutti i casi in cui sia necessario presidiare la presenza della stessa a fini di collaborazione processuale ovvero quando siano vittime di matrimoni forzati o comunque ove si trovino in condizioni personali di speciale vulnerabilità.

L'ultima macroarea individuata dalla Convenzione è quella afferente al dovere di cooperazione internazionale in ogni ambito giuridico al fine di realizzare gli obiettivi di protezione delle vittime e di efficacia dell'azione investigativa/giudiziaria. Tale cooperazione si concreta non solo nella condivisione degli obiettivi preventivi e repressivi rispetto alle variegate forme di violenza di genere ma anche nell'imposizione agli Stati aderenti di attivarsi immediatamente con le necessarie segnalazioni laddove siano in possesso di informazioni afferenti ad un rischio concreto ed imminente per la vita o l'incolumità di una donna in altro Paese. Al fine di rendere concreta e costruttiva tale ultima previsione, è stato disposto che lo Stato destinatario di tale attivazione informi lo Stato richiedente in ordine alle iniziative assunte.

3.2 L'attuazione della Convenzione di Istanbul e l'esercizio della due diligence da parte del GREVIO

Come già evidenziato in precedenza, uno strumento rafforzativo in ordine al rispetto delle disposizioni convenzionali va ravvisato nell'istituzione di un organismo collegiale, denominato «Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica» (di seguito denominato: GREVIO). I suoi componenti, da un minimo di dieci a un massimo di quindici, sono eletti dal Comitato delle Parti tra i candidati designati dagli Stati, con mandato quadriennale e nel rispetto del criterio dell'equilibrio tra i sessi e con equa ripartizione geografica.

Per quanto attiene alle procedure di controllo, esse sono principalmente incentrate sulla disamina da parte del GREVIO dei rapporti sulle misure adottate nelle materie di interesse, provenienti dai singoli Stati ed elaborati sulla base di un questionario predisposto dal citato gruppo

di esperti. Le Parti hanno l'obbligo di rispondere al questionario e di fornire qualunque altra informazione richiesta; il GREVIO in ogni caso può organizzare visite nei Paesi interessati e ricevere informazioni sia da soggetti istituzionali sia da ONG o da altri operatori della società civile.

A conclusione dei lavori di verifica, il GREVIO elabora una bozza di rapporto contenente la propria analisi sull'applicazione della Convenzione da parte dei singoli Stati nonché suggerimenti e proposte per il miglioramento degli assetti normativi/applicativi. La bozza viene inoltrata agli Stati destinatari che hanno facoltà di proporre le proprie osservazioni. Esaurita questa fase, il GREVIO adotta il proprio rapporto contenente le conclusioni in ordine alle misure adottate dagli Stati e lo trasmette alla Parte interessata e al Comitato delle Parti. Quest'ultimo, a sua volta, sulla base del rapporto del GREVIO, può adottare delle raccomandazioni riguardanti le misure da adottare.

Oltre alla procedura ordinaria, il GREVIO ha comunque il potere di intervenire in via immediata laddove abbia ricevuto informazioni attendibili in ordine a gravi violazioni della Convenzione. In tal caso può domandare la presentazione urgente di un rapporto speciale sulle misure adottate per prevenire forme di violenza sulle donne gravi, diffuse o ricorrenti. Può altresì designare uno o più membri incaricati di condurre una indagine o presentare con urgenza un rapporto ovvero di effettuare visite sul territorio interessato. A conclusione di tale procedura d'urgenza, il GREVIO trasmette i risultati alla parte interessata e, se del caso, al Comitato delle Parti e al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

Il GREVIO ha in ogni caso il potere di adottare raccomandazioni di carattere generale sull'applicazione della Convenzione.

I rapporti del GREVIO sono presentati dalle Parti ai Parlamenti nazionali.

Sotto il profilo applicativo, il questionario previsto dalla cosiddetta «procedura ordinaria» per verificare l'osservanza delle disposizioni convenzionali è stato adottato dal GREVIO in data 11 marzo 2016 e il periodo di riferimento del monitoraggio riguarda gli anni 2014-2015. Esso è stato inoltrato ai Paesi aderenti alla Convenzione, con pianificazione diversificata sotto il profilo temporale. Per lo Stato italiano è stata pianificata la risposta ad un questionario assai dettagliato e complesso, entro il mese di novembre 2017; il primo *report* del GREVIO è previsto nel marzo 2018 con successiva interlocuzione dello Stato. Il report definitivo dello Stato è fissato entro il mese di luglio 2019. Le ONG, similmente al meccanismo previsto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW), sono invitati a produrre «rapporti ombra» al fine di rilevare le lacune alle quale lo Stato spesso non risponde o risponde in modo parziale. La Commissione GREVIO può tenere conto di tutti rapporti ombra che pervengono alle date indicate.

Nel citato questionario, dopo avere richiamato i molteplici obblighi assunti dagli Stati con la ratifica della Convenzione, vengono richieste dettagliate informazioni, afferenti alle materie di seguito indicate:

– *politiche integrate e raccolta dei dati*: in relazione a tale settore, riferito al capitolo II della Convenzione, articoli 7-11, il GREVIO ha chiesto agli Stati di fornire informazioni sull'adozione di politiche globali e coordinate sulla violenza nei confronti delle donne, precisando quali risorse finanziarie siano state stanziare per l'attuazione di tali politiche e per dare sostegno alle ONG e agli altri soggetti della società civile impegnati nella prevenzione di tali fenomeni criminali e nella protezione delle vittime. Una speciale attenzione è poi dedicata alla raccolta dei dati afferenti a tali fenomeni cui viene attribuita una speciale importanza per verificarne le dimensioni e per valutare l'adequazione delle azioni di contrasto allestite dagli Stati. Essi devono essere disaggregati per sesso, età, tipologia di violenza, natura della relazione tra autore e vittima, ubicazione geografica e ogni altro fattore ritenuto rilevante;

– *prevenzione*: in relazione a tale settore, riferito al capitolo III della Convenzione, articoli 12-17, il GREVIO ha chiesto agli Stati di precisare quali azioni di prevenzione siano state intraprese per promuovere il cambiamento dei modelli sociali e culturali eradicando pregiudizi, usanze e pratiche fondate sull'inferiorità delle donne o su ruoli stereotipati per donne e uomini. In particolare è stato richiesto di precisare quali campagne e programmi siano stati promossi/effettuati in relazione agli obiettivi individuati, quali iniziative siano state adottate nei contesti scolastici, quali azioni siano state intraprese per la formazione professionale in materia di violenza di genere, quali percorsi siano stati predisposti per il trattamento dei soggetti violenti/maltrattanti. Con specifico riferimento al settore dell'informazione e dei *social media* è stato poi richiesto di comunicare se vi sia stato coinvolgimento di tali soggetti nell'elaborazione delle politiche preventive nonché nella redazione di norme di autoregolamentazione finalizzate a scongiurare la perpetuazione di stereotipi deleteri ovvero di immagini femminili degradanti o di iconografia che associ violenza e sesso. È stato poi richiesto di precisare quali misure siano state adottate per incentivare l'adozione di protocolli o linee guida, per far fronte alle molestie sessuali sul luogo di lavoro;

– *protezione e sostegno*: in relazione a tale settore, riferito al capitolo IV della Convenzione, articoli 18-28, il GREVIO ha chiesto agli Stati di comunicare quali azioni siano state realizzate per garantire che le donne vittime di violenza ricevano le necessarie informazioni sui servizi di supporto e le misure giuridiche a loro disposizione; informazioni che devono essere «adeguate, tempestive e in una lingua a loro comprensibile». Quanto ai servizi di supporto, il GREVIO ha chiesto di precisare se e quali misure siano state intraprese per garantire: supporto finanziario, servizi per l'alloggio ovvero per il sostegno psicologico o medico, ovvero per la consulenza legale o la presentazione di denunce, ovvero ancora per la ricerca di lavoro. È stato poi chiesto di fornire indicazioni articolate per ogni categoria di servizi, precisandone numero e distribuzione geografica, numero di operatrici/operatori, accessibilità dei servizi in punto di orari, criteri operativi, modalità di finanziamento e ogni altra informazione di

interesse. È stato altresì richiesto di specificare se siano state allestite linee telefoniche di sostegno, e con quale modalità di funzionamento;

– *diritto sostanziale*: in relazione a tale settore, afferente al capitolo V della Convenzione, articoli 29-48, il GREVIO ha chiesto agli Stati di fornire informazioni in merito al quadro normativo (civile, penale, amministrativo) in materia, precisando quali passi siano stati compiuti per colmare eventuali vuoti di tutela. Nel dettaglio, il GREVIO ha poi chiesto di specificare: se sussistano, e con quale grado di diffusione, protocolli e linee guida per operatori della giustizia e di polizia; quali rimedi di diritto civile – fornendo sul punto i dati quantitativi – siano stati previsti a vantaggio delle vittime contro gli autori di fatti violenti ovvero contro lo Stato che abbia mancato al dovere di prevenzione e protezione; quali procedure siano state previste a vantaggio delle vittime per ottenere il risarcimento del danno dai responsabili del reato ovvero dallo Stato. Sul fronte penale, una speciale attenzione è stata dedicata alla verifica degli obblighi di penalizzazione introdotti dalla Convenzione, sia per quanto attiene alle tipologie di condotte, sia in relazione all'entità delle sanzioni o alla previsione di circostanze aggravanti, sia infine in rapporto all'estensione dell'area penale ad ogni forma di cooperazione ovvero allo stadio del tentativo. Nel questionario, il GREVIO ha poi chiesto di precisare quali procedure siano state adottate per garantire che, nei provvedimenti afferenti al diritto di visita ai figli, siano presi in considerazione «a titolo prevalente» gli episodi di violenza in danno delle donne, anche al fine di evitare la causazione di danni ulteriori. Ulteriori tematiche introdotte nel questionario – entrambe costituenti oggetto di quesiti – sono quelle afferenti al monitoraggio o sorveglianza delle persone condannate nonché alla caducazione della capacità genitoriale del soggetto violento/maltrattante laddove l'interesse del minore e la sicurezza della vittima non possano essere salvaguardate in altro modo. Il GREVIO ha poi chiesto di confermare il divieto nei singoli Stati di accedere a procedimenti alternativi di risoluzione delle controversie (compresa la mediazione o conciliazione) con riferimento alle forme di violenza. Ha poi chiesto anche in questo capitolo di fornire nel dettaglio dati amministrativi e giudiziari in merito all'estensione di tali fenomeni;

– *indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive*: in questa parte, afferente al capitolo VI della Convenzione, articoli 49-58, il GREVIO si propone di acquisire dagli Stati ogni utile informazione in merito alla tempestività delle indagini e delle misure protettive, nonché all'efficacia del complessivo procedimento penale. In particolare si chiede di precisare quali misure siano state adottate per garantire tali obiettivi. L'attenzione viene focalizzata principalmente sulla valutazione del rischio di letalità per la vittima o comunque del rischio di reiterazione delle violenze in suo danno nonché sull'adozione di misure urgenti di allontanamento dell'aggressore dalla residenza della vittima ovvero di altre ordinanze di ingiunzione/protezione, precisandone l'ambito applicativo (presupposti, contenuti, durata, azioni di contrasto in caso di violazioni eccetera). Anche in relazione a tali misure si chiede agli Stati di fornire dati statistici assolutamente dettagliati. Nel questionario, il GREVIO ribadisce

la necessità di stabilire per i reati di violenza di genere procedure connotate dalla perseguibilità d'ufficio. Viene poi richiesto di precisare quale ruolo venga riconosciuto nei procedimenti giudiziari alle ONG e agli altri soggetti della società civile operanti nel settore di interesse per quanto attiene al sostegno della vittima. Costituisce oggetto di ulteriore quesito la valutazione della gratuità dell'assistenza legale in favore delle donne vittime di violenza. Viene infine richiesto di precisare quali misure siano state adottate per garantire alla vittima tempestive informazioni in ordine alla vicenda processuale e un adeguato trattamento nella fase istruttoria, con particolare riferimento al suo ascolto, sia per quanto attiene alle modalità sia in relazione alla necessità di evitare qualunque contatto con l'aggressore;

– *migrazione e asilo*: in tale settore, afferente al capitolo VII della Convenzione, articoli 59-61, il GREVIO ha chiesto agli Stati di comunicare quali misure siano state adottate per garantire alle donne migranti vittime di violenza di ottenere titoli abilitativi al soggiorno nel Paese ospitante in tutti i casi in cui sia venuto meno il rapporto con il soggetto dal quale dipendeva lo status di residente della vittima. Ha altresì chiesto di precisare se la violenza di genere nei confronti delle donne sia considerata una forma di persecuzione ai fini della domanda di asilo.

3.3 *Le norme vigenti in Italia in tema di violenza contro le donne*

Il quadro normativo vigente costituisce l'esito di un lungo percorso evolutivo, profondamente segnato nel corso del tempo dalle pronunce della Corte costituzionale e dalla necessità del legislatore di ottemperare a dettati costituzionali e ad obblighi assunti in sede sovranazionale o comunque derivanti dalle profonde trasformazioni sociali.

A tutt'oggi, il sistema penale è strutturato sul codice penale del 1930, la cui originaria impostazione rifletteva con evidenza non soltanto una concezione autoritaria nel rapporto tra Stato e cittadino ma soprattutto, per quanto qui interessa, una concezione sociale arcaica, basata sulla subalternità della donna e sul disconoscimento di basilari diritti.

Solo a titolo esemplificativo, gioverà richiamare talune disposizioni, del tutto emblematiche e confermate della tesi sopra formulata:

– per quanto riguarda le tipologie di aggressione sessuale, nell'originaria stesura del codice esse erano sostanzialmente strutturate su due fattispecie, disciplinate negli articoli 519 e 521. Tali previsioni erano collocate tra i reati contro la moralità pubblica e il buon costume, con ciò disconoscendo le connotazioni «personalistiche» della vittima. Inoltre, la distinzione tra «violenza carnale» e «atti di libidine violenti», con diversa quantificazione della sanzione penale, costringeva gli organi inquirenti e l'autorità giudiziaria ad invasive attività istruttorie (ad esempio su dati dimensionali/anatomici dell'atto sessuale), tali da determinare esiti di vittimizzazione secondaria;

– a conferma di una impostazione codicistica del tutto insensibile alla posizione e ai diritti della vittima va poi richiamata l'originaria disposizione sul cosiddetto «matrimonio riparatore». Precisamente, con l'articolo 544 del codice penale il codice Rocco riconosceva la natura di causa speciale di estinzione del reato sessuale a vantaggio dell'autore del reato che avesse contratto matrimonio con la vittima. Coerente con tale assetto era poi la giurisprudenza che per molto tempo negava la configurabilità delle fattispecie citate ove la condotta di aggressione sessuale fosse stata posta in essere nell'ambito di contesto familiare, da parte del marito in danno della moglie;

– anche la fattispecie di sequestro di persona era regolamentata in modo fortemente discriminatorio nel caso in cui la vittima fosse di sesso femminile e la compressione della libertà avesse avuto particolari connotazioni finalistiche: in particolare, laddove la condotta fosse stata consumata a fini di matrimonio, l'articolo 522 del codice penale prevedeva pene di minima entità (da uno a tre anni), significativamente inferiori alle pene stabilite dal legislatore per la fattispecie di base di sequestro di persona (da sei mesi a otto anni, con possibilità di arrivare a dieci in talune particolari circostanze); ove invece il fine dell'autore fosse preordinato alla consumazione di aggressione sessuale, la pena era maggiore (da tre a cinque anni) rispetto al «ratto a fini matrimonio» ma pur sempre significativamente inferiore alla fattispecie di base di sequestro di persona;

– il ruolo subordinato della donna nel contesto familiare emergeva poi con evidenza dal riconoscimento normativo della cosiddetta «causa d'onore»; in particolare, l'articolo 587 del codice penale attenuava in misura eclatante la risposta sanzionatoria in caso di omicidio di una donna-moglie, figlia o sorella dell'autore del reato – ove quest'ultimo avesse agito dopo averne scoperto «la illegittima relazione carnale o nello stato d'ira determinato dall'offesa recata all'onore suo o della famiglia». In tal caso, la sanzione prevista era compresa da tre a sette anni a fronte di compasso edittale compreso tra ventiquattro e trenta anni nelle ipotesi «ordinarie» di uxoricidio;

– sempre in tema di comportamenti sessuali, vanno poi richiamate le disposizioni del vecchio articolo 559 del codice penale che puniva l'adulterio solo ove commesso dalla donna; quanto al coniuge di sesso maschile, poteva incorrere in sanzione solo ove avesse accolto la «concubina» nella casa familiare ovvero l'avesse collocata «notoriamente» in altro luogo a lui riferibile (articolo 560 del codice penale);

– per quanto infine attiene alle disposizioni afferenti ai comportamenti nel contesto familiare, le disposizioni erano costruite delineando una struttura piramidale al vertice della quale si trovava il capo famiglia di sesso maschile, titolare di poteri autoritativi verso i congiunti, il cui esercizio con modalità violente era sanzionato solo a certe condizioni. In particolare, l'articolo 571 del codice penale sanzionava (e tutt'oggi sanziona) l'abuso dei mezzi di correzione e di disciplina solo ove da esso derivi il pericolo di una malattia ovvero laddove abbia concretamente cagionato una malattia. Quanto alla fattispecie di maltrattamenti in famiglia,

essa in origine non consentiva l'estensione applicativa alla persona «soltanto» convivente, pertanto escludendola dalla tutela penale. È interessante rilevare che ancora oggi, la collocazione sistematica della fattispecie è nel capo IV del titolo XI del libro II del codice penale, e dunque nell'ambito dei reati «contro l'assistenza familiare».

Esaurite tali brevi premesse sulle previgenti disposizioni normative, va rilevato che le sequenze che hanno portato il nostro sistema ad assetti maggiormente rispondenti alle sollecitazioni costituzionali ovvero provenienti dalle convenzioni internazionali sono disseminate nel tempo, con una decisa accelerazione tra il 2009 e il 2015. In particolare:

- i primi interventi correttivi recano la firma della Corte costituzionale. Precisamente, con le sentenze n. 126 del 19 dicembre 1968, e n. 147 del 3 dicembre 1969, la Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale degli articoli 559 e 560 del codice penale in tema di adulterio e concubinato, testualmente affermando che tali previsioni recavano «l'impronta di un'epoca nella quale la donna non godeva della stessa posizione sociale dell'uomo e vedeva riflessa la sua situazione di netta inferiorità nella disciplina dei diritti e doveri coniugali»;

- con legge 5 agosto 1981, n. 442, venivano abrogate la disposizione di cui all'articolo 544 del codice penale in tema di «matrimonio riparatore» con effetti estintivi dei reati sessuali, nonché la previsione di cui all'articolo 587 del codice penale, afferente alla cosiddetta causa d'onore quale elemento di forte attenuazione della pena nei casi di omicidio;

- con legge 15 febbraio 1996, n. 66, veniva abrogato l'intero capo I del titolo IX del libro secondo del codice penale. In particolare con tale importante intervento riformatore venivano abrogate tutte le originarie disposizioni in tema di violenza sessuale, ratto a fine di matrimonio, ratto a fine di libidine, seduzione con promessa di matrimonio commessa da persona coniugata; parallelamente veniva introdotta una nuova disciplina in tema di aggressioni sessuali, collocata sotto il profilo sistematico nell'ambito dei reati contro la persona, e precisamente contro la libertà personale; scelta, quest'ultima, di evidente impatto simbolico-ideologico. Nella vigente formulazione, gli articoli 609-bis e 609-octies del codice penale sanzionano tutti gli atti sessuali, rispettivamente consumati in forma monosoggettiva o pluri-soggettiva, mediante violenza o minaccia, abuso di autorità, abuso delle condizioni di inferiorità fisica o psichica ovvero traendo in inganno la persona offesa per essersi il colpevole sostituito ad altra persona. La procedibilità è a querela, con termine semestrale e previsione di irrevocabilità; residua la procedibilità d'ufficio in relazione a contesti di speciale gravità, indicati nell'articolo 609-septies, comma quarto. La stessa legge ha altresì introdotto una nuova regolamentazione in tema di atti sessuali con minori e tra minori;

- con la legge 4 aprile 2001, n. 154, il legislatore nazionale, focalizzando in particolare l'attenzione sulla tutela della vittima, ha introdotto sul fronte civile gli articoli 342-bis e 342-ter del codice civile, con i quali sono stati previsti i cosiddetti ordini di protezione a vantaggio del coniuge

o del convivente del soggetto maltrattante; parallelamente ha innovato il sistema processuale penale introducendo quale nuova misura cautelare l'allontanamento dalla casa familiare (articolo 282-*bis* del codice di procedura penale);

– con legge 9 gennaio 2006, n. 7, veniva introdotto nel codice penale il reato di «pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»; figura delittuosa disciplinata e sanzionata dal nuovo articolo 583-*bis* del codice penale come ipotesi speciale ed autonoma rispetto alla fattispecie di base di lesioni personali di cui all'articolo 582 del codice penale; scelta ancora una volta orientata dalla necessità di enfatizzare il significato simbolico della disposizione e di scongiurare il rischio di meccanismi attenuativi della responsabilità mediante le dinamiche processuali incentrate sulla comparazione delle circostanze della pena;

– con il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, veniva introdotta, colmando un vuoto per lungo tempo stigmatizzato, la fattispecie di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale, che sanziona la consumazione di atti persecutori, identificati nella reiterazione di condotte di molestia o minaccia in danno di 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»; con lo stesso intervento normativo venivano altresì introdotte ulteriori disposizioni in punto di protezione e assistenza della vittima, in ambito processuale ed extraprocessuale; tra queste merita una speciale menzione la misura cautelare penale di cui all'articolo 282-*ter* del codice di procedura penale, avente ad oggetto il divieto di avvicinamento e comunicazione con la persona offesa;

– con legge 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, nonché norme di adeguamento interno (cosiddetta «Convenzione di Lanzarote»), veniva modificata la fattispecie di cui all'articolo 572 del codice penale, mediante inserimento della persona convivente tra le possibili vittime del reato di maltrattamenti in famiglia; allo stato dunque la fattispecie sanziona chiunque «maltratta una persona della famiglia o comunque convivente» ovvero altri soggetti legati da vincoli di affidamento per ragioni tipicizzate, ovvero ancora sottoposti all'autorità del soggetto agente. Merita segnalazione anche la modifica introdotta all'articolo 157 del codice penale, con la quale sono stati raddoppiati i termini di prescrizione in relazione a vari reati, tra cui quelli di violenza sessuale e maltrattamenti. Infine, per quanto attiene alla fattispecie omicidiaria (articolo 575 del codice penale), il legislatore del 2012 ha novellato l'articolo 576 del codice penale (contenente elencazione di circostanze aggravanti), prevedendo la sanzione dell'ergastolo laddove l'omicidio sia consumato «in occasione della commissione di taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 600-*bis*, 600-*ter*, 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies*» ovvero «dall'autore del delitto previsto dall'articolo 612-*bis* del

codice penale nei confronti della stessa persona offesa» (articolo 576, primo comma, numeri 5 e 5.1 del codice penale);

– con il citato decreto-legge n. 93 del 2013, in attuazione delle prescrizioni imposte dalla Convenzione di Istanbul, veniva significativamente modificato il quadro normativo sostanziale e processuale, con interventi sulle singole fattispecie incriminatrici, con l'introduzione di nuove circostanze aggravanti, con la previsione di nuove misure coercitive e con una serie di statuizioni afferenti ai diritti conoscitivi della vittima, nonché all'assistenza e alla protezione della stessa. Di tale intervento normativo, ci si occuperà più in dettaglio nel prosieguo della trattazione;

– con il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, veniva novellata la disposizione di cui all'articolo 275 del codice di procedura penale, in punto di misure cautelari. In particolare, con il citato intervento normativo venivano escluse dall'ambito operativo del comma 2-*bis* – secondo cui la custodia in carcere non può essere applicata ove il giudice ritenga che la pena detentiva irrogata all'esito del giudizio non superi i tre anni di reclusione – le fattispecie di maltrattamenti (articolo 572 del codice penale) e atti persecutori (articolo 612-*bis* del codice penale), oltre ad ulteriori fattispecie di diversa collocazione sistematica;

– con il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, l'Italia ha ratificato il proprio adeguamento alla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, delineando un nuovo statuto per la vittima del reato, fortemente potenziandone lo spazio di azione nell'ambito del procedimento penale.

Come anticipato, il decreto-legge n. 93 del 2013, costituisce una articolata risposta legislativa ai molteplici obblighi imposti dalla Convenzione di Istanbul.

Il contenuto di tale intervento normativo è ampio e pluridirezionale, con impatto sull'area del diritto penale sostanziale e processuale, nonché su ulteriori ambiti di natura amministrativa. Di seguito, in forma sintetica, le principali innovazioni introdotte.

Per quanto attiene al diritto penale sostanziale, il legislatore ha in primo luogo ottemperato alle disposizioni convenzionali che richiedevano, in un'ottica di individualizzazione della sanzione penale, l'introduzione di circostanze aggravanti in relazione a contesti fattuali di accentuato disvalore (articolo 46 della Convenzione di Istanbul). In tale prospettiva, è stata introdotta una nuova aggravante comune, con il nuovo articolo 61, comma primo, n. 11-*quinquies* del codice penale che prevede un aggravamento di pena laddove il reato sia consumato in presenza o in danno di minore di anni diciotto, ovvero in danno di una persona in stato di gravidanza; circostanze applicabili con esclusivo riferimento ai reati non colposi contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale ovvero nell'ipotesi di maltrattamenti (articolo 572 del codice penale),

Ulteriori circostanze aggravanti sono state poi inserite in relazione alla fattispecie di violenza sessuale: precisamente il decreto-legge n. 93

del 2013 ha innovato l'articolo 609-ter del codice penale mediante l'inserimento del comma 5-ter, riferito all'ipotesi di consumazione del reato in danno di vittima in stato di gravidanza, ovvero del comma 5-quater, riferito all'ipotesi di perpetrazione dell'illecito da parte del coniuge, anche separato o divorziato, ovvero da parte di soggetto che sia o sia stato legato alla vittima da relazione affettiva, anche senza convivenza.

L'attuale o pregressa sussistenza di vincolo matrimoniale e/o affettivo è stata poi prevista quale ulteriore circostanza aggravante anche in relazione alla fattispecie di cui all'articolo 612-bis del codice penale, mediante riformulazione del secondo comma. Nella stessa disposizione è stata altresì prevista quale aggravante la commissione del fatto mediante strumenti informatici o telematici.

Per quanto invece attiene ai profili incentrati sulla procedibilità, il legislatore ha disposto che, in tema di atti persecutori, la remissione di querela possa essere solo processuale e che in ogni caso tale condizione di procedibilità sia ritenuta irrevocabile, al pari di quanto disposto in relazione ai reati di violenza sessuale, ove il fatto risulti commesso mediante minacce reiterate nei modi di cui all'articolo 612, secondo comma, del codice penale, e cioè in presenza di minacce aggravate.

Sotto il profilo processuale, le modifiche introdotte dal legislatore sono connotate da maggiore ampiezza ed eterogeneità, come di seguito precisato:

– innanzitutto il legislatore ha integrato l'articolo 101 del codice di procedura penale prevedendo a carico degli organi inquirenti l'obbligo di informare la persona offesa della facoltà di nominare un difensore e della possibilità di accesso al patrocinio a spese dello Stato; in relazione a tale ultimo istituto, il legislatore ha altresì modificato l'articolo 76 del testo unico in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, inserendo le fattispecie di cui agli articoli 572, 612-bis, 583-bis del codice penale nell'elenco dei reati che consentono l'accesso a tale beneficio anche in deroga ai limiti di reddito previsti nel citato decreto. Per quanto invece attiene ai reati sessuali, essi erano già da tempo compresi nell'ambito applicativo della norma;

– in tema di intercettazioni telefoniche, è stato integrato l'articolo 266 del codice di procedura penale mediante inserimento della lettera f-quater) che ammette il ricorso a tale strumento di ricerca della prova anche in relazione alla fattispecie di atti persecutori, che altrimenti, in ragione dei limiti edittali (non superiore a cinque anni), sarebbero stati esclusi in applicazione della regola generale di cui al comma 1, lettera a) del medesimo articolo;

– in tema di misure cautelari, l'importante misura di cui all'articolo 282-bis (allontanamento dalla casa familiare), espressamente richiamata nell'articolo 52 della Convenzione di Istanbul, ha visto ampliare il proprio ambito applicativo, mediante inserimento al comma 6 degli ulteriori riferimenti alla fattispecie di lesioni personali di cui all'articolo 582 del codice penale, limitatamente alle ipotesi procedibili d'ufficio o comunque

aggravate, nonché a quella di minacce aggravate di cui all'articolo 612, secondo comma, del codice penale; fattispecie incriminatrici in precedenza escluse dall'operatività della citata misura cautelare, in ragione dei bassi livelli edittali, inferiori al limite stabilito nella previsione generale di cui all'articolo 280 del codice di procedura penale; a tal fine, con particolare riferimento alla fattispecie di lesioni lievissime (entro i giorni 20 di prognosi), per consentire l'adozione di soluzioni cautelari altrimenti escluse, il legislatore ha trasferito la competenza dal giudice di pace al tribunale ordinario;

– sempre nell'ambito dei presidi cautelari, un assoluto rilievo va riconosciuto alle prerogative conoscitive della vittima, alla quale devono essere comunicate le misure adottate e alla quale devono altresì essere notificate le eventuali successive richieste di revoca o sostituzione di esse. Precisamente, con il comma 2-bis dell'articolo 299 – novellato nel 2013 in conformità ai principi statuiti dall'articolo 56, comma 1, lettere b), c) e d), della Convenzione di Istanbul) – è stato previsto che i provvedimenti di cui agli articoli 282-bis, 282-ter, 283, 284, 285, 286 del codice di procedura penale applicati nei procedimenti aventi ad oggetto reati commessi con violenza alla persona debbano essere comunicati ai servizi socio-assistenziali e al difensore della persona offesa, ovvero, in mancanza di questo, alla persona offesa. Parallelamente, il comma 3 della stessa disposizione prevede il necessario coinvolgimento della persona offesa nel contraddittorio processuale, con facoltà di presentare proprie memorie e osservazioni, laddove siano presentate istanze di revoca o sostituzione delle stesse misure; obblighi presidiati da declaratoria di inammissibilità della richiesta in caso di inottemperanza. In tema di valutazione della persistenza delle condizioni applicative delle misure cautelari merita un richiamo l'integrazione dell'articolo 282-quater, comma 1, del codice di procedura penale, secondo cui, ove l'imputato si sottoponga positivamente ad un programma di prevenzione della violenza organizzato dai servizi socio-assistenziali del territorio, il responsabile del servizio ne deve dare comunicazione al pubblico ministero e al giudice, per le rispettive valutazioni di competenza;

– l'accresciuta attenzione verso la persona offesa, in ottemperanza alle prescrizioni convenzionali, ha trovato riscontro anche nella nuova disciplina processuale afferente alla conclusione del percorso investigativo. In particolare il legislatore ha stabilito che l'avviso di conclusione delle indagini – costituente requisito obbligatorio per il successivo atto di esercizio dell'azione penale – laddove si proceda per i reati di cui agli articoli 572 ovvero 612-bis del codice penale, sia sempre notificato al difensore della persona offesa ovvero, in mancanza di esso, alla persona offesa. Parallelamente, con riferimento alle richieste di archiviazione, il legislatore del 2013 ha introdotto il nuovo comma 3-bis nell'articolo 408 del codice di procedura penale, con il quale è stato disposto che esse siano sempre notificate alla persona offesa ove si sia proceduto ad iscrizione «per delitti commessi con violenza alla persona»; notifica ovviamente prodromica alla possibilità di prendere visione degli atti e formulare opposizione;

– anche sul fronte delle misure coercitive, il legislatore del 2013 ha introdotto nuove disposizioni coerenti con le indicazioni sovranazionali e, in taluni casi, costituenti autentica svolta culturale nella gestione del rischio in relazione ai casi di violenza domestica. In particolare, ha innanzitutto innovato l'articolo 380 del codice di procedura penale, prevedendo l'arresto obbligatorio in flagranza per le fattispecie di maltrattamenti e atti persecutori. Ma soprattutto, con il nuovo articolo 384-*bis* del codice di procedura penale, in conformità alle indicazioni di cui all'articolo 52 della Convenzione di Istanbul, ha introdotto una nuova previsione che consente alla polizia giudiziaria, previa autorizzazione del pubblico ministero, di disporre l'allontanamento in via di urgenza dalla casa familiare e il contestuale divieto di avvicinamento alla vittima, a carico di colui che sia colto in flagranza dei delitti di cui all'articolo 282-*bis*, comma 6, del codice di procedura penale, ove sussistano fondati motivi per ritenere che tali condotte possano essere reiterate ponendo a rischio la vita o l'incolumità della persona offesa. Tale provvedimento è soggetto a convalida da parte del giudice, conformemente alla procedura di cui agli articoli 385 e seguenti del codice di procedura penale;

– in tema di formazione della prova nel giudizio penale, il legislatore del 2013 ha fornito risposta, ancorchè non esaustiva, alle plurime sollecitazioni della Convenzione di Istanbul in merito alla necessità di tutela della vittima anche in tale contesto. Come si è visto in precedenza, le disposizioni sovranazionali impongono innanzitutto di assicurare che all'interno dei tribunali e negli uffici di polizia siano evitati i contatti tra le vittime e gli autori dei reati. Ma soprattutto la citata Convenzione prescrive che siano allestite misure per consentire alle vittime di testimoniare in forma «protetta», e cioè senza essere fisicamente presenti in aula, ovvero senza la presenza del presunto autore del reato, mediante ricorso a tecnologie di comunicazione. Il legislatore del 2013 ha in primo luogo potenziato l'audizione protetta del minore in sede di incidente probatorio, inserendo nell'articolo 398, comma 5-*bis*, del codice di procedura penale anche il riferimento alla fattispecie di maltrattamenti. Per quanto invece attiene alla persona offesa maggiorenne in relazione ad uno o più dei reati elencati nell'articolo 498, comma 4-*ter*, del codice di procedura penale, con scelta indubbiamente innovativa rispetto al passato, il novellato articolo 498, comma 4-*quater*, del codice di procedura penale dispone che il giudice assicuri che l'esame venga condotto tenendo conto della vulnerabilità della stessa, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede, e che, ove vi sia richiesta della persona offesa e sia ritenuto opportuno, si proceda all'assunzione della testimonianza con modalità protette;

– per quanto attiene alla tempistica processuale, oggetto di trattazione nella Convenzione di Istanbul agli articoli 49 e 50, il legislatore del 2013 è intervenuto in due direzioni. In primo luogo, ha ridotto i termini massimi delle indagini preliminari in tema di maltrattamenti e atti persecutori, novellando l'articolo 406, comma 2-*ter*, del codice di procedura penale ivi statuendo che la proroga del termine semestrale non possa essere concessa più di una volta. Per quanto invece attiene alla fase dibattimentale, l'esi-

genza di celerità è stata salvaguardata tramite la modifica dell'articolo 132-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, con attribuzione di valenza prioritaria nella formazione dei ruoli di udienza ai reati di cui agli articoli 572, 612-*bis*, da 609-*bis* a 609-*octies* del codice penale;

– al di fuori dei confini codicistici, un ulteriore importante intervento del legislatore del 2013 riguarda l'ampliamento dell'ambito operativo della misura di prevenzione dell'ammonimento del questore. Tale misura, introdotta per la prima volta dall'articolo 8 del decreto-legge n. 11 del 2009, poteva essere originariamente attivata solo in relazione alla fattispecie di atti persecutori e sino a quando non fosse stata formalizzata querela. Con la riforma del 2013, la misura dell'ammonimento assume contenuti e confini più estesi, potendo essere invocata anche in relazione a condotte di violenza domestica (articoli 581 e 582, secondo comma, del codice penale), sulla base di segnalazioni che possono provenire anche da terzi, e non è più subordinata alla presentazione della querela. All'adozione di tale provvedimento (sia nella previsione originaria che in quella afferente alla violenza domestica), è previsto si accompagni necessariamente la revoca dell'autorizzazione al possesso o al porto di armi; è invece facoltativa l'adozione da parte del prefetto, su richiesta del questore, dell'ulteriore misura della sospensione della patente del soggetto ammonito, per un periodo da uno a tre mesi.

Sempre in ambito amministrativo, una speciale attenzione è stata poi dedicata dal legislatore alla vittima di violenza domestica di nazionalità straniera. In particolare, con il nuovo articolo 18-*bis* del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è stata prevista la possibilità di ottenere un nuovo titolo di soggiorno, denominato «permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica», specificamente orientato ad assicurare l'assistenza della vittima straniera. Trattasi di provvedimento diverso, sotto il profilo finalistico, dal permesso di soggiorno per motivi di giustizia, già da tempo previsto nell'ordinamento, orientato a presidiare principalmente l'interesse della giustizia piuttosto che quello della persona. Esso presenta invece significative analogie e parziali sovrapposizioni con il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (articolo 18 del decreto legislativo citato), previsto nei casi di prostituzione ovvero nei casi di consumazione di reati per i quali sia previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, che egualmente potrebbe trovare applicazione nei casi di perpetrazione dei reati di cui agli articoli 572, 609-*bis*, 612-*bis* del codice penale, tutti connotati da obbligatorietà dell'arresto in flagranza.

3.4 Il nuovo statuto per la vittima di reato

Una disamina ancorchè sintetica del quadro normativo vigente non può prescindere dalle importanti innovazioni introdotte dal citato decreto

legislativo n. 212/2015 con il quale è stato dato adeguamento alla direttiva 2012/29/UE.

Sul punto va osservato che le fonti convenzionali e comunitarie, sin da epoca risalente, hanno focalizzato l'attenzione sulla vittima di reato, ritenuta meritevole di protezione e destinataria di misure di potenziamento delle prerogative processuali.

Il decreto legislativo n. 212, in vigore dal 20 gennaio 2016, ha delineato per l'appunto un nuovo statuto per la vittima di reato, introducendo nuove previsioni destinate ad assicurare alla vittima un adeguato livello di tutela ed assistenza, sia nei contesti processuali (o ad essi prodromici), sia al di fuori di essi. In particolare, il citato intervento normativo ha modificato otto articoli del codice di procedura penale (articoli 90, 134, 190-*bis*, 351, 362, 392, 398, 498 del codice di procedura penale), e ha introdotto quattro nuove disposizioni (articoli 90-*bis*, 90-*ter*, 90-*quater*, 143-*bis* del codice di procedura penale) e due nuove norme di attuazione (articoli 107-*ter* e 108-*ter* delle norme di attuazione del codice di procedura penale). Con specifico riferimento alle materie di interesse della Commissione parlamentare, vanno in particolare richiamate le previsioni di seguito indicate:

– in primo luogo, con il nuovo articolo 90-*bis* del codice di procedura penale è stato disposto che alla persona offesa, sin dal primo contatto con l'autorità procedente, vengano fornite, in una lingua comprensibile, una lunga serie di informazioni afferenti alle modalità di presentazione delle denunce o querele, alla facoltà di ricevere indicazioni sullo stato del procedimento e sulle sue variegate possibilità di definizione, alla facoltà di accedere al patrocinio a spese dello Stato, alle misure di protezione che possono essere disposte in suo favore, alle modalità di rimborso delle spese sostenute, all'esistenza sul territorio di strutture sanitarie, case-famiglia, centri anti violenza, case rifugio, e molto altro, come da analitico elenco normativo;

– con il nuovo articolo 90-*ter* del codice di procedura penale, al fine di presidiare la sicurezza della persona offesa, è stato disposto che nei procedimenti afferenti a delitti commessi con violenza alle persone, le sia data immediata comunicazione – ove ne abbia fatto richiesta – dei provvedimenti di scarcerazione o cessazione di misura di sicurezza detentiva ovvero dell'evasione dell'imputato o del condannato nonché della sottrazione dell'internato all'esecuzione di misura di sicurezza detentiva;

– con il nuovo articolo 90-*quater* del codice di procedura penale sono stati introdotti i parametri valutativi per verificare la «condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa», dalla quale discendono, ove riscontrata, una serie di meccanismi tutelanti all'interno del processo, in conformità alle indicazioni di cui agli articoli 22 e 23 della citata direttiva 2012/29/UE. Precisamente, secondo le nuove disposizioni codicistiche, tale condizione deve essere desunta, «oltre che dall'età e dallo stato di infermità o deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede». Il legislatore impone altresì di valu-

tare «se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo anche internazionale o di tratta di esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato». In presenza di persona offesa in condizioni di particolare vulnerabilità, il relativo contributo dichiarativo può essere oggetto di riproduzione audiovisiva anche in assenza dei requisiti di stretta indispensabilità, ai sensi dell'articolo 134 del codice di procedura penale, novellato. Sempre in tema, il legislatore ha poi integrato l'articolo 351, comma 1-*ter*, prevedendo in primo luogo la necessità di evitare contatti tra la persona offesa e la persona indagata, in secondo luogo la necessità di ridurre e concentrare il più possibile gli impegni istruttori, evitando di chiamare più volte la vittima a deporre sugli stessi fatti, infine la necessità di avvalersi di uno psicologo o di uno psichiatra nello svolgimento dell'incombente. Le medesime cautele sono altresì state previste per l'audizione della vittima dinanzi al pubblico ministero (articolo 362, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale). In presenza di persona offesa in condizioni di particolare vulnerabilità, il legislatore ha statuito che sia sempre consentita l'anticipazione della prova testimoniale mediante incidente probatorio (articolo 392, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale); quanto alle modalità di assunzione della prova dichiarativa, gli articoli 398, comma 5-*quater*, del codice di procedura penale (riferito all'incidente probatorio) e 498, comma 4-*quater*, del codice di procedura penale (riferito al contesto dibattimentale) prevedono l'adozione di modalità protette individuate dal giudicante, su richiesta della stessa persona offesa o del suo difensore;

– laddove la persona offesa sia di nazionalità straniera, il nuovo articolo 143-*bis* del codice di procedura penale statuisce il diritto alla nomina di un interprete ed altresì alla traduzione gratuita di atti o parte di essi che contengono informazioni utili all'esercizio dei suoi diritti; il nuovo articolo 107-*ter* delle norme di attuazione del codice di procedura penale prevede altresì che tale assistenza sia anticipata alla fase di proposizione della denuncia-querela, in relazione alla quale la parte «ha diritto di utilizzare una lingua a lei conosciuta»;

– da ultimo, laddove la persona offesa residente o domiciliata nel territorio dello Stato sia stata vittima di reati consumati in altri Stati dell'Unione europea, il nuovo articolo 108-*ter* delle norme di attuazione del codice di procedura penale prevede che il procuratore della Repubblica trasmetta l'atto al procuratore generale presso la corte d'appello, affinché ne curi l'invio all'autorità giudiziaria competente;

– va infine ricordata l'approvazione del Parlamento della legge sugli orfani per crimini domestici³⁹. Queste norme rispondono in pieno a quanto richiesto in proposito dalla Convenzione di Istanbul, e aggiungono

³⁹ Legge 11 gennaio 2018, n. 4, recante modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni a favore degli orfani per crimini domestici.

importanti tutele a una categoria, particolarmente svantaggiata, finora ignorata e nascosta nel nostro ordinamento giudiziario.

4. IL QUESTIONARIO PER LA VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLA NORMATIVA (L. N. 77 DEL 2013 DI RATIFICA DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL, DECRETO-LEGGE N. 11 DEL 2009, INTRODUZIONE DEL REATO DI STALKING, E DECRETO-LEGGE N. 93 DEL 2013 ULTERIORI MISURE CONTRO LA VIOLENZA DI GENERE)

4.1 Introduzione alla rilevazione tramite questionario sui procedimenti penali per violenza di genere

Fra le iniziative intraprese dalla Commissione parlamentare di inchiesta per conoscere il fenomeno del femminicidio, nonché ogni altra forma di violenza di genere, vi è stata anche quella di cercare le informazioni necessarie alla comprensione di quanto accade quando i fenomeni d'interesse diventano procedimenti penali.

In particolare, la Commissione aveva interesse a capire se, dopo le modifiche normative in vigore dal 2013, con il citato decreto-legge n. 93 del 2013 fosse cambiato qualcosa nell'iter e nella definizione dei procedimenti tesi ad ottenere giustizia per questo tipo di violenza, per suggerire successivamente eventuali innovazioni legislative. Lo strumento a cui la Commissione ha pensato, a questo fine conoscitivo, è stato un questionario da somministrare agli uffici giudiziari.

Il questionario di rilevazione è stato predisposto per raccogliere le informazioni ritenute essenziali per individuare e caratterizzare il tipo di procedimenti di interesse. Si sono precisate le fattispecie di reato considerate «tipiche» anche se non esclusive del fenomeno, si sono delimitati i due periodi intesi come intervalli di riferimento per i confronti temporali, si sono indicate le misure cautelari, le tipologie di azione penale richieste dai pubblici ministeri ed accolte, e così via fino ai tempi di trattazione e alle decisioni di primo, secondo grado e Cassazione.

La Commissione, dopo aver predisposto il questionario – in formato elettronico messo appunto dal Servizio dell'informatica del Senato – ha provveduto ad inviarlo agli uffici giudiziari previa collaborazione della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa e della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia, grazie alle quali sono stati predisposti e diffusi modelli di ricerca automatizzati sul sistema informativo della cognizione penale distribuito nel Paese.

I primi contatti con le Direzioni generali del Ministero e soprattutto il momento della rilevazione sono state le due occasioni in cui la Commissione ha avuto modo di conoscere problematicità inattese sui sistemi informativi in ambito penale.

I registri generali della notizie di reato sono informatizzati dagli anni Novanta. Dal 2011 il Ministero della giustizia, dopo averlo testato in alcune sedi «pilota», ha cominciato la diffusione su tutto il territorio nazionale di un nuovo sistema informativo di cognizione penale (SICP), più evoluto del precedente. La diffusione si è conclusa nei primi mesi del 2016. Il nuovo sistema SICP, a differenza dei precedenti registri informatizzati (Re.Ge. per il primo grado e Re.Ca. per il secondo grado) è distret-

tuale, contiene e gestisce molte più informazioni ed è costantemente aggiornato.

Sicuramente il fatto che la diffusione del sistema sia avvenuta in tempi lunghi, dal 1° gennaio 2011 agli inizi del 2016, è stato il primo problema con cui ci si è scontrati nella rilevazione dei dati: solo pochi uffici, ad esempio, hanno potuto fornire dati dettagliati per tutto il periodo oggetto di indagine, mentre la maggioranza ha potuto fornire dati dettagliati solo per 3-4 anni; il secondo problema è stato l'individuazione dei procedimenti con parte offesa femminile, visto che l'informazione sul sesso della persona offesa non è un dato obbligatorio del registro.

I modelli automatizzati per l'estrazione delle informazioni sono utilizzabili solo nel sistema SICP grazie ad un estrattore apposito denominato SIRIS (Sistema informativo relazionale interrogazione sistemi). I modelli di estrazione, o *query*, sono garanzia di omogeneità delle «matrici di dati» estratte in tutti gli uffici, a meno di prassi disomogenee di inserimento a sistema. Gli uffici che hanno iniziato ad utilizzare SICP a fine 2015 hanno potuto utilizzare le *query* per un periodo molto limitato (ad esempio Roma e Milano).

Per il periodo precedente al SICP, la rilevazione dei dati non era possibile in tempi ragionevoli e con le specifiche previste dal questionario della Commissione, che è stato considerato estremamente articolato e complesso dagli uffici. Il precedente sistema Re.Ge., infatti, non prevedeva l'inserimento dell'informazione relativa al sesso della parte offesa. Il nuovo sistema, invece, prevede l'inserimento di questa informazione, ma troppo spesso gli uffici non la inseriscono perché non è obbligatoria. Quindi i dati che è stato possibile estrarre da SICP risentono di questa mancanza, anche se si è cercato in qualche misura di correggere l'errore coi modelli automatizzati.

Altre difficoltà di rilevazione sono state incontrate dagli uffici nella determinazione numerica delle informazioni previste dal questionario. I modelli di ricerca, infatti, non producono direttamente i valori statistici, ma elenchi di procedimenti penali, di qualificazioni giuridiche del fatto, di imputati o parti offese. Tali elenchi devono essere ordinati con criteri precisi, depurati dei duplicati, completati con variabili nuove e solo a questo punto si può procedere alle aggregazioni sulle informazioni «chiave» per produrre gli indicatori statistici relativi ad esse, come i conteggi degli iscritti per tipo di reato, le classi temporali delle definizioni, le classi di età o la nazionalità degli imputati e delle parti offese e così via.

Gli uffici giudiziari che non hanno avuto la possibilità di avvalersi di personale con le competenze necessarie per questo tipo di attività, hanno incontrato difficoltà enormi nella compilazione del questionario.

Nonostante tutto, gli uffici giudiziari che hanno partecipato alla rilevazione sono stati 261 su 304 invitati, pari ad un tasso di risposta dell'86 per cento del totale.

Le informazioni raccolte sono tante. La Commissione ha chiesto la predisposizione di una banca dati per l'inserimento *online* che contiene circa 250 variabili. Su questi dati si è quindi lavorato per trarre la mag-

giore utilità informativa possibile, nonostante la qualità delle informazioni risenta delle problematiche su esposte.

Sin da ora è possibile affermare che la rilevazione è da intendersi come un'analisi esplorativa del collettivo rappresentato dai procedimenti giudiziari per reati contro le donne, analisi che ha permesso di capire quanto sia complesso intercettare procedimenti penali specifici.

L'inizio di un monitoraggio periodico ben strutturato da parte del Ministero della giustizia sui processi per violenza di genere è ritenuto necessario perché in futuro sia possibile capire meglio quale sia la risposta della giustizia alle vittime di questo tipo di reati.

4.2 Risultati del questionario realizzato dalla Commissione di inchiesta e inviato a tribunali, procure e Corti d'appello

4.2.1 Struttura del questionario

Il questionario predisposto dalla Commissione per la rilevazione dei dati relativi al fenomeno oggetto di studio, è stato inviato alle procure della Repubblica, ai tribunali ordinari, alle corti di appello ed alla Corte di Cassazione. I dati del questionario sono stati raccolti nei mesi di ottobre e novembre 2017.

Il questionario, composto da 48 domande in totale, prevedeva alcune domande di pertinenza di tutti gli uffici e altre di competenza solo di alcuni di essi. In particolare:

- la competenza a rispondere ai quesiti da 1 a 27, compresi, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 38, 39 e 40 era delle procure della Repubblica presso i tribunali;
- la competenza dei tribunali riguardava i quesiti 28, 34 e 35;
- il quesito 29, prima parte (per il giudizio di secondo grado) era rivolto alle corti di appello;
- il quesito 29, seconda parte (per il giudizio di cassazione) era rivolto alla Corte di cassazione;
- i quesiti da 41 a 48, compresi, riguardavano, invece, tutti gli uffici destinatari.

I modelli di interrogazione («*query*») delle informazioni contenute nel sistema SICP, predisposte dalla Direzione generale di statistica in collaborazione con la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati, consentivano di rispondere alla maggior parte delle domande del questionario. Quello che non era coperto dalle «*query*» – o perché difficilmente estraibile o perché non gestito dai registri informatizzati attualmente in uso – doveva essere estrapolato mediante interrogazioni e ricerche fatte *in loco* direttamente dai singoli uffici (quesiti 9, 10, 20, 35 e quelli da 41 a 48 compresi).

I reati presi in considerazione dall'indagine sono:

- articolo 572 del codice penale (maltrattamenti);
- articolo 575 del codice penale (omicidio);
- articolo 609-*bis* del codice penale (violenza sessuale);

- articolo 609-*octies* del codice penale (violenza sessuale di gruppo);
- articolo 612-*bis* del codice penale (*stalking*);
- articoli 581, 582, 583 del codice penale solo se contestata l'aggravante 577, comma 2, del codice penale (percosse e lesioni).

Come riportato nella seguente tabella, hanno risposto al questionario 261 uffici su 304, pari all'86 per cento del totale, così suddivisi:

Tipo Ufficio	N. totale Uffici	N. Uffici rispondenti	% rispondenti sul totale
Procure della Repubblica	140	123	88%
Tribunali Ordinari	140	114	81%
Corte di Appello	26	24	92%
Totale complessivo	306	261	85%

4.2.2 Quesiti di competenza di tutti gli uffici

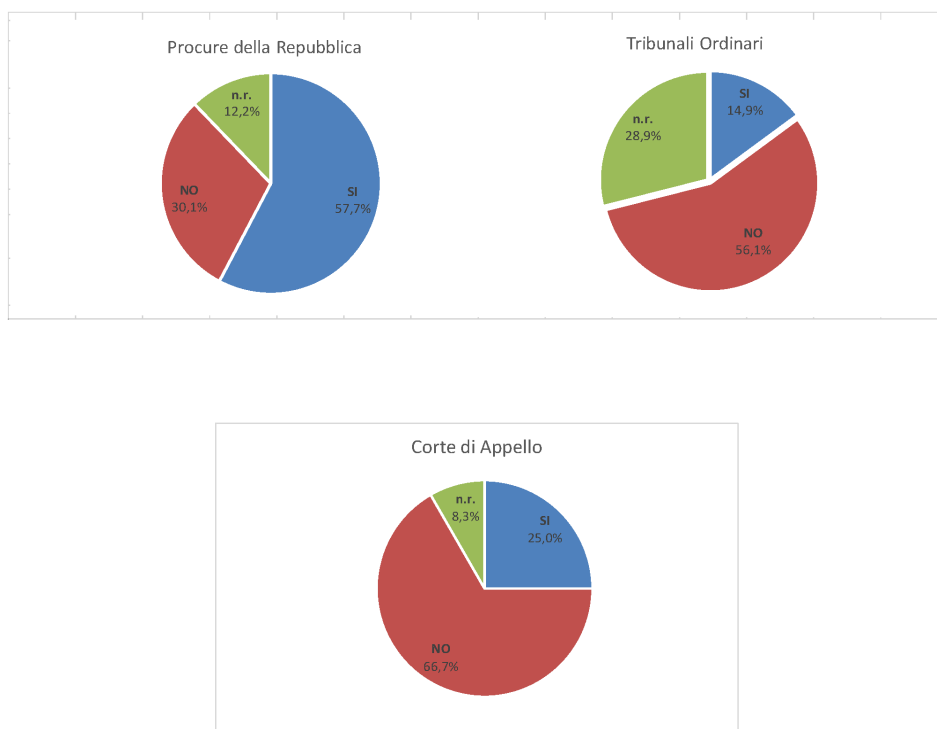
La sezione dei quesiti rivolti a tutti gli uffici hanno riguardato le soluzioni organizzative adottate dagli uffici stessi nella trattazione dei procedimenti relativi al fenomeno della violenza di genere, l'esistenza dei protocolli di rete tra le autorità dei territori, l'esistenza di strutture per l'ascolto protetto della vittima e di centri di antiviolenza.

PROTOCOLLI «DI RETE»

Per quanto riguarda i protocolli «di rete» tra le autorità dei territori per i casi di violenza di genere (domanda n. 41 del questionario), 94 uffici, pari al 36 per cento del totale, hanno affermato di aver sottoscritto tali protocolli, 117 uffici (44,8 per cento del totale) invece hanno comunicato di non aver sottoscritto alcun protocollo; 50 uffici (19,2 per cento del totale) non hanno fornito alcuna risposta. Nella tabella seguente è riportato il dettaglio per ogni tipologia di ufficio:

Tipo Ufficio	SI	NO	Non risponde	Totale
Procure della Repubblica	71	37	15	123
Tribunali Ordinari	17	64	33	114
Corte di Appello	6	16	2	24
Totale complessivo	94	117	50	261

Di seguito si riportano i valori percentuali per ogni tipologia di ufficio:



I dati numerici soprariportati, e l'esame dei protocolli siglati e prodotti dagli uffici giudiziari già consentono di formulare alcune riflessioni.

Innanzitutto, pur in assenza di una diffusione capillare, essi indubbiamente costituiscono un dato importante, in crescita e di sicuro interesse.

Essi testimoniano la diffusa esigenza di:

- affermare principi, anche sul piano operativo, che possano costituire un riferimento per tutti gli operatori;
- cooperare con altre istituzioni in vista dell'obiettivo di tutela della vittima;
- impegnarsi in attività formative e di sensibilizzazione in tema di violenza di genere.

I protocolli in tema di violenza di genere hanno dunque una valenza indiscutibilmente positiva e costituiscono espressione della volontà della magistratura di garantire servizi più efficaci e vicini ai bisogni delle persone, superando, tramite la previsione di buone prassi, le carenze legislative.

Tuttavia, proprio l'esame dei loro contenuti consente di formulare anche osservazioni di tipo critico.

In primo luogo, pur potendosi desumere da questi protocolli una condivisa esigenza di cooperare con altre autorità, essi sono profondamente diversificati per quanto attiene ai soggetti coinvolti.

Proprio il dato numerico fornito in apertura ne costituisce conferma: precisamente, mentre gli uffici inquirenti di primo grado che hanno sotto-

scritto tali intese rappresentano oltre il 57 per cento, i tribunali si attestano sul 14,9 per cento e le corti di appello sul 25 per cento .

In alcuni casi si registra una grande estensione partecipativa (uffici giudiziari locali, prefetto, enti locali, enti scolastici, autorità sanitarie, forze di polizia, centri antiviolenza etc); altre volte ci sono solo gli uffici di corte d'appello e il correlato ufficio circondariale; altre volte ancora ci sono i due uffici giudiziari del circondario e associazioni private di tutela delle donne vittime di reato; poi ci sono intese per la regolamentazione operativa delle procedure afferenti di reati specifici (in particolare, violenza sessuale, in relazione alla quale risultano sottoscritti vari protocolli tra uffici giudiziari inquirenti ed enti ospedalieri).

Gli avvocati non sono quasi mai presenti, anche in quei contesti caratterizzati da ampia partecipazione.

Sul fronte giudiziario, mancano quasi del tutto le autorità giudiziarie minorili, la cui presenza sarebbe invece del tutto opportuna in considerazione delle loro competenze in tema di tutela dei minori.

L'esigenza di coordinamento appare poi evidente anche in relazione alle ripartizioni di competenza tra tribunale dei minori e tribunale ordinario civile: è noto infatti che in tema di tutela dei minori la competenza dell'ufficio giudiziario minorile sussiste solo ove non risulti radicata una causa civile di separazione: senonchè, non esistono banche dati dalle quali le autorità giudiziarie minorili possano accedere per acquisire tali informazioni. La questione viene così generalmente affrontata o attraverso contatti informali con i giudici civili ai quali viene chiesto se risultino tali iscrizioni (ma si tratta di una prassi che non coinvolge mai l'intero distretto) oppure si chiede alle forze di polizia di assumere informazioni dalle parti o da altri soggetti informati per verificare se tali cause siano incardinate. Tale modo di operare determina ovviamente una dilatazione dei tempi di intervento e in ogni caso non può certo ritenersi espressione di una corretta ed efficace procedura operativa. Se è vero che la problematica va in primo luogo affrontata mediante strutture ed iniziative ministeriali, è anche vero che è possibile individuare procedure più razionali ed omogenee, anche mediante l'elaborazione e la sottoscrizione di atti di intese multilaterali.

Un'ulteriore questione che pare totalmente omessa nei protocolli è quella afferente al coordinamento (o meglio, al mancato coordinamento) tra competenze civili e penali: non di rado gli elementi acquisiti in sede penale (inquirente o giudicante) sono o sconosciuti o ignorati dai giudici civili che si occupano delle separazioni (e viceversa); e così accade che a fronte di misure tutelanti nel contesto penale, non di rado siano adottati provvedimenti di affido condiviso dei minori in sede civile, normalmente a seguito di plurimi e interminabili incontri con i Consulenti tecnici d'ufficio (CTU) che dispongono incontri tra le parti (congiunti e poi separati e poi ancora congiunti), che nella sostanza vanificano quasi completamente le misure tutelanti, senza tener conto del fatto che si traducono «in un'esperienza traumatica nel corso della quale le donne sono costrette a incontrare l'uomo maltrattante e a rivivere le prepotenze e le denigrazioni,

esposte alla vittimizzazione secondaria anche dagli operatori coinvolti», che spesso sminuiscono il punto di vista e le richieste avanzate dalle donne⁴⁰.

Ecco dunque alcune buone ragioni per coinvolgere anche le autorità minorili nei protocolli condivisi e per cercare soluzioni operative auspicabilmente coerenti tra uffici inquirenti nonché sezioni penali e civili dei tribunali, nel rispetto delle attribuzioni dell'una e dell'altra autorità.

Sotto il profilo *contenutistico*, il limite più evidente di questi protocolli è incentrato sul fatto che nella quasi totalità dei casi sono strutturati su elementi di tipo programmatico: indicano principi assolutamente virtuosi (ci si impegna a rilevare i dati, ad essere tempestivi, ad adottare misure tutelanti, a fare formazione eccetera), ma mancano quasi completamente di indicazioni in ordine alla verificabilità ed attuazione di tali principi. Molto spesso non è prevista alcuna periodicità degli incontri finalizzati a verificare eventuali criticità sopraggiunte; tutti affermano la disponibilità a fare formazione ma nessuno sa dire quante iniziative debbano essere periodicamente realizzate o quante siano state effettivamente realizzate, con chi, con quali contenuti, modalità o con quanti partecipanti. Nessuno dice quali soluzioni siano state adottate per tutelare la vittima in sede di audizioni, nella fase investigativa ovvero dibattimentale ovvero ancora davanti al giudice per le indagini preliminari.

Persino la rilevazione dei dati, che viene presentata come impegno in tutti i protocolli acquisiti, in realtà presenta enormi criticità, in parte di carattere sistemico in parte legati a prassi scorrette dei singoli uffici, totalmente ignorate in questi documenti. Precisamente: la rilevazione dei dati viene quasi sempre intesa come quantificazione delle sopravvenienze e delle definizioni per singoli titoli di reato (indice di ricambio). Tuttavia, così strutturata la ricerca, serve a poco. Innanzitutto va sottolineato che nella maggior parte dei casi il personale amministrativo che procede alle iscrizioni non barra nel SICP la casella che concerne il sesso maschile o femminile della vittima; sicché i numeri acquisiti sono necessariamente instabili tant'è che le banche dati dei vari ministeri e delle forze di polizia molto spesso divergono nei risultati, persino per le fattispecie più eclatanti.

A ciò va aggiunto che il dato sulla sopravvenienza o quello sulle definizioni non è necessariamente il più significativo: ben più importante ai fini della verifica della qualità della risposta giudiziaria è il dato sulla durata media delle indagini o sul tempo occorrente per approdare alla sentenza di primo grado, di appello o di cassazione.

Nessuno verifica quante donne abbiano avuto accesso al gratuito patrocinio: si tratta di una norma di grande importanza perché in molti casi uno dei fattori disincentivanti rispetto alla richiesta di tutela è il timore di dovere pagare gli avvocati o comunque le spese legali.

⁴⁰ Audizione dell'avv. Teresa Manente - 37ª seduta: mercoledì 13 dicembre 2017.

E poi ci sono i *deficit* di sistema: non è possibile con il SICP acquisire il dato afferente ai divieti di avvicinamento e comunicazione oppure quello afferente agli allontanamenti in via di urgenza; nemmeno è possibile sapere se e in quanti casi siano state attenuate o revocate le misure cautelari a seguito della positiva partecipazione dell'indagato/imputato a programmi di trattamento: nei casi indicati, si tratta di misure non censite. In attesa dei necessari interventi di competenza ministeriale, sarebbe dunque opportuna la creazione di banche dati locali per censire e valutare tali dati.

Ulteriore criticità dei protocolli è ravvisabile nel fatto che, nella quasi totalità dei casi, essi non sono accompagnati da linee guida o *vademecum* per gli operatori; *vademecum* che sono invece fondamentali per orientare, rendere omogenei e razionalizzare i comportamenti dei vari soggetti chiamati ad operare. Sul punto va peraltro osservato che tali linee guida sono oggetto di interesse nell'ambito dei parametri per monitorare il rispetto della Convenzione di Istanbul: in particolare, il GREVIO ha chiesto all'Italia di precisare se esse siano state diffuse quali necessari riferimenti per i vari operatori.

L'importanza di tali *vademecum* non richiede eccessi argomentativi: pensiamo solo a titolo esemplificativo, alla valutazione del rischio della vittima (necessario per le valutazioni cautelari e anche per non incorrere in responsabilità civile), alle modalità di intervento delle forze di polizia, alle modalità di ascolto della persona offesa nei vari contesti.

Conclusivamente, sul punto: l'affermazione sul piano documentale di principi virtuosi è sicuramente importante e la scelta della magistratura di formalizzare sempre più spesso atti di intesa con altre istituzioni ed enti di varia collocazione testimonia una crescente sensibilità sul tema della tutela delle vittime e delle buone prassi. Essa tuttavia non può considerarsi esaustiva. Appare fin troppo evidente che la sola approvazione di protocolli senza azioni concrete finalizzate a verificarne l'attuazione e l'efficacia può rivelarsi scarsamente efficace rispetto all'obiettivo certamente comune di miglioramento della situazione.

PROVVEDIMENTI ORGANIZZATIVI

Poco più della metà degli uffici che hanno risposto al questionario hanno adottato provvedimenti organizzativi o tabellari per assicurare la trattazione prioritaria ai procedimenti relativi ai reati oggetto di analisi (domanda n. 43); in particolare, come si può vedere nella tabella seguente, hanno adottato tali provvedimenti 78 procure su 123 (pari al 63 per cento), 37 tribunali su 114 (pari al 33 per cento) e 16 corti di appello su 24 (pari al 67 per cento):

Tipo Ufficio	SI	NO	Non risponde	Totale
Procure della Repubblica	78	35	10	123
Tribunali Ordinari	37	42	35	114
Corte di Appello	16	7	1	24
Totale complessivo	131	84	46	261

Il dato si presta a letture differenti. Gli esiti del questionario testimoniano chiaramente che gli uffici inquirenti molto più spesso rispetto ai giudicanti inseriscono nei provvedimenti organizzativi i reati in tema di violenza di genere tra quelli a trattazione prioritaria.

Tale circostanza desta qualche sorpresa ove si consideri che l'unica disposizione di legge che introduce espressamente obblighi acceleratori nella definizione di tali procedimenti è quella di cui all'articolo 132-*bis* delle norme di attuazione del codice di procedura penale, (integrata e modificata sul punto proprio dal cosiddetto «decreto femminicidio»), rivolta ai soli giudicanti, ad essi imponendo in sede di formazione dei ruoli di udienza di attribuire priorità ai reati in trattazione.

Va comunque osservato che l'apparente scarsa diffusione nei provvedimenti tabellari dei tribunali di previsioni acceleratorie nella trattazione dei reati in questione non necessariamente si traduce nella dilatazione dei tempi processuali: come evidenziato oltre, nella parte afferente all'analisi dei dati relativi alla tempistica delle decisioni, l'introduzione di obblighi normativi sul punto (ancorchè non sanzionati in caso di inosservanza) unitamente ad una crescente sensibilità su tali tematiche sembra avere determinato una effettiva accelerazione dei tempi occorrenti per pervenire a sentenza.

STRUTTURE PER ASCOLTO DELLA VITTIMA

Per i procedimenti iscritti aventi le tipologie di reato elencate sopra, 179 uffici sui 261 rispondenti (pari al 69 per cento del totale) hanno comunicato l'esistenza di strutture per l'ascolto della vittima o l'adozione di specifiche misure per tale ascolto (domanda n. 45); in particolare l'esistenza di tali strutture e/o di specifiche misure di tutela è stata affermata da 100 procure (pari all'81 per cento del totale procure rispondenti), da 72

tribunali ordinari (pari al 63 per cento dei tribunali rispondenti) e da 7 corti di appello (pari al 29 per cento delle corti rispondenti):

Tipo Ufficio	SI	NO	Non risponde	Totale
Procure della Repubblica	100	12	11	123
Tribunali Ordinari	72	9	33	114
Corte di Appello	7	14	3	24
Totale complessivo	179	35	47	261

Il dato è indubbiamente positivo, specie ove si consideri la recentissima collocazione temporale delle norme processuali con finalità di tutela della vittima all'interno del processo. Va anzi osservato che in non pochi casi l'allestimento di procedure e strutture aventi tali finalità ha preceduto le statuizioni di legge.

CENTRI ANTIVIOLENZA

È stato anche chiesto agli uffici se operano nei loro circondari/distretti i centri antiviolenza e se esistono protocolli con tali centri (domanda n. 46): 165 uffici, pari al 63 per cento del totale, hanno affermato che esistono centri antiviolenza nel loro territorio, 45 uffici hanno comunicato che non esistono o, almeno, non ne sono a conoscenza, mentre 51 uffici non hanno fornito la risposta; nel prospetto sottostante è riportato il dettaglio per ogni tipologia di ufficio:

Tipo Ufficio	SI	NO	Non risponde	Totale
Procure della Repubblica	97	13	13	123
Tribunali Ordinari	56	24	34	114
Corte di Appello	12	8	4	24
Totale complessivo	165	45	51	261

Incrociando le risposte delle procure e dei tribunali per circondario, risulta che esistono centri antiviolenza in 110 circondari (v. tabella sottostante):

Distretto	Circondario	Distretto	Circondario
ANCONA	Ancona	LECCE	Brindisi
	Ascoli Piceno		Lecce
	Fermo		Taranto
	Macerata	MESSINA	Barcellona P. di G.
	Pesaro	MILANO	Busto Arsizio
	Urbino		Lecco
BARI	Bari		Lodi
	Foggia		Milano
	Trani		Pavia
BOLOGNA	Bologna		Sondrio
	Ferrara		Varese
	Forlì	NAPOLI	Avellino
	Modena		Benevento
	Parma		Napoli
	Ravenna		Napoli Nord
	Reggio Emilia		Nola
	Rimini		S.M. Capua Vetere
BRESCIA	Bergamo		Torre Annunziata
	Brescia	PALERMO	Agrigento
	Mantova		Palermo
CAGLIARI	Cagliari		Sciacca
	Lanusei		Trapani
	Nuoro	POTENZA	Lagonegro
	Oristano	REGGIO CALABRIA	Locri
	Sassari		Palmi
	Tempio Pausania		Reggio Calabria
CALTANISSETTA	Caltanissetta	ROMA	Frosinone
	Enna		Rieti
	Gela		Roma
CAMPOBASSO	Campobasso		Tivoli
	Isernia		Velletri
	Larino		Viterbo
CATANIA	Caltagirone	SALERNO	Salerno
	Catania	TORINO	Alessandria
	Ragusa		Aosta
	Siracusa		Asti
CATANZARO	Catanzaro		Biella
	Cosenza		Novara
	Lamezia Terme		Torino
	Paola		Verbania
FIRENZE	Arezzo	TRENTO	Bolzano
	Firenze		Rovereto
	Grosseto		Trento
	Lucca	TRIESTE	Gorizia
	Pisa		Pordenone
	Pistoia		Trieste
	Prato		Udine
	Siena	VENEZIA	Belluno
GENOVA	Genova		Padova
	La Spezia		Rovigo
	Massa		Treviso
	Savona		Venezia
L'AQUILA	Chieti		Verona
	L'Aquila		Vicenza
	Pescara		
	Teramo		

Il dato è indubbiamente buono, essendo certificata una significativa diffusione dei centri antiviolenza.

Semmai, ciò che appare in parte sorprendente, è che la loro esistenza sul territorio non è nota a tutti gli operatori giudiziari: i tribunali che confermano la presenza dei centri antiviolenza sono infatti in numero inferiore rispetto alle corrispondenti risposte degli uffici inquirenti dello stesso circondario.

DIPARTIMENTI SPECIALIZZATI IN MATERIA DI VIOLENZA DI GENERE

Per quanto riguarda l'esistenza di dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere all'interno del proprio ufficio (domanda n. 48), in base alle risposte fornite tramite questionario, risulta che tali dipartimenti specializzati esistono in 76 procure (62 per cento del totale procure rispondenti), in 15 tribunali (pari al 13 per cento del totale tribunali rispondenti) e in 5 corti di appello (pari al 21 per cento del totale corti di appello rispondenti):

Tipo Ufficio	SI	NO	Non risponde	Totale
Procure della Repubblica	76	33	14	123
Tribunali Ordinari	15	60	39	114
Corte di Appello	5	15	4	24
Totale complessivo	96	108	57	261

Incrociando i dati delle procure e dei tribunali per circondario, si può osservare che i dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere esistono nel reparto dei Carabinieri in 37 circondari, nel reparto della Polizia di Stato in 85 circondari, nel reparto della Guardia di Finanza in 2 circondari e nel reparto della Polizia municipale in 13 circondari. Nella seguente tabella è riportato il dettaglio per i circondari in cui vi è almeno un reparto con dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere:

Distretto	Sede	Reparto Carabinieri	Reparto Polizia di Stato	Reparto Guardia di Finanza	Reparto Polizia municipale
Ancona	Ancona		SI		
	Ascoli Piceno		SI		
	Fermo		SI		
	Macerata		SI		
	Pesaro		SI		
Bari	Bari		SI		
	Foggia		SI		
Bologna	Bologna		SI		
	Ferrara		SI		
	Forlì	SI	SI		
	Modena		SI		
	Parma	SI	SI		SI
	Piacenza		SI		SI
	Ravenna		SI		
Brescia	Reggio Emilia	SI	SI		
	Brescia		SI		
	Mantova		SI		
Cagliari (inclusa Sassari)	Cagliari		SI		
	Nuoro	SI	SI		
Caltanissetta	Caltanissetta	SI	SI	SI	
	Gela	SI	SI		SI
Campobasso	Campobasso		SI		
	Isernia		SI		
Catania	Catania		SI		
	Ragusa	SI	SI		
	Siracusa	SI	SI		
Catanzaro	Lamezia Terme	SI	SI		
Firenze	Arezzo		SI		
	Lucca	SI	SI	SI	SI
	Pisa	SI	SI		
	Pistoia		SI		
	Prato	SI	SI		SI
	Siena		SI		
Genova	Genova	SI	SI		SI
	La Spezia	SI	SI		
	Massa		SI		
	Savona	SI	SI		SI
L'Aquila	L'Aquila		SI		
	Pescara		SI		
	Teramo		SI		
Lecce (inclusa Taranto)	Brindisi		SI		
	Taranto		SI		
Milano	Busto Arsizio		SI		
	Lecco		SI		
	Lodi		SI		
	Milano	SI	SI		SI
	Pavia		SI		

Distretto	Sede	Reparto Carabinieri	Reparto Polizia di Stato	Reparto Guardia di Finanza	Reparto Polizia municipale
	Sondrio	SI	SI		
	Varese		SI		
Napoli	Avellino	SI			
	Benevento		SI		
	Napoli		SI		SI
	Napoli Nord		SI		
	Nola	SI	SI		
	S.M. Capua Vetere	SI	SI		
Palermo	Agrigento	SI	SI		
	Marsala	SI			
	Palermo	SI	SI		
	Sciacca	SI	SI		
	Trapani		SI		
Potenza	Matera		SI		
	Potenza		SI		
Reggio Calabria	Locri	SI			
Roma	Rieti		SI		
	Roma	SI	SI		SI
	Tivoli		SI		
	Viterbo	SI	SI		
Salerno	Salerno	SI	SI		
Torino	Alessandria		SI		
	Aosta	SI	SI		SI
	Asti		SI		
	Biella	SI			
	Ivrea		SI		
	Novara		SI		
	Torino	SI	SI		SI
	Verbania		SI		
	Vercelli	SI	SI		
Trento (inclusa Bolzano)	Bolzano		SI		
	Trento	SI	SI		
Trieste	Gorizia		SI		
	Pordenone		SI		
	Trieste		SI		
	Udine		SI		
Venezia	Belluno	SI	SI		
	Padova	SI	SI		
	Rovigo		SI		
	Treviso	SI	SI		
	Venezia	SI	SI		SI
	Verona		SI		
Totale complessivo		37	85	2	13

Sul punto, va osservato che la previsione di aree o nuclei specializzati nelle strutture giudiziarie e di polizia rappresenta indubbiamente scelta virtuosa, di cui non può che auspicarsi la più ampia diffusione. È noto infatti che l'efficacia e la qualità della risposta giudiziaria siano fortemente condizionate dalla professionalità degli operatori. La formazione e specializzazione degli operatori costituiscono dunque obiettivo ineludibile in qualunque contesto: di polizia, sanitario, scolastico, socio-assistenziale e naturalmente anche giudiziario, e tale obiettivo è ribadito con forza anche nei contesti sovranazionali.

Il dato che emerge dal questionario in tema di specializzazione è certamente incoraggiante, benchè diversamente articolato. Ampiamente positivo il dato delle procure: 76 uffici su 123 interpellati hanno dichiarato di avere istituito aree di specializzazione. La situazione è esattamente capovolta per quanto invece attiene agli uffici giudicanti: solo una minima parte di essi ha previsto l'istituzione di dipartimenti specializzati. Va tuttavia rilevato che, in molti casi, la difficoltà di istituire sezioni specializzate all'interno dei tribunali deriva da fattori dimensionali, risultando obiettivamente complessa l'istituzione di esse negli uffici di piccole e medie dimensioni.

Anche per quanto attiene alle forze di polizia, si registra con favore la crescente istituzione di sezioni o reparti specializzati. Tale diffusione non è peraltro omogenea: per quanto attiene alla Polizia di Stato la presenza è pressochè totalizzante (solo quattro eccezioni); per quanto invece attiene ai Carabinieri la presenza di reparti specializzati è più discontinua benchè significativamente diffusa. La Guardia di finanza, con l'unica eccezione di due sedi, non ha invece ritenuto di istituire tali sezioni; trattasi di scelta in ordine alla quale non si può che auspicare un ripensamento futuro posto che, se è vero che storicamente la presentazione di denunce-querelle per reati in tema di violenza di genere avviene in larga maggioranza presso gli uffici della questura e dei Carabinieri, è altrettanto vero che in determinati contesti (ad esempio quelli afferenti alla violenza economica) le attribuzioni e professionalità della Guardia di Finanza possono rivelarsi preziose. Certamente positiva è invece la crescente tendenza della Polizia municipale a dotarsi di tali strutture specializzate.

Esaurita questa breve analisi, e ribadito che ogni soluzione che valorizzi la specializzazione deve essere accolta con favore, occorre tuttavia precisare che la sola istituzione di aree o dipartimenti specializzati non costituisce automaticamente garanzia di buona qualità del loro prodotto.

Il dato fornito dal questionario è certamente positivo nel rilevare la linea di tendenza ma nulla ci dice in merito alle modalità di accesso e al concreto funzionamento di tali reparti. Non sappiamo da quante persone siano composti, se i componenti abbiano seguito corsi di formazione, con quali criteri siano stati selezionati.

Bene dunque l'esistenza di aree di specializzazione; tuttavia occorre prestare attenzione per evitare che esse possano costituire solo modalità di ripartizione degli affari penali o delle competenze investigative.

4.2.3 Quesiti di competenza delle procure della Repubblica

Il questionario della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio ha avuto un altissimo tasso di risposta da parte degli uffici requirenti.

Su 140 procure della Repubblica hanno risposto all'invito alla compilazione 123, pari all'88 per cento del totale.

La percentuale può ritenersi indicativa di attenzione per la rilevazione, anche se non tutti gli uffici hanno risposto a tutte le domande di propria competenza e alcuni hanno risposto solo a quelle che non richiedevano la rilevazione dei dati.

Su 26 distretti 14 sono stati quelli completamente rispondenti, 9 rispondenti per più del 50 per cento dei circondari. In 3 distretti non hanno risposto più della metà delle procure.

La problematicità dei dati di cui si è scritto nella nota metodologica e le mancate risposte hanno reso necessario escludere dalla quasi totalità dell'analisi i distretti non completamente rispondenti. L'analisi è stata fatta per distretti rispondenti per più del 50 per cento delle procure; i singoli circondari sono stati inclusi solo in alcuni casi.

Sono stati esclusi in tutte le analisi i distretti di: L'Aquila (4 circondari rispondenti su 8), Messina (1 circondario su 3), Potenza (1 circondario su 3). Sono stati esclusi anche i distretti di Roma, Milano e Napoli per problemi di sovradimensionamento dei dati del capoluogo di circondario o perché passati al SICP solo nel 2015 con forti problematicità nella migrazione.

Le iscrizioni per tipologia di reato

La maggior parte degli uffici non ha risposto alla parte del questionario che riguarda il periodo dal 2011 al 2012, perché in quel periodo era in uso il Re.Ge. e non il SICP, quindi non era possibile compiere l'estrazione dei procedimenti con il criterio di selezione sulla parte offesa femminile trattandosi di elemento non censito dal sistema. Ritenuto dunque che il periodo 2011 – 2012 presentava varie criticità, si è proceduto a fare le valutazioni statistiche solo limitatamente al periodo 2013 – 2016.

Il questionario chiedeva le iscrizioni dei reati consumati e tentati distintamente per il registro delle notizie di reato contro autori noti e per quello delle notizie di reato contro autori ignoti. Il registro dei procedimenti contro ignoti è uno strumento di rilevazione particolare: se nel corso delle indagini viene identificato l'autore vi è un trasferimento del procedimento al registro contro autori noti, se invece non si perviene all'identificazione dell'autore del reato l'esito processuale sarà inevitabilmente l'archiviazione. Per questa indagine i modelli di ricerca sono stati creati in modo da non intercettare i procedimenti contro ignoti con il trasferimento di registro, altrimenti si rischiava di contare due volte alcune iscrizioni. Quello che è stato rilevato a ignoti rappresenta quindi la dimensione del fenomeno per cui non si è riusciti ad individuare un indagato.

Sulle iscrizioni per reati tentati, va precisato che il tentativo si individua dalla presenza nella qualificazione giuridica dal fatto di cui all'articolo 56 del codice penale. In passato succedeva che nelle rilevazioni non

venisse fatta differenza fra reato tentato e reato consumato. In questa rilevazione l'errore dovrebbe essere minimo, perché nel nuovo sistema l'inserimento della notizia di reato richiede più attenzione.

Nella matrice dei dati, molti dati risultano mancanti, cioè non inseriti. Non è escluso che alcuni uffici abbiano non inserito il dato ove pari a zero.

Il questionario chiedeva le iscrizioni per gli articoli 572, 575, 609-*bis*, 609-*octies*, 612-*bis* del codice penale e, come fatto criminoso specifico, il gruppo congiunto degli articoli 581, 582 e 583 con l'aggravante dell'articolo 577, secondo comma, del codice penale. Ciò che è stato rilevato sono dunque qualificazioni giuridiche del fatto, che sommate non danno il numero dei procedimenti, ma un valore lievemente superiore (per fare un esempio si immagini un procedimento in cui sono iscritti sia l'articolo 572, che il 612-*bis*: per il questionario tale procedimento è stato rilevato sia per la prima qualificazione giuridica che per la seconda, quindi due volte, ma in realtà è un solo procedimento).

Le iscrizioni per maltrattamenti, articolo 572 del codice penale, sono le più numerose in assoluto fra quelle per i reati presi in considerazione dal questionario. Rappresentano un reato tipico del registro delle iscrizioni contro autori noti. I distretti con più iscrizioni risultano essere Firenze, Bologna e Torino. La qualità del dato risente un poco del sovradimensionamento per mancanza del sesso della persona offesa, il criterio di estrazione fissato sui procedimenti con parte offesa di età superiore ai 14 anni ha comunque limitato l'errore.

La tabella che segue mostra i dati assoluti convalidati dagli uffici distinti per distretto:

DISTRETTO	Noti 572 cp maltrattamenti	Ignoti 572 cp maltrattamenti
	2013 2016	2013 2016
Ancona	730	12
Bari	1530	15
Bologna	3601	59
Brescia	1346	22
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	1922	39
Caltanissetta	533	30
Campobasso	144	0
Catania	1611	25
Catanzaro	722	19
Firenze	3772	55
Genova	1518	22
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	1381	6
Palermo	2371	43
Perugia	446	6
Reggio Calabria	499	7
Salerno	1021	6
Torino	3044	123
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	393	5
Trieste	1760	118
Venezia	1814	12
Totale complessivo	30158	624

Nei distretti considerati risultano iscritti 30.158 procedimenti con almeno una qualificazione giuridica del fatto rappresentata dall'articolo 572 del codice penale. I valori percentuali della tabella successiva, mostrano con maggiore chiarezza i distretti con le iscrizioni più numerose.

Firenze Bologna e Torino sono le sedi distrettuali con più iscritti contro autori noti; nel registro contro ignoti, sono Torino, Trieste e Bologna le sedi con il maggior numero di iscrizioni; il dato di Trieste merita attenzione.

Distretto	Noti 572 cp	Ignoti 572 cp
	maltrattamenti 2013 2016	maltrattamenti 2013 2016
Firenze	12.51%	8.81%
Bologna	11.94%	9.46%
Torino	10.09%	19.71%
Palermo	7.86%	6.89%
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	6.37%	6.25%
Venezia	6.01%	1.92%
Trieste	5.84%	18.91%
Catania	5.34%	4.01%
Bari	5.07%	2.40%
Genova	5.03%	3.53%
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	4.58%	0.96%
Brescia	4.46%	3.53%
Salerno	3.39%	0.96%
Ancona	2.42%	1.92%
Catanzaro	2.39%	3.04%
Caltanissetta	1.77%	4.81%
Reggio Calabria	1.65%	1.12%
Perugia	1.48%	0.96%
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	1.30%	0.80%
Campobasso	0.48%	0.00%
Totale complessivo	100.00%	100.00%

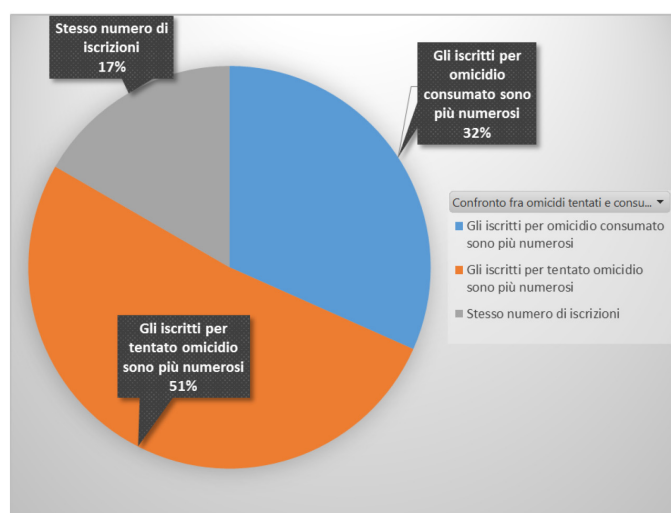
Per una corretta valutazione dei dati, occorre chiarire che vi sono regioni con un unico distretto di corte d'appello (ad esempio Bologna) e altre regioni che ne contano più di uno (ad esempio in Sicilia sono previsti quattro distretti: Palermo, Caltanissetta, Catania e Messina).

Sotto il profilo valutativo, va poi rilevato che, se per un verso i dati elevati non possono che destare preoccupazione in merito alla diffusione di tali forme di devianza, per altro verso la rilevazione di un dato numerico di scarsa o minore consistenza non può essere ritenuta rassicurante, ben potendo costituire espressione di una difficoltà di emersione di tali fenomeni criminali (ad esempio, nella regione Calabria, i due distretti di Reggio Calabria e Catanzaro registrano un dato complessivo pari a 1.221 denunce per maltrattamenti laddove nel distretto di Bologna sono 3.601 e in quello di Firenze sono 3.772. È certamente vero che in questi due ultimi distretti si registra una maggiore densità demografica rispetto alla citata regione meridionale; tuttavia, anche a voler considerare le diverse proporzioni, il dato della Calabria appare comunque significativamente inferiore rispetto ad altre realtà territoriali e induce ad ipotizzare che possa esservi una scarsa richiesta di tutela da parte delle vittime).

Il reato più grave preso in considerazione dal questionario, ossia l'omicidio contro parte offesa femminile, risente di tutti i problemi di qualità del dato esposti nella nota metodologica, inoltre molti uffici non hanno valorizzato i campi relativi all'omicidio, nel dubbio il campo vuoto è stato considerato dato mancante, non dato nullo.

Sull'omicidio i dati convalidati sono stati utilizzati per fare alcune osservazioni particolari, nel tentativo di capire meglio il fenomeno nell'aspetto giudiziario.

Una prima osservazione sulle iscrizioni per tentativi di omicidio e su quelle per omicidi consumati, si è fatta confrontando i valori convalidati per sede. Escludendo solo le sedi che non hanno convalidato alcun valore, nel 51 per cento dei circondari risultano più numerosi i tentati omicidi, mentre nel 32 per cento è il contrario e nel 17 per cento risultano uguali.

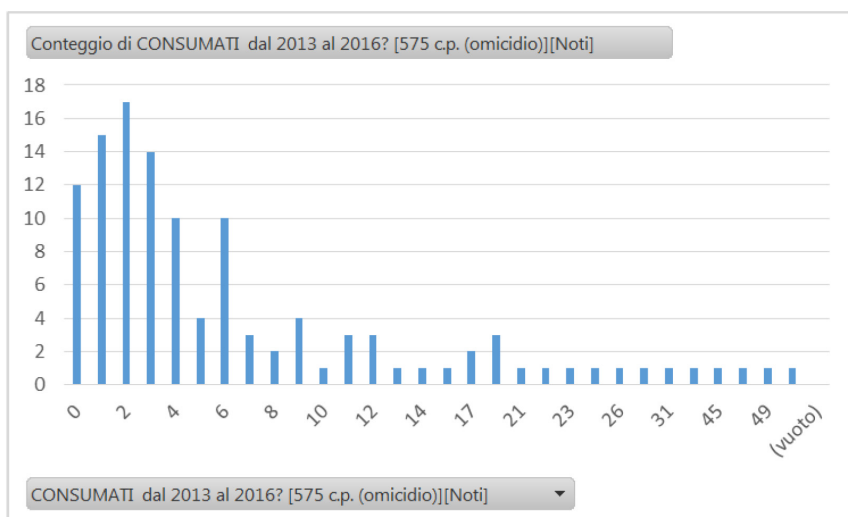


È interessante tener presente questa evidenza quando si guarda alle informazioni date in risposta alle domande 9 e 11 del questionario. Con la prima si chiedeva se vi erano precedenti iscrizioni a carico degli stessi indagati per omicidio consumato o tentato. Considerando tutti gli uffici che hanno convalidato il questionario è risultato che nel 43,90 per cento delle sedi viene dichiarato che non risultavano precedenti iscrizioni a carico di imputati per omicidi consumati e tentati, nel 35,77 per cento delle sedi non viene data risposta e nel 20,30 per cento delle sedi risultano precedenti iscrizioni. Con la domanda 11 si chiedeva se risultavano precedenti denunce da parte della persona offesa per reati contro la persona o l'assistenza familiare. Le risposte di tutti gli uffici indicano che: nel 48,78 per cento delle sedi non risultano precedenti denunce, nel 35,77 per cento delle sedi non viene data risposta alla domanda e nel 15,45 per cento delle sedi risultano precedenti denunce di vittime di omicidio tentato o consumato.

Nel corso della rilevazione dei dati, alcuni uffici hanno eseguito il controllo sui singoli fascicoli per indicare i casi di effettivo femminicidio.

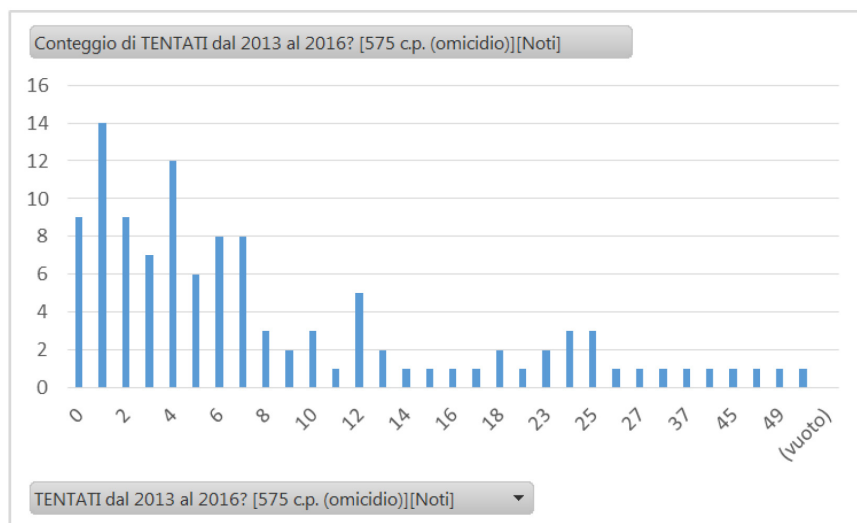
Pur non esistendo una definizione precisa di femminicidio, alcuni uffici hanno inteso di dover rilevare solo gli omicidi in cui la vittima era legata da una relazione affettiva all'imputato. La maggior parte degli uffici ha invece inserito tutti i casi in cui la vittima era di sesso femminile e fosse effettivamente la parte offesa, altri ancora invece hanno inserito i dati estratti con la *query* apposita senza fare nessun controllo. L'insieme qui rilevato è sovradimensionato e «contiene» quello di interesse della rilevazione. Facendo la rappresentazione grafica della distribuzione di frequenze costruita rappresentando sull'asse orizzontale i numeri di iscrizioni dichiarate dagli uffici giudiziari e sull'asse verticale il numero delle volte che un determinato valore di iscritti per omicidio o tentato omicidio è stato inserito, le immagini risultanti mostrano quali siano i valori che in ciascun circondario ci si potrebbe attendere (si è esclusa la sede di Napoli che ha convalidato 304 omicidi consumati e 171 tentati).

Il primo grafico mostra che 17 uffici hanno convalidato 2 casi di omicidio consumato nel periodo dal 2013 al 2016: 2 è quindi il valore più frequente. 15 uffici hanno convalidato 1 caso di omicidio, 14 uffici hanno convalidato 3 casi di omicidio e 12 uffici hanno inserito il valore 0 (zero); 82 uffici su 118 rispondenti, hanno convalidano valori per l'omicidio consumato fino ad un massimo di 6, si tratta del 69,5 per cento dei rispondenti.



Nel caso dei tentativi di omicidio, il grafico della distribuzione delle frequenze mostra che sono più frequenti valori più alti rispetto al caso precedente: 87 uffici su 113 rispondenti convalidano un valore fino ad un massimo di 12 per i tentati omicidi.

Si osservi che per i tentati omicidi sono 5 in meno gli uffici che rispondono; non è escluso, quindi, che qualcuno abbia contato insieme gli omicidi consumati con i tentati.



Per l'analisi sulle iscrizioni, si sono considerati solo i dati dei distretti meno «problematici». Anche con questa precauzione, alcuni valori sembrano troppo elevati. Si osservino le tabelle che seguono in cui figurano i valori assoluti e i valori percentuali.

DISTRETTI	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][Not i]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][I gnoti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][Not i]	TENTATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][I gnoti]
Ancona	13	5	21	2
Bari	68	21	94	13
Bologna	57	18	55	11
Brescia	22	16	37	3
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	37	22	37	4
Caltanissetta	9	3	14	3
Campobasso	1	0	3	0
Catania	29	16	48	6
Catanzaro	61	23	39	11
Firenze	41	25	46	3
Palermo	13	9	36	1
Perugia	11	4	4	0
Reggio Calabria	40	3	56	1
Salerno	35	1	42	1
Torino	92	22	83	8
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	4	1	7	0
Trieste	29	29	19	2
Venezia	38	14	53	1
Totale complessivo	658	261	758	83

La tabella dei valori percentuali rende più evidente quali siano i distretti con più iscrizioni convalidate. Bari e Catanzaro hanno valori troppo elevati considerata l'estensione del territorio di competenza (sono distretti non regionali). Torino è il distretto in cui risultano più iscritti a noti, Trie-

ste quello in cui ne risultano di più a ignoti. Gli iscritti a ignoti sono numerosi, quasi ogni tre omicidi iscritti a noti ne viene iscritto uno a ignoti.

DISTRETTI	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][Not ij]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][I gnoti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][Not ij]	TENTATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][I gnoti]
Ancona	1.98%	1.92%	2.77%	2.41%
Bari	10.33%	8.05%	12.40%	15.66%
Bologna	8.66%	6.90%	7.26%	13.25%
Brescia	3.34%	6.13%	4.88%	3.61%
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	5.62%	8.43%	4.88%	4.82%
Caltanissetta	1.37%	1.15%	1.85%	3.61%
Campobasso	0.15%	0.00%	0.40%	0.00%
Catania	4.41%	6.13%	6.33%	7.23%
Catanzaro	9.27%	8.81%	5.15%	13.25%
Firenze	6.23%	9.58%	6.07%	3.61%
Genova	3.80%	5.36%	4.35%	7.23%
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	5.02%	5.75%	4.09%	8.43%
Palermo	1.98%	3.45%	4.75%	1.20%
Perugia	1.67%	1.53%	0.53%	0.00%
Reggio Calabria	6.08%	1.15%	7.39%	1.20%
Salerno	5.32%	0.38%	5.54%	1.20%
Torino	13.98%	8.43%	10.95%	9.64%
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	0.61%	0.38%	0.92%	0.00%
Trieste	4.41%	11.11%	2.51%	2.41%
Venezia	5.78%	5.36%	6.99%	1.20%
Totale complessivo	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Le iscrizioni per violenza sessuale sono numerose per il Registro Noti: sembrano più frequenti le iscrizioni nei distretti del nord del Paese (si consideri però che alcuni distretti del sud rappresentano solo una parte della regione di appartenenza, ad esempio la Sicilia). Ogni 100 iscrizioni di violenze sessuali consumate, ve ne sono 10 di violenze tentate. Si osservino le tabelle con i valori assoluti e i valori percentuali. Bologna, Firenze e Torino sono le sedi che hanno gli iscritti più elevati in tutti e quattro i gruppi considerati in questa analisi.

Anche in questo caso, valgono le considerazioni proposte in precedenza in merito alla significatività dei dati numerici. Si ribadisce pertanto che la rilevazione di dati elevati, sia in termini assoluti che percentuali, costituisce espressione della diffusione di tali reati ma anche della diffusa volontà di denunciare e chiedere giustizia. Deve invece costituire motivo di riflessione in punto di emersione del fenomeno, il fatto che a fronte di 1.385 denunce per violenza sessuale consumata o tentata presentate nel distretto di Bologna (che copre l'intera Emilia-Romagna) corrispondano «solo» 702 denunce nei vari distretti giudiziari presenti nella regione Puglia (che peraltro, in termini demografici e dimensionali, non è molto dissimile dall'Emilia-Romagna).

DISTRETTO	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [609- bis c.p. (violenza sessuale)][N oti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][Ign oti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [609- bis c.p. (violenza sessuale)][N oti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][Ign oti]
Ancona	209	13	29	1
Bari	267	36	33	6
Bologna	1043	204	100	38
Brescia	446	90	39	9
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	331	56	23	2
Caltanissetta	81	12	18	2
Campobasso	35	2	1	0
Catania	305	25	34	1
Catanzaro	157	17	18	3
Firenze	937	192	112	19
Genova	465	68	47	3
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	297	29	34	0
Palermo	411	48	44	5
Perugia	96	5	7	6
Reggio Calabria	73	9	22	1
Salerno	219	14	74	5
Torino	908	239	83	34
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	148	12	4	0
Trieste	389	183	26	7
Venezia	546	51	33	10
Totale complessivo	7363	1305	781	152

DISTRETTO	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][Noti ti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][Iigno ti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][Noti ti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][Iigno ti]
Ancona	2.84%	1.00%	3.71%	0.66%
Bari	3.63%	2.76%	4.23%	3.95%
Bologna	14.17%	15.63%	12.80%	25.00%
Brescia	6.06%	6.90%	4.99%	5.92%
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	4.50%	4.29%	2.94%	1.32%
Caltanissetta	1.10%	0.92%	2.30%	1.32%
Campobasso	0.48%	0.15%	0.13%	0.00%
Catania	4.14%	1.92%	4.35%	0.66%
Catanzaro	2.13%	1.30%	2.30%	1.97%
Firenze	12.73%	14.71%	14.34%	12.50%
Genova	6.32%	5.21%	6.02%	1.97%
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	4.03%	2.22%	4.35%	0.00%
Palermo	5.58%	3.68%	5.63%	3.29%
Perugia	1.30%	0.38%	0.90%	3.95%
Reggio Calabria	0.99%	0.69%	2.82%	0.66%
Salerno	2.97%	1.07%	9.48%	3.29%
Torino	12.33%	18.31%	10.63%	22.37%
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	2.01%	0.92%	0.51%	0.00%
Trieste	5.28%	14.02%	3.33%	4.61%
Venezia	7.42%	3.91%	4.23%	6.58%
Totale complessivo	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Le iscrizioni per violenza sessuale di gruppo sono molto meno frequenti rispetto a quelle per i reati fin qui considerati, ma con una differenza proporzionale minore a ignoti. Le iscrizioni per i tentativi di questo reato sono circa il 9,6 per cento rispetto ai consumati, con Bologna, To-

rino e Firenze come distretti con le iscrizioni più numerose. Si osservino valori assoluti e percentuali:

DISTRETTO	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Noti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Ignoti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Noti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Ignoti]
Ancona	3	0	1	0
Bari	9	0	1	0
Bologna	49	19	3	4
Brescia	8	3	0	0
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	7	3	0	0
Caltanissetta	8	0	1	0
Campobasso	0	0	0	0
Catania	7	1	0	0
Catanzaro	1	0	0	0
Firenze	22	13	0	0
Genova	10	2	0	1
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	8	1	0	0
Palermo	9	3	2	0
Perugia	2	3	0	0
Reggio Calabria	5	2	0	0
Salerno	7	2	0	0
Torino	29	66	3	0
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	1	1	0	0
Trieste	21	10	9	2
Venezia	11	8	1	3
Totale complessivo	217	137	21	10

DISTRETTO	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Noti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Ignoti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Noti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Ignoti]
Ancona	1.38%	0.00%	4.76%	0.00%
Bari	4.15%	0.00%	4.76%	0.00%
Bologna	22.58%	13.87%	14.29%	40.00%
Brescia	3.69%	2.19%	0.00%	0.00%
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	3.23%	2.19%	0.00%	0.00%
Caltanissetta	3.69%	0.00%	4.76%	0.00%
Campobasso	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Catania	3.23%	0.73%	0.00%	0.00%
Catanzaro	0.46%	0.00%	0.00%	0.00%
Firenze	10.14%	9.49%	0.00%	0.00%
Genova	4.61%	1.46%	0.00%	10.00%
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	3.69%	0.73%	0.00%	0.00%
Palermo	4.15%	2.19%	9.52%	0.00%
Perugia	0.92%	2.19%	0.00%	0.00%
Reggio Calabria	2.30%	1.46%	0.00%	0.00%
Salerno	3.23%	1.46%	0.00%	0.00%
Torino	13.36%	48.18%	14.29%	0.00%
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	0.46%	0.73%	0.00%	0.00%
Trieste	9.68%	7.30%	42.86%	20.00%
Venezia	5.07%	5.84%	4.76%	30.00%
Totale complessivo	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Le iscrizioni per *stalking* sono molto frequenti, soprattutto contro noti. Come per i maltrattamenti non sono stati rilevati i tentativi. Lo *stalking* è considerato una tipica violenza di genere. Di seguito le tabelle con valori assoluti e valori percentuali:

DISTRETTI	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [612- bis c.p.(stalking)]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [612-bis c.p.(stalking)]
	[Noti]	[I gnoti]
Ancona	594	6
Bari	1194	51
Bologna	2171	91
Brescia	1120	42
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	1207	34
Caltanissetta	475	17
Campobasso	84	1
Catania	1268	22
Catanzaro	512	36
Firenze	2357	53
Genova	1318	31
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	1323	30
Palermo	1339	52
Perugia	325	5
Reggio Calabria	349	12
Salerno	1149	34
Torino	2288	49
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	271	20
Trieste	820	47
Venezia	1145	31
Totale complessivo	21309	664

DISTRETTI	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [612- bis c.p.(stalking)]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [612- bis c.p.(stalking)]
	[Noti]	[I gnoti]
Ancona	2.79%	0.90%
Bari	5.60%	7.68%
Bologna	10.19%	13.70%
Brescia	5.26%	6.33%
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	5.66%	5.12%
Caltanissetta	2.23%	2.56%
Campobasso	0.39%	0.15%
Catania	5.95%	3.31%
Catanzaro	2.40%	5.42%
Firenze	11.06%	7.98%
Genova	6.19%	4.67%
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	6.21%	4.52%
Palermo	6.28%	7.83%
Perugia	1.53%	0.75%
Reggio Calabria	1.64%	1.81%
Salerno	5.39%	5.12%
Torino	10.74%	7.38%
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	1.27%	3.01%
Trieste	3.85%	7.08%
Venezia	5.37%	4.67%
Totale complessivo	100.00%	100.00%

Ancora una volta si fa rinvio alle considerazioni già espresse in precedenza, in relazione alla significatività dei dati numerici. Peraltro, i risultati statistici evidenziano linee di tendenza sostanzialmente coerenti: in particolare, anche in relazione alla fattispecie di atti persecutori, i distretti che riportano i numeri più elevati sono quelli di Bologna, Firenze e Torino.

Le iscrizioni per lesioni con l'aggravante dell'articolo 577, secondo comma, del codice penale consumate sono più numerose nel registro contro autore noto e sono rare per il registro ignoti. Ancora più rari sono i tentativi iscritti contro noti, l'articolo 577, secondo comma, spiega il perché siano rare o inesistenti le iscrizioni contro ignoti. Per questa tipologia di reato sono anomali i valori convalidati nel distretto di Caltanissetta, che risulta quello con più iscritti in assoluto. L'anomalia è ancora più eclatante se si considera che per tutti gli altri reati il distretto ha valori simili ad altri di piccole dimensioni o inferiori.

DISTRETTO	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)-[Noti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)-[Ignoti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)-[Noti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)-[Ignoti]
Ancona	50	0	2	0
Bari	133	0	0	0
Bologna	375	4	0	0
Brescia	77	0	0	0
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	66	1	0	0
Caltanissetta	666	201	4	0
Campobasso	15	0	1	0
Catania	129	0	0	0
Catanzaro	6	0	0	0
Firenze	141	2	2	0
Genova	147	0	0	0
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	53	0	2	0
Palermo	508	16	3	0
Perugia	30	1	0	0
Reggio Calabria	61	0	0	0
Salerno	13	0	0	0
Torino	201	0	2	0
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	28	1	0	0
Trieste	145	11	0	0
Venezia	269	0	0	0
Totale complessivo	3113	237	16	0

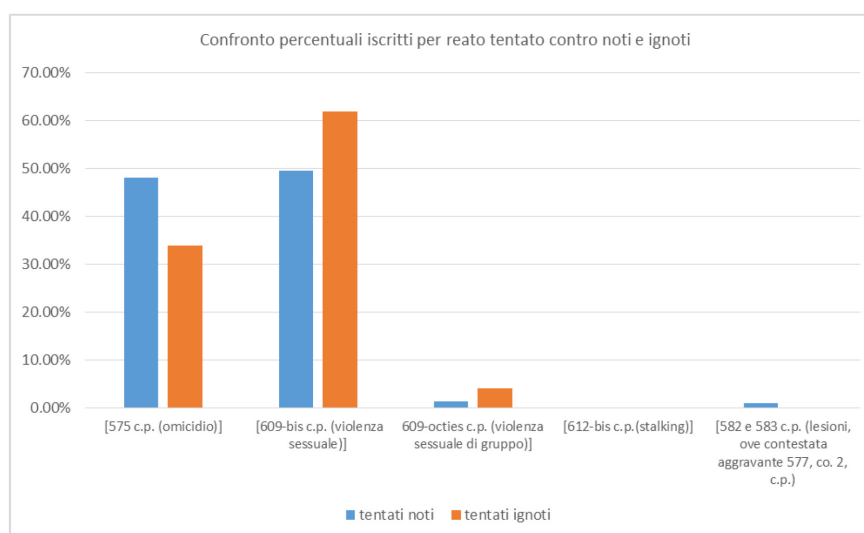
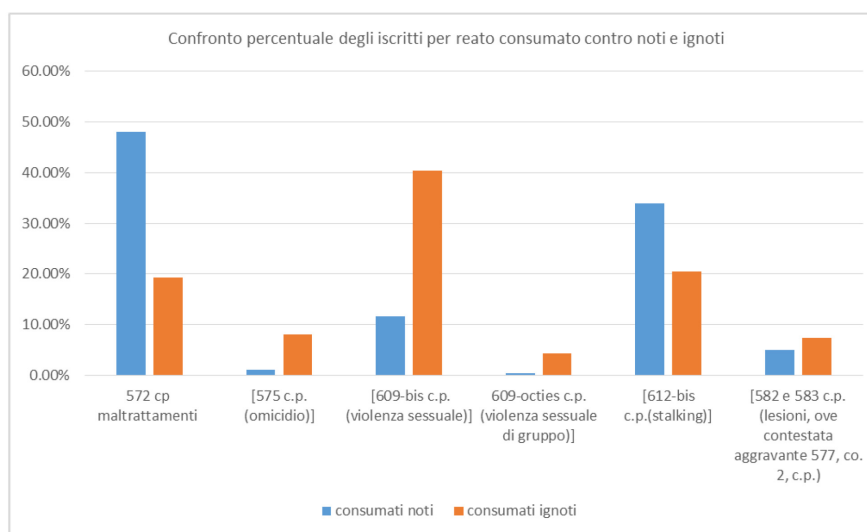
DISTRETTO	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)-[Noti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)-[Ignoti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)-[Noti]
Ancona	1.61%	0.00%	12.50%
Bari	4.27%	0.00%	0.00%
Bologna	12.05%	1.69%	0.00%
Brescia	2.47%	0.00%	0.00%
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	2.12%	0.42%	0.00%
Caltanissetta	21.39%	84.81%	25.00%
Campobasso	0.48%	0.00%	6.25%
Catania	4.14%	0.00%	0.00%
Catanzaro	0.19%	0.00%	0.00%
Firenze	4.53%	0.84%	12.50%
Genova	4.72%	0.00%	0.00%
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	1.70%	0.00%	12.50%
Palermo	16.32%	6.75%	18.75%
Perugia	0.96%	0.42%	0.00%
Reggio Calabria	1.96%	0.00%	0.00%
Salerno	0.42%	0.00%	0.00%
Torino	6.46%	0.00%	12.50%
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	0.90%	0.42%	0.00%
Trieste	4.66%	4.64%	0.00%
Venezia	8.64%	0.00%	0.00%
Totale complessivo	100.00%	100.00%	100.00%

Per una visione di insieme si riportano di seguito le tabelle riepilogative dei valori assoluti per reato, dei valori percentuali e i grafici sui valori percentuali per le quattro combinazioni previste fra reato consumato e tentato e registro di iscrizione. I dati si riferiscono solo all'insieme dei distretti sopra considerati:

Tipo reato	consumati noti	consumati ignoti	tentati noti	tentati ignoti
572 cp. maltrattamenti	30158	624		
[575 c.p. (omicidio)]	658	261	758	83
[609-bis c.p. (violenza sessuale)]	7363	1305	781	152
609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)]	217	137	21	10
[612-bis c.p. (stalking)]	21309	664		
[582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)]	3113	237	16	0
totale reati	62818	3228	1576	245

Nella tabella che segue i valori percentuali vanno letti rispetto al totale per registro:

Tipo reato	consumati noti	consumati ignoti	tentati noti	tentati ignoti
572 cp maltrattamenti	48,01%	19,33%		
[575 c.p. (omicidio)]	1,05%	8,09%	48,10%	33,88%
[609-bis c.p. (violenza sessuale)]	11,72%	40,43%	48,56%	62,04%
609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	0,35%	4,24%	1,33%	4,08%
[612-bis c.p. (stalking)]	33,92%	20,57%		
[582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)]	4,96%	7,34%	1,02%	0,00%
totale reati	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%



In questa analisi non si sono considerati i casi di iscrizione contestuale di più reati fra quelli considerati in un procedimento. Nel corso della rilevazione dei dati è emerso che la cosa non è rara.

Conclusivamente, i dati riepilogativi documentano chiaramente che il contesto più pericoloso per le donne è quello familiare: precisamente, la fattispecie di cui all'articolo 572 del codice penale (la cui integrazione presuppone condotte di maltrattamento in danno di «persona della famiglia o comunque convivente») rappresenta oltre il 48 per cento di tutti i reati riconducibili alla nozione di «violenza di genere». Non a caso, in relazione alla citata fattispecie incriminatrice, risulta di gran lunga maggioritario il numero di procedimenti con indagati identificati, laddove in relazione alle molteplici forme di violenza sessuale e agli omicidi volontari consumati, una percentuale molto alta dei procedimenti rimane a carico di ignoti.

Il procedimento nella fase requirente.

Le domande del questionario dalla numero 14 alla numero 27 chiedevano dettagli sullo svolgimento del procedimento in fase requirente. Anche in questa parte di analisi dei dati si sono considerati gli uffici dei distretti meno problematici.

LA REMISSIONE DI QUERELA

Con le domande 14 e 15 sono state rilevate le informazioni sulla remissione di querela. Le risposte degli uffici indicano che non è molto frequente la remissione in fase di indagine, ma il dato non è di buona qualità, perché il sistema non rileva l'informazione con un campo specifico, alcuni uffici requirenti però la inseriscono in un campo «note» generico. La remissione di querela durante il processo viene invece inserita, quindi è più semplice rilevarla ed è più attendibile il dato fornito. Di seguito si riportano i valori assoluti dei due casi:

DISTRETTI	In quanti casi, nelle ipotesi di procedibilità a querela, vi è stata remissione di querela nella fase delle indagini? [Dal 2013 al 2016]]	In quanti casi vi è stata remissione di querela durante il processo ? [Dal 2013 al 2016]]
Ancona	4	77
Bari		41
Bologna	44	275
Brescia	19	161
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	26	64
Caltanissetta		14
Campobasso		5
Catania	0	90
Catanzaro	2	10
Firenze	56	295
Genova	26	148
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	69	113
Palermo	33	38
Perugia		17
Reggio Calabria	0	16
Salerno	123	45
Torino	138	234
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	48	53
Trieste	29	0
Venezia	93	143
Totale complessivo	710	1839

La percentuale delle remissioni di querela in fase di indagine rilevate rispetto al totale dei reati iscritti a noti, consumati e tentati, è dell'1,10 per cento, quella delle remissione durante il processo del 2,86 per cento.

Sul punto, occorre tuttavia osservare che in relazione alle fattispecie costituenti espressione di violenza di genere l'ambito operativo delle remissioni di querela è piuttosto limitato: la maggior parte dei reati sono connotati da procedibilità d'ufficio ovvero da irrevocabilità della querela, il che significa che l'eventuale remissione non potrebbe comunque produrre effetti estintivi del reato. Prescindendo dal regime di procedibilità, in prospettiva futura pare comunque opportuno, per ragioni conoscitive e valutative, adottare soluzioni che consentano l'inserimento nei registri informatizzati e il conseguente censimento, dei casi in cui la persona offesa ha ritenuto di rinunciare all'istanza di punizione.

LE MISURE CAUTELARI

Con la domanda numero 16 si è proceduto a rilevazione dei dati relativi alle misure cautelari. Nella tabella che segue sono presenti i valori assoluti per distretto, i valori complessivi ed i valori percentuali delle singole misure sul totale:

DISTRETTI	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Custodia cautelare in carcere]]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Arresti domiciliari]]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [282-bis c.p.p. (allontanamento dalla casa familiare)]]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [282-ter c.p.p. (divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa)]]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Altre misure cautelari]]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Una misura di prevenzione ai sensi degli artt. 1 e 4 del d.lgs. 159/2011]]	Totale misure per sede	Percentuale misure della sede rispetto al totale delle misure
Ancona	152	85	142	76	143	1	599	3.11%
Bari	642	301	177	0	331	0	1451	7.54%
Bologna	472	279	264	144	575	0	1734	9.01%
Brescia	211	71	132	84	161	0	659	3.42%
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	57	118	114	78	166	1	534	2.77%
Caltanissetta	85	31	37	7	36	24	220	1.14%
Campobasso	16	11	27	6	35		95	0.49%
Catania	331	227	131	23	305	0	1017	5.28%
Catanzaro	212	158	104	6	272	0	752	3.91%
Firenze	969	802	717	0	1330	0	3818	19.83%
Genova	339	187	208	0	563	1	1298	6.74%
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	265	196	125	33	201	25	845	4.39%
Palermo	142	136	137	47	326	0	788	4.09%
Perugia	62	55	54		98		269	1.40%
Reggio Calabria	258	137	71	26	220	0	712	3.70%
Salerno	202	102	152	0	147	0	603	3.13%
Torino	388	135	321	98	447	0	1389	7.21%
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	69	37	159	51	130	0	446	2.32%
Trieste	140	37	30	8	9	0	224	1.16%
Venezia	495	209	342	112	644	0	1802	9.36%
Totale complessivo	5507	3314	3444	799	6139	52	19255	100.00%
Percentuale complessiva per tipo di misura	28.60%	17.21%	17.89%	4.15%	31.88%	0.27%		

Il gruppo generico «altre misure» è quello più numeroso, rappresentando quasi il 32 per cento. Qui gli uffici hanno inserito le misure «residuali», tolte quelle che il sistema permette di distinguere. Fra quelle espressamente censite la misura più frequente è la custodia cautelare in carcere con il 28,6 per cento. Seguono l'allontanamento dalla casa familiare (17,9 per cento) e gli arresti domiciliari (17,21 per cento). Alcune modalità di misure non sono previste in SICP, ad esempio il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla parte offesa e le misure ai sensi del codice delle leggi antimafia, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159: per questo i valori convalidati sono molto bassi.

Fra quelli considerati, il distretto in cui risultano più ordinanze applicative di misure è Firenze con il 19,32 per cento; seguono Venezia con il 9,36 per cento e Bologna con il 9,01 per cento; Campobasso è quello dove ne risultano di meno.

La domanda 17 riguardava il numero dei casi di aggravamento delle misure. Solo il distretto di Bologna è stato completamente rispondente. La ricerca degli aggravamenti di misura era molto complessa ed impossibile da fare completamente in automatico. A Bologna nel periodo dal 2013 al 2016 sono stati rilevati 83 casi di aggravamento di misura, riferito ad un totale di 1.734 misure adottate, indicano che vi è stato un aggravamento nel 4,78 per cento dei casi. Il dato degli altri distretti è fortemente sotto-stimato.

DISTRETTO	In quanti casi vi è stato aggravamento della misura cautelare per violazione delle prescrizioni connesse alla misura adottata? [Dal 2013 al 2016]]
Ancona	0
Bari	
Bologna	83
Brescia	2
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	6
Caltanissetta	7
Campobasso	
Catania	
Catanzaro	11
Firenze	15
Genova	0
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	6
Palermo	
Perugia	
Reggio Calabria	2
Salerno	
Torino	11
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	8
Trieste	0
Venezia	15
Totale complessivo	166

I dati statistici ci mostrano dunque che, a dispetto della maggiore articolazione delle misure cautelari – le cui tipologie sono state significativamente arricchite dal legislatore nel corso del tempo – la messa in sicurezza della vittima, sotto il profilo cautelare penale, continua ad essere realizzata in misura imponente mediante soluzioni custodialistiche, carcerarie o domestiche. Va tuttavia auspicata una sollecita revisione del sistema operativo informatico, che consenta la corretta rilevazione della misura del divieto di avvicinamento e comunicazione con la vittima di reato, misura che, soprattutto in tema di *stalking*, secondo una diffusa percezione è oggetto di frequente applicazione e che allo stato confluisce nella categoria «altre misure cautelari», comprensiva anche di ulteriori misure.

Per quanto invece attiene all'efficacia delle misure cautelari adottate, i dati acquisiti sembrano confermare il tendenziale rispetto, da parte dei soggetti che ne sono destinatari, delle prescrizioni in cui esse si so-

stanziano: i casi in cui sono stati disposti aggravamenti delle misure applicate sono infatti piuttosto scarsi. Anche in questo caso tuttavia va auspicata una revisione del sistema operativo al fine di consentire una più agevole rilevazione dei dati, essendo altamente probabile che la difficoltà di estrazione delle informazioni abbia condizionato le risposte degli uffici giudiziari in sede di compilazione del presente questionario.

ARRESTO IN FLAGRANZA E FERMO

Le domande 18 e 19 del questionario riguardavano rispettivamente la quantificazione dei casi in cui si era proceduto all'arresto in flagranza e dei casi in cui era stata adottata la misura di fermo. La rilevazione di queste informazioni ha presentato difficoltà, perché a sistema risulta valorizzata la modalità promiscua «fermo/arresto», e non è possibile differenziare i dati afferenti alle due misure. Per tali ragioni occorre fornire un dato numerico cumulativo, costituente la somma di arresti in flagranza e fermi. La percentuale specifica per reato di fermi o arresti in flagranza sulle qualificazioni giuridiche del fatto iscritte a noti, evidenzia che tali misure sono più frequenti per l'omicidio, tentato o consumato, (58,83 per cento), per la violenza sessuale di gruppo (21,01 per cento) e per la violenza sessuale (10,51 per cento). Le sedi distrettuali dove sono stati inseriti più eventi sono Bologna, Catania e Firenze.

Per maggiori dettagli si veda la tabella seguente:

DISTRETTI	In quanti casi si è proceduto al fermo o all'arresto in flagranza ? [572 c.p. (maltrattamenti)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi si è proceduto al fermo o all'arresto in flagranza ? [575 c.p. (omicidio)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi si è proceduto al fermo o all'arresto in flagranza ? [609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi si è proceduto al fermo o all'arresto in flagranza ? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi si è proceduto all'arresto in flagranza ? [612-bis c.p. (stalking)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi si è proceduto al fermo o all'arresto in flagranza ? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)] [Dal 2013 al 2016]	totale fermo o arresto per sede	Valori percentuali di fermi o arresti in flagranza per sede rispetto al totale degli stessi
Ancona	32	19	14	1	26	6	100	1.90%
Bari	111	76	32	2	43	4	268	5.08%
Bologna	244	72	145	12	142	33	648	12.28%
Brescia	100	31	33	0	71	2	237	4.49%
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	139	33	27	0	24	1	224	4.24%
Callianissetta	24	19	10	2	14	3	72	1.36%
Campobasso	9	4	0	0	0	0	13	0.25%
Catania	324	103	68	5	130	17	647	12.26%
Catanzaro	84	30	31	0	34	0	179	3.39%
Firenze	245	68	135	2	155	30	635	12.03%
Genova	108	30	55	4	76	9	282	5.34%
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	62	44	19	0	39	3	167	3.16%
Palermo	203	30	35	6	72	5	351	6.65%
Perugia	32	8	6	0	17	4	67	1.27%
Reggio Calabria	101	40	18	0	7	5	171	3.24%
Salerno	36	33	25	2	29	3	128	2.43%
Torino	224	85	75	3	124	5	516	9.78%
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	16	4	16	0	18	1	55	1.04%
Trieste	24	14	22	8	20	9	97	1.84%
Venezia	174	90	90	3	58	5	420	7.96%
Totale complessivo	2292	833	856	50	1101	145	5277	100.00%
Percentuale di fermi o arresti in flagranza su iscritti a noti specifica per reato	7.60%	58.83%	10.51%	21.01%	5.17%	4.63%		

I dati soprariportati sono di particolare interesse giacché testimoniano piuttosto chiaramente i diversi livelli di applicazione delle norme sul territorio nazionale.

Come noto infatti, il decreto-legge n. 93 del 2013 ha disposto l'obbligatorietà dell'arresto in flagranza nei casi di maltrattamenti ed atti persecutori. È sicuramente vero che l'accertamento dello stato di «flagranza» e «quasi flagranza», in relazione a fattispecie incriminatrici che presuppongono una reiterazione di condotte illecite non è semplice, dovendosi acquisire la prova, nei brevissimi tempi consentiti dalla legge (ventiquattro ore per la messa a disposizione dell'arrestato al pubblico ministero, con trasmissione del relativo verbale) non solo dell'ultimo episodio rispetto al quale l'intervento delle Forze di polizia è connotato da prossimità temporale, ma anche di quelli antecedenti. Al di là di tali fisiologiche difficoltà, questa Commissione non può tuttavia non rilevare che l'applicazione di tale previsione normativa è fortemente differenziata sul territorio nazionale, con una significativa divergenza quantitativa tra le varie sedi, in termini sia assoluti che proporzionali.

Essendo difficile ipotizzare che le variegate forme di violenza di genere siano concentrate solo in talune aree geografiche del Paese (essendo nota la trasversalità socio-economica e geografica di tali reati), se ne deve desumere che l'indiscutibile miglioramento degli assetti normativi non è sufficiente ad arginare tali fenomeni criminali se non è accompagnato da una solida azione formativa e di sensibilizzazione di tutti gli operatori del settore.

LA TEMPISTICA NELLA FASE REQUIRENTE

La domanda 22 riguardava i casi in cui la fase delle indagini si fosse conclusa entro i termini. Per questa domanda ci sono troppe mancate risposte per poter fare valutazioni significative. I *focus* su distretti con una buona qualità del dato permettono di avere indicatori parziali, ma attendibili. Sulla tempistica dei procedimenti in fase requirente, si possono ricavare informazioni esaustive dalle risposte ad altre domande, ad esempio come si vedrà in seguito quelle sulla durata media.

La domanda 23 riguardava i casi di proroga dei termini. Risulta che nel 63 per cento dei procedimenti per omicidio viene chiesta nei distretti qui considerati, seguono poi con valori percentuali molto più bassi le richieste di proroga per violenza sessuale e violenza sessuale di gruppo (15,73 per cento e 15,13 per cento).

Torino, Catanzaro e Bari sono i distretti dove sono state convalidate più richieste di proroga. Per maggiori dettagli si veda la tabella seguente:

DISTRETTI	In quanti casi è stata richiesta e concessa la proroga delle indagini, ai sensi dell'art. 406 c.p.p.? [572 c.p. (maltrattamenti)]] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi è stata richiesta e concessa la proroga delle indagini, ai sensi dell'art. 406 c.p.p.? [575 c.p. (omicidio)]] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi è stata richiesta e concessa la proroga delle indagini, ai sensi dell'art. 406 c.p.p.? [609-bis c.p. (violenza sessuale)]] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi è stata richiesta e concessa la proroga delle indagini, ai sensi dell'art. 406 c.p.p.? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)]] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi è stata richiesta e concessa la proroga delle indagini, ai sensi dell'art. 406 c.p.p.? [612-bis c.p. (stalking)]] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi è stata richiesta e concessa la proroga delle indagini, ai sensi dell'art. 406 c.p.p.? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)]] [Dal 2013 al 2016]	Valori percentuali delle richieste di proroga per sede rispetto al totale delle stesse
Ancona	133	10	84	0	136	19	5.33%
Bari	234	218	48	3	215	7	10.12%
Bologna	205	24	107	6	139	20	7.00%
Brescia	13	3	11	1	13	0	0.57%
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	29	0	28	0	12	1	0.98%
Caltanissetta	122	14	55	2	123	164	6.70%
Campobasso	40	0	12	0	10	2	0.89%
Catania	233	46	89	1	221	11	8.39%
Catanzaro	142	474	33	1	142	4	11.11%
Firenze	186	12	107	5	187	3	6.98%
Genova	41	7	26	2	38	1	1.61%
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	38	11	26	0	47	4	1.76%
Palermo	287	9	102	3	170	8	8.08%
Perugia	47	3	19	0	38	0	1.49%
Reggio Calabria	105	8	37	6	85	12	3.53%
Salerno	24	2	40	0	39	0	1.47%
Torino	435	26	177	5	269	13	12.92%
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	70	3	52	0	45	1	2.39%
Trieste	174	13	34	0	49	12	3.94%
Venezia	138	9	71	1	112	8	4.73%
Totale complessivo	2696	892	1158	36	2090	290	100.00%
Percentuale dei fermi su iscritti a noti specifica per reato	8.94%	62.99%	15.73%	15.13%	9.81%		

La domanda 24 chiedeva di rilevare la durata media in giorni dei procedimenti nella fase requirente per tipo di reato. Le mancate risposte sono numerose, perché i valori andavano calcolati dopo trasformazioni di variabili complesse per il personale non tecnico. Risulta comunque interessante osservare i dati dei distretti con più risposte: a livello complessivo la durata media sembrerebbe inferiore ad un anno per quasi tutti i distretti e per tutti i reati. I procedimenti iscritti per violenza sessuale di gruppo sono quelli che risultano durare di meno, con 223 giorni di media; seguono quelli per omicidio con una media di 240 giorni. Il distretto dove i procedimenti risultano durare di più è Caltanissetta, quello in cui sono di durata inferiore risulta essere Perugia. La media complessiva risulta di 258 giorni. Per i dettagli si veda la tabella che segue:

DISTRETTI	Quale è la durata media dei procedimenti per i reati di cui ai quesiti nn.1, 3, 5 e 7? [572 c.p. (maltrattamenti)] [Dal 2013 al 2016]	Quale è la durata media dei procedimenti per i reati di cui ai quesiti nn.1, 3, 5 e 7? [575 c.p. (omicidio)] [Dal 2013 al 2016]	Quale è la durata media dei procedimenti per i reati di cui ai quesiti nn.1, 3, 5 e 7? [609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Dal 2013 al 2016]	Quale è la durata media dei procedimenti per i reati di cui ai quesiti nn.1, 3, 5 e 7? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)] [Dal 2013 al 2016]	Quale è la durata media dei procedimenti per i reati di cui ai quesiti nn.1, 3, 5 e 7? [612-bis c.p. (stalking)] [Dal 2013 al 2016]	Quale è la durata media dei procedimenti per i reati di cui ai quesiti nn.1, 3, 5 e 7? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)] [Dal 2013 al 2016]	Media complessiva per sede
Ancona	270.17	284.83	266.67	115.20	264.17	215.00	236.01
Bologna	286.67	176.89	276.00	309.89	302.67	176.00	254.69
Brescia	289.33	254.67	314.00	231.67	330.67	284.67	284.17
Caltanissetta	343.67	94.67	410.00	238.00	371.67	447.67	317.61
Firenze	318.31	259.14	312.98	287.81	313.14	318.08	301.58
Genova	241.50	215.75	238.75	116.33	236.25	244.50	215.51
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	229.35	228.24	288.14	69.00	250.34	204.83	211.65
Palermo	243.20	267.60	280.60	348.60	278.40	114.00	255.40
Perugia	198.50	224.50	254.50	92.00	219.00	222.00	201.75
Reggio Calabria	303.67	321.58	327.67	241.50	303.67	273.57	295.28
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	215.33	267.00	233.33	44.00	199.00	437.00	232.61
Venezia	251.57	279.83	381.86	211.40	304.43	303.17	288.71
Totale complessivo	272.80	240.37	301.06	223.25	287.71	261.40	264.43

Questi dati possono essere considerati positivi. È indubbio infatti che la tempestività delle indagini e della definizione del procedimento costituiscono requisito imprescindibile perché la risposta giudiziaria possa ritenersi adeguata. La dilatazione dei tempi processuali produce sfiducia nella vittima e alimenta nella comunità la percezione della incapacità del sistema giudiziario di fornire tutela e risposte di giustizia⁴¹.

I numeri acquisiti tramite il questionario ci dicono, quanto meno in relazione alle sedi che hanno fornito dati affidabili da un punto di vista statistico, che la durata media delle indagini è quasi sempre (con rare eccezioni) inferiore ad un anno. I procedimenti più celermente definiti sono quelli iscritti per omicidio volontario e violenza sessuale di gruppo, per i quali è normalmente applicata la più severa delle misure cautelari.

Gli esiti sopra riportati sono influenzati da vari fattori.

Il primo di essi è quello normativo; come noto infatti con il cosiddetto decreto «femminicidio» del 2013, sono state fornite chiare direttive a carattere acceleratorio, sia mediante la modifica dell'articolo 132-bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, in ordine all'obbligo di trattazione prioritaria dei reati di violenza di genere nel contesto dibattimentale (le cui indicazioni, pur essendo dirette ai ma-

⁴¹ Sul punto si veda l'audizione dell'avv. Teresa Manente - 37ª seduta: mercoledì 13 dicembre 2017.

gistrati giudicanti, costituiscono parametro orientativo anche per quelli inquirenti), sia mediante la riduzione dei tempi delle indagini con riferimento ai reati di cui agli articoli 572 e 612-*bis* del codice penale (per i quali la proroga del termine può essere concessa non più di una volta).

A ciò si aggiunga che la crescente applicazione di misure cautelari e precautelari costituisce ulteriore sollecito ad una rapida conclusione delle attività investigative, essendo onere del pubblico ministero definire il procedimento entro la scadenza del termine della misura cautelare.

Naturalmente, questa Commissione è consapevole che un termine medio di 9-10 mesi per le indagini può essere confortante rispetto alle croniche lentezze del sistema giudiziario, ma parallelamente pesante per la vittima coinvolta nella vicenda processuale. Non si può pertanto che auspicare la massima sensibilità di tutti gli operatori rispetto a tali esigenze, pur dovendosi tuttavia segnalare che i diritti delle persone offese sono presidiati anche da indagini complete, che diano ragionevoli aspettative di tenuta nell'intero percorso processuale; e ciò a maggior ragione ove si consideri che nel vigente assetto costituzionale e processuale, l'affermazione di responsabilità penale presuppone che gli elementi probatori siano idonei a dimostrare la colpevolezza dell'imputato «al di là di ogni ragionevole dubbio».

Le definizioni in fase requirente

Le domande dalla 26 in poi erano finalizzate ad ottenere informazioni sulla modalità di definizione in fase requirente. In questa parte del questionario non era necessaria la distinzione fra reati consumati e tentati. Le definizioni sono state rilevate per reato.

La prima domanda ha indagato sulle richieste definitive per archiviazione.

Nel caso dei maltrattamenti risulta che si chiude per archiviazione il 26,45 per cento degli iscritti a noti e il 46,31 per cento degli iscritti contro ignoti. I distretti dove risultano più archiviazioni in valore assoluto sono Firenze, Bologna e Torino. Solo lo 0,27 per cento delle archiviazioni è per prescrizione, e comunque è fortemente condizionato dal dato di Palermo, senza il quale diventano lo 0,05 per cento (le percentuali per le prescrizioni sono state calcolate sul totale di iscritti a noti e ignoti). Si vedano i dettagli nella tabella che segue:

DISTRETTI	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [572 c.p. (maltrattamenti)][(Noti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [572 c.p. (maltrattamenti)][(Ignoti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [572 c.p. (maltrattamenti)][di cui per intervenuta prescrizione]
Ancona	55	1	0
Bari	440	6	0
Bologna	1142	49	3
Brescia	272	18	3
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	149	10	0
Caltanissetta	251	10	0
Campobasso	19	0	0
Catania	230	9	0
Firenze	1514	23	4
Genova	557	12	0
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	338	7	0
Palermo	924	34	69
Perugia	183	6	0
Reggio Calabria	57	1	0
Salerno	256	1	0
Torino	939	99	5
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	53	0	0
Venezia	597	3	0
Totale complessivo	7976	289	84
Percentuale di archiviazioni rispetto al totale degli iscritti per reato	26.45%	46.31%	0.27%

Nel caso degli iscritti per omicidio, tentato o consumato, risulta esserci il 13,49 per cento delle archiviazioni a noti e il 58,43 per cento a ignoti. È altissima la percentuale delle archiviazioni contro ignoti: si ricordi che si tratta dei procedimenti che non sono transitati al registro dei noti, verosimilmente il 42,5 per cento. Non risultano archiviazioni per prescrizione.

DISTRETTO	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][Noti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][Ignoti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][di cui per intervenuta prescrizione]
Ancona	1	3	0
Bari	23	21	0
Bologna	15	20	0
Brescia	5	22	0
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	4	2	0
Caltanissetta	3	3	0
Campobasso	0	0	0
Catania	15	12	0
Firenze	24	36	0
Genova	8	18	0
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	10	12	0
Palermo	21	12	0
Perugia	4	4	0
Reggio Calabria	3	2	0
Salerno	4	1	0
Torino	34	22	0
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	0	1	0
Trieste	10	5	0
Venezia	7	5	0
Totale complessivo	191	201	0
Percentuale di archiviazioni rispetto al totale degli iscritti per reato	13.49%	58.43%	

Per i procedimenti iscritti per violenza sessuale le archiviazioni si attestano sul 23,29 per cento a «noti» (mod. 21) e sul 68,70 per cento a «ignoti». Molto rare le archiviazioni per prescrizione.

DISTRETTI	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][Noti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][Ignoti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][di cui per intervenuta prescrizione]
Ancona	23	2	0
Bari	76	11	0
Bologna	276	181	1
Brescia	74	91	0
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	33	9	0
Caltanissetta	42	7	0
Campobasso	3	2	0
Catania	31	6	0
Catanzaro	31	4	0
Firenze	336	206	4
Genova	196	61	1
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	66	19	2
Palermo	140	46	2
Perugia	27	10	0
Reggio Calabria	13	6	0
Salerno	61	12	0
Torino	198	229	3
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	19	7	0
Trieste	93	69	2
Venezia	159	23	2
Totale complessivo	1897	1001	17
Percentuale di archiviazioni rispetto al totale degli iscritti per reato	23.29%	68.70%	0.09%

Sugli iscritti per violenza sessuale di gruppo, risultano archiviati a noti il 28,57 per cento e il 61,22 per cento a ignoti. Non risultano archiviazioni per prescrizione.

DISTRETTO	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Noti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Ignoti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][di cui per intervenuta prescrizione]
Ancona	0	0	0
Bari	2	0	0
Bologna	20	13	0
Brescia	1	3	0
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	1	0	0
Caltanissetta	5	1	0
Campobasso	0	0	0
Catania	0	0	0
Catanzaro	0	0	0
Firenze	12	8	0
Genova	4	2	0
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	0	0	0
Palermo	3	2	0
Perugia	1	3	0
Reggio Calabria	0	1	0
Salerno	2	0	0
Torino	6	46	0
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	1	1	0
Trieste	8	3	0
Venezia	2	7	0
Totale complessivo	68	90	0
Percentuale di archiviazioni rispetto al totale degli iscritti per reato	28.57%	61.22%	

Molto alta risulta la percentuale delle archiviazioni a ignoti per il reato di *stalking* (48,64 per cento), quasi la metà delle iscrizioni. A noti risultano archiviati il 25,08 per cento degli iscritti nei distretti di riferimento.

DISTRETTO	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [612-bis c.p.(stalking)][Noti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [612-bis c.p.(stalking)][Ignoti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [612-bis c.p.(stalking)][di cui per intervenuta prescrizione]
Ancona	61	6	0
Bari	380	22	0
Bologna	558	59	0
Brescia	285	26	0
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	91	3	0
Caltanissetta	207	4	0
Campobasso	12	1	0
Catania	234	11	0
Catanzaro	143	8	0
Firenze	688	37	0
Genova	510	18	0
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	208	14	0
Palermo	543	34	10
Perugia	116	5	0
Reggio Calabria	49	3	0
Salerno	211	10	0
Torino	511	47	1
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	36	1	0
Trieste	149	4	0
Venezia	353	10	0
Totale complessivo	5345	323	11
Percentuale di archiviazioni rispetto al totale degli iscritti per reato	25.08%	48.64%	0.05%

Degli iscritti per percosse e lesioni con l'aggravante dell'articolo 577, primo comma, numero 2), del codice penale, risultano archiviati il 15,89 per cento degli iscritti a noti e il 34,39 per cento a ignoti. Rare le prescrizioni. Per il calcolo delle percentuali in questo caso si è escluso il distretto di Palermo, ove i dati risultano anomali. Guardando ai valori assoluti, risultano elevati sia a noti che a ignoti quelli di Caltanissetta.

DISTRETTI	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][Noti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][Ignoti]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][di cui per intervenuta prescrizione]
Ancona	3	0	0
Bari	26	0	0
Bologna	72	5	0
Brescia	5	0	0
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	4	0	0
Caltanissetta	152	64	1
Campobasso	0	0	0
Catania	18	0	0
Catanzaro	0	0	0
Firenze	14	2	0
Genova	4	1	0
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	1	0	0
Perugia	6	1	0
Reggio Calabria	1	0	0
Salerno	3	0	0
Torino	28	0	0
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	2	0	0
Trieste	39	3	0
Venezia	38	0	0
Totale complessivo	416	76	1
Percentuale di archiviazioni rispetto al totale degli iscritti per reato	15.89%	34.39%	0.03%

Questi dati si prestano a varie riflessioni.

Sicuramente positivo è il fatto che le richieste di archiviazione per prescrizione siano piuttosto rare. Peraltro, sul punto va osservato che, pur essendo ampiamente condivisibile la scelta del legislatore del 2012 di raddoppiare i termini di prescrizione in relazione a molti dei reati in trattazione, è difficile ipotizzare che essa possa avere condizionato gli esiti del questionario, posto che una norma «peggiorativa» in punto di punibilità (nel senso di ampliare lo spazio temporale penale) non potrebbe mai avere efficacia retroattiva; il che significa che tale norma ha potuto ricevere applicazione solo successivamente all'entrata in vigore della legge 1° ottobre 2012, n. 172.

Per quanto attiene alle ulteriori cause di archiviazione, i dati acquisiti ci forniscono un dato apparentemente alto. In tema di maltrattamenti

iscritti a carico di soggetti noti (mod. 21 Registro generale notizie di reato (RGNR)), la percentuale di archiviazioni rispetto al totale degli iscritti per reato è pari al 26,45 per cento; per la violenza sessuale la percentuale è del 23,29 per cento e arriva al 28,57 per cento per la violenza di gruppo; per lo *stalking* è pari al 25,08 per cento.

Dunque, all'incirca un quarto delle denunce presentate a carico di soggetti noti vengono definite con richieste di archiviazione nel merito. Occorre tuttavia precisare che il raffronto con la media nazionale delle archiviazioni per gli altri reati (desumibile dalle statistiche ministeriali) consente di rilevare che le archiviazioni per i reati di violenza di genere hanno una minore consistenza quantitativa.

In assenza di un riscontro analitico sui singoli procedimenti, evidentemente non praticabile, si può ipotizzare che le archiviazioni (e la correlata ritenuta inidoneità degli elementi probatori acquisiti) siano legate o alla particolare struttura della fattispecie (ad esempio, per quanto attiene ai maltrattamenti, la condotta di reato deve estrinsecarsi in plurime manifestazioni di violenza fisica e/o psicologica, espressione di intenti vessatori prolungati nel tempo, idonei a ledere la personalità della vittima; sicchè, pur in presenza di una pluralità di aggressioni, gli elementi potrebbero risultare insufficienti rispetto alla configurazione del reato di cui all'articolo 572 del codice penale, se interpretati isolatamente), oppure potrebbero trovare spiegazione nella difficoltà di dimostrare, nell'ipotetica proiezione dibattimentale, la responsabilità dell'incolpato «al di là di ogni ragionevole dubbio», specie in relazione a quei reati tradizionalmente consumati in assenza di testimoni, e per i quali alle accuse della vittima corrispondono generalmente ferme negazioni da parte dell'indagato (pensiamo ai casi di violenza sessuale, specie se afferenti a soggetti che già in precedenza intrattenevano rapporti di frequentazione).

Di certo, non si può che esprimere l'auspicio che in relazione ai reati in questione, per la loro gravità e per gli effetti che cagionano, sia posto in essere ogni possibile sforzo conoscitivo e investigativo.

Inizio dell'azione penale

Risultano piuttosto alte le percentuali dell'esercizio dell'azione penale, specie se raffrontate con le tipologie di definizione dei procedimenti afferenti a reati diversi da quelli in trattazione. In particolare vi è inizio dell'azione penale per il 64,83 per cento degli iscritti per omicidio, per il 61,20 per cento degli iscritti per percosse e lesioni, per il 57,56 per cento, degli iscritti per violenza sessuale di gruppo e per il 54,81 per cento degli iscritti per violenza sessuale. Per lo *stalking* e i maltrattamenti la percentuale calcolata risulta inferiore al 50 per cento (49,27 per cento e 47,70 per cento rispettivamente). Si consideri che a livello nazionale le percentuali di inizio dell'azione penale sono intorno al 45 – 50 per cento degli iscritti.

Per quanto attiene al differenziale numerico che residua dopo avere sommato le percentuali statistiche delle archiviazioni e degli atti di eser-

cizio dell'azione penale, esso trova spiegazione: innanzitutto nelle pendenze residue al 31 dicembre 2016, ed inoltre, nelle ulteriori e diverse modalità di definizione dei procedimenti (per esempio, mediante trasmissione per competenza territoriale ad altra autorità giudiziaria).

DISTRETTI	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con l'esercizio dell'azione penale? [572 c.p. (maltrattamenti)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con l'esercizio dell'azione penale? [575 c.p. (omicidio)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con l'esercizio dell'azione penale? [609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con l'esercizio dell'azione penale? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con l'esercizio dell'azione penale? [612-bis c.p. (stalking)] [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con l'esercizio dell'azione penale? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)] [Dal 2013 al 2016]
Ancona	530	32	181	4	463	39
Bari	444	61	112	2	281	80
Bologna	2071	109	797	32	1408	202
Brescia	792	47	340	6	585	113
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	485	21	92	1	351	50
Caltanissetta	233	18	51	6	178	516
Campobasso	110	3	31	0	67	15
Catania	492	82	148	5	315	75
Catanzaro	586	59	152	2	332	24
Firenze	1831	74	588	12	1287	97
Genova	645	42	236	5	642	135
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	743	48	191	6	767	8
Palermo	1253	57	242	8	889	119
Perugia	207	10	64	1	168	22
Reggio Calabria	398	80	74	3	253	18
Salerno	382	14	103	4	397	25
Torino	1562	92	549	18	1022	160
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	313	12	117	1	261	28
Trieste	402	18	121	7	208	59
Venezia	907	39	275	14	626	130
Totale complessivo	14386	918	4464	137	10500	1915
Percentuale di richieste per l'inizio dell'azione penale distinte per reato	47.70%	64.83%	54.81%	57.56%	49.27%	61.20%

La domanda numero 30 verteva sul numero dei casi in cui si era pervenuti alla sentenza irrevocabile per i procedimenti iscritti dal 2011 al 2016. Molti uffici hanno però potuto inserire solo i dati per i procedimenti iscritti dal 2013 al 2016, solo alcuni hanno fatto la ricerca dal 2011. I dati convalidati conservano comunque un discreto potere informativo.

Di tutte le sentenze irrevocabili intercettate, l'88,57 per cento è emesso entro tre anni dall'iscrizione della notizia di reato, lo 0,6 per cento tra due e tre anni e il 10,83 per cento oltre tre anni. L'informazione è coerente con la durata media rilevata e di cui si è detto sopra.

DISTRETTI	In quanti casi, per i procedimenti iscritti nel periodo 2011- 2016, si è pervenuti alla sentenza irrevocabile entro: [entro 3 anni][]	In quanti casi, per i procedimenti iscritti nel periodo 2011-2016, si è pervenuti alla sentenza irrevocabile entro: [entro 4 anni][]	In quanti casi, per i procedimenti iscritti nel periodo 2011- 2016, si è pervenuti alla sentenza irrevocabile entro: [più di 4 anni][]
Ancona	304	6	5
Bari	165	3	0
Bologna	886	9	5
Brescia	545	3	16
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	346	4	167
Caltanissetta	134	2	6
Campobasso	75	1	0
Catania	341	3	8
Catanzaro	334	3	119
Firenze	1604	8	220
Genova	871	4	90
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	355	2	38
Palermo	431	3	16
Perugia	48	2	0
Reggio Calabria	219	3	35
Salerno	221	3	13
Torino	2210	6	372
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	561	3	27
Trieste			
Venezia	1227	5	193
Totale complessivo	10877	73	1330
Percentuale rispetto a tutte le irrevocabilità	88.57%	0.59%	10.83%

Il dato è sicuramente positivo. Non si presta certamente ad enfasi celebrativa, anche perché i tempi che possono apparire ragionevoli all'operatore della giustizia possono essere (e generalmente sono) estremamente faticosi per la vittima coinvolta nella vicenda penale.

Cionondimeno, la circostanza secondo cui quasi l'89 per cento delle sentenze divenute irrevocabili nel periodo oggetto di attenzione sono state pronunciate entro tre anni dall'iscrizione del procedimento, non può che essere interpretata positivamente. Inoltre, pare ragionevole ipotizzare che tale accelerazione statisticamente accertata costituisca l'esito anche delle indicazioni legislative del 2013.

Anche per la domanda 31 (affidente al numero di sentenze di non luogo a procedere ex articolo 425 del codice di procedura penale, e dunque in sede di udienza preliminare), si è posto il problema del periodo di riferimento: risulta infatti indicato nel questionario quello compreso tra 2011 e il 2016, ma la maggior parte degli uffici ha potuto estrarre i dati solo limitatamente al periodo 2013 – 2016, per la questione già ripetutamente citata della tardiva migrazione dei dati nel SICP. L'osservazione dei valori assoluti convalidati indica che le sentenze di non luogo a procedere intercettate costituiscono un valore decisamente minoritario (1.470

complessive) a fronte di 32.320 atti di esercizio dell'azione penale. Nell'ambito delle sentenze *ex* articolo 425 del codice di procedura penale, le declaratorie di prescrizione sono solo 131, pari all'8,91 per cento di tutte le sentenze citate. Il dato complessivo peraltro è fortemente condizionato dai dati dei distretti di Catania e Firenze, giacché nelle altre sedi il dato è spesso pari a zero o comunque estremamente contenuto.

Per comprendere l'ordine di grandezza di queste sentenze si possono rapportare le stesse alle qualificazioni giuridiche iscritte. Si tenga presente però che la somma degli iscritti per reati diversi evidenzia un valore superiore ai procedimenti effettivi, perché alcuni procedimenti sono stati contati più volte, una per ogni qualificazione giuridica del fatto richiesta dal questionario. Volendo fare questo rapporto si deve intendere come valore percentuale rispetto alle qualificazioni giuridiche del fatto rilevate, peraltro dal 2013 al 2016. La percentuale che si ottiene è pari al 2,28 per cento, che è bassa ma potrebbe anche essere sovradimensionata, perché per gli uffici che hanno rilevato dal 2013, mancano gli iscritti nei primi due anni. Da questa analisi si è escluso il distretto di Trieste perché non ha fornito i dati.

DISTRETTI	Quanti processi si sono conclusi, successivamente all'esercizio dell'azione penale, con sentenza di non luogo a procedere ex art. 425 c.p.p? [Non luogo a procedere][Per i procedimenti iscritti dal 2011 al 2016]	Quanti processi si sono conclusi, successivamente all'esercizio dell'azione penale, con sentenza di non luogo a procedere ex art. 425 c.p.p? [Non luogo a procedere][di cui per intervenuta prescrizione]
Ancona	64	0
Bari	14	0
Bologna	148	7
Brescia	60	0
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	68	0
Caltanissetta	13	1
Campobasso	7	0
Catania	77	49
Catanzaro	50	5
Firenze	387	56
Genova	87	0
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	48	1
Palermo	20	0
Perugia	17	0
Reggio Calabria	57	0
Salerno	63	0
Torino	157	3
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	35	0
Venezia	98	9
Totale complessivo	1470	131
		8.91%

Con le domande 32 e 33 sono stati richiesti gli esiti nei riti abbreviati e i casi di applicazione della pena su richiesta. Rapportando i valori assoluti degli esiti per le qualificazioni giuridiche iscritte, si sono ottenuti i valori percentuali della tabella che segue, da cui si evince che col rito abbreviato, si arriva al 6,5 per cento circa delle condanne e all'1,88 per cento delle assoluzioni rispetto alle iscrizioni complessive, le sentenze di non doversi procedere per remissione di querela sono circa lo 0,37 per cento e le sentenze di non doversi procedere per prescrizione lo 0,12 per cento. Per il patteggiamento la percentuale stimata sui distretti considerati risulta del 4,29 per cento.

DISTRETTI	In quanti casi il procedimento è stato definito con rito abbreviato e con quali esiti (art. 438 ss., 452, 458, 461 e 556 c.p.p.)? [Condanna] Per i procedimenti iscritti dal 2013 al 2016]	In quanti casi il procedimento è stato definito con rito abbreviato e con quali esiti (art. 438 ss., 452, 458, 461 e 556 c.p.p.)? [Assoluzione] Per i procedimenti iscritti dal 2013 al 2016]	In quanti casi il procedimento è stato definito con rito abbreviato e con quali esiti (art. 438 ss., 452, 458, 461 e 556 c.p.p.)? [Non doversi procedere per prescrizione] Per i procedimenti iscritti dal 2013 al 2016]	In quanti casi il procedimento è stato definito con rito abbreviato e con quali esiti (art. 438 ss., 452, 458, 461 e 556 c.p.p.)? [Non doversi procedere per remissione di querela] Per i procedimenti iscritti dal 2013 al 2016]	In quanti casi il procedimento è stato definito con rito abbreviato e con quali esiti (art. 438 ss., 452, 458, 461 e 556 c.p.p.)? [Non doversi procedere per altra causa] Per i procedimenti iscritti dal 2013 al 2016]	In quanti casi il procedimento è stato definito ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. (applicazione della pena su richiesta delle parti)? [Dal 2013 al 2016]]
Ancona	114	41	0	2	12	90
Bari	161	30	0	1	0	51
Bologna	692	205	2	40	33	510
Brescia	276	106	0	16	3	189
Cagliari (inclusa sezione distaccata di Sassari)	205	80	0	13	4	79
Caltanissetta	71	18	1	5	2	20
Campobasso	7	3	0	0	0	14
Catania	435	124	57	44	16	103
Catanzaro	235	40	0	12	2	39
Firenze	376	133	0	7	1	420
Genova	255	56	1	13	4	220
Lecce (compresa sezione distaccata Taranto)	102	29	2	16	6	46
Palermo	88	42	0	4	0	89
Perugia	35	7	0	0	0	42
Reggio Calabria	164	24	2	0	0	19
Salerno	88	18	0	2	10	35
Torino	235	76	0	7	6	200
Trento (inclusa sezione distaccata Bolzano)	72	34	0	9	2	222
Venezia	612	142	11	48	39	373
Totale complessivo	4223	1208	76	239	140	2761
Percentuali rispetto a tutte le qgf iscritte nei distretti di interesse	6.56%	1.88%	0.12%	0.37%	0.22%	4.29%

I dati soprariportati si prestano a varie riflessioni.

Innanzitutto, per quanto attiene alla definizione dei procedimenti tramite i cosiddetti «riti alternativi al dibattimento», le informazioni acquisite tramite il questionario ci consentono di quantificare la percentuale di accesso al rito abbreviato nel 18,21 per cento rispetto al totale degli atti di esercizio dell'azione penale. Per quanto invece attiene al patteggiamento, la percentuale è dell'8,54 per cento. Ciò significa che, cumulando i due dati, il 26,75 per cento dei procedimenti definiti con esercizio dell'azione penale vengono definiti con i suddetti riti alternativi.

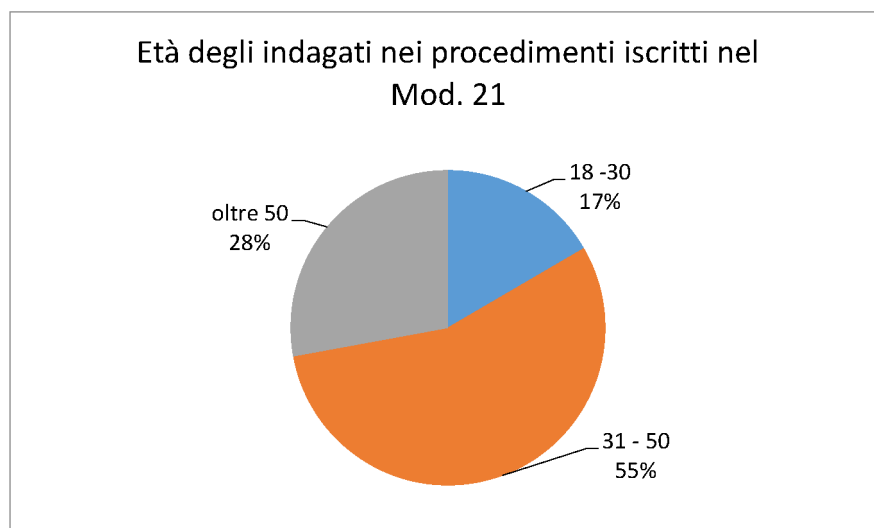
L'analisi dei dati a livello nazionale certifica la loro diversa diffusione nei vari territori. In alcune sedi, il ricorso a tali modalità di defini-

zione è abbastanza consistente (ad esempio, nel distretto di Bologna), in altre sedi i riti alternativi sono connotati da uno scarsissimo utilizzo.

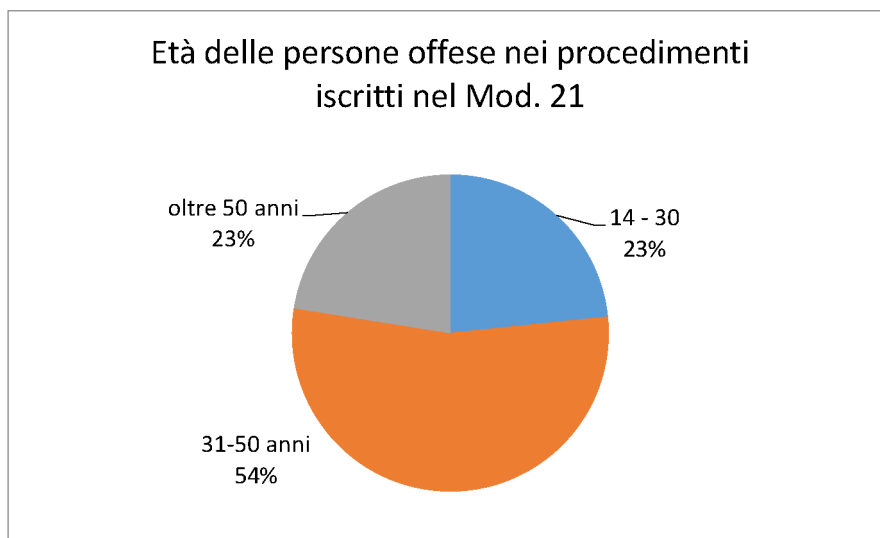
Meritevole di riflessione è invece il dato sulle assoluzioni e/o sulle declaratorie di non doversi procedere, pronunciate all'esito di giudizi abbreviati: benché differenziate a livello nazionale, le informazioni acquisite indicano percentuali di pronunce *lato sensu* assolutorie di una certa consistenza: ad esempio, nel distretto di Bologna, a fronte di 972 richieste di rito abbreviato (che si ricava dalla somma di tutte le sentenze pronunciate in sede di giudizio abbreviato) le pronunce assolutorie o comunque attestanti cause di non punibilità sono complessivamente 280, pari all'incirca al 28 per cento. Il dato è di una certa importanza, a maggior ragione se confrontato con gli esiti assolutori a conclusione dei giudizi dibattimentali, di cui si parlerà oltre.

Per quanto riguarda l'età e lo stato di nascita dell'autore del reato e della persona offesa al momento dell'iscrizione della notizia di reato al RGNR mod. 21 hanno fornito i dati completi solo 98 procure appartenenti a 22 distretti. Sono stati esclusi dall'analisi i distretti di Caltanissetta, Messina, Potenza e Trieste in quanto solo un tribunale per distretto aveva compilato tale sezione del questionario e quindi i dati forniti non erano significativi a rappresentare l'andamento del fenomeno oggetto di studio nel distretto di appartenenza.

Sulla base dei dati forniti dalle procure risulta che il 55 per cento degli indagati al momento dell'iscrizione della notizia di reato al RGNR aveva un'età compresa tra 31 e 50 anni e poco meno del 30 era ultracinquantenne:



Anche per le persone offese il valore percentuale più elevato si ha in corrispondenza della classe di età 31 – 50 anni (54 per cento); il restante 66 per cento si distribuisce equamente tra le due classi 14 – 30 anni e oltre 50 anni.

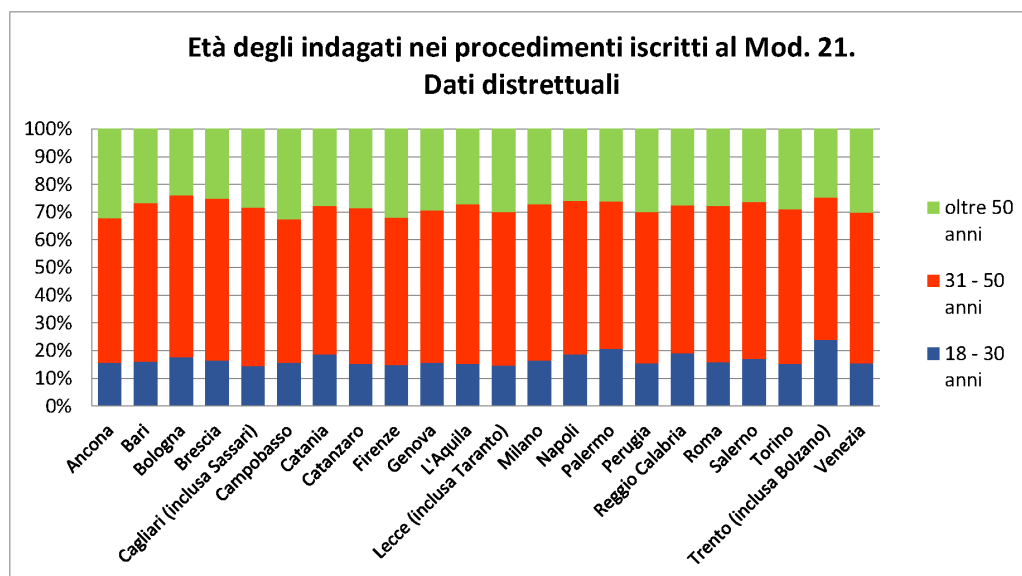


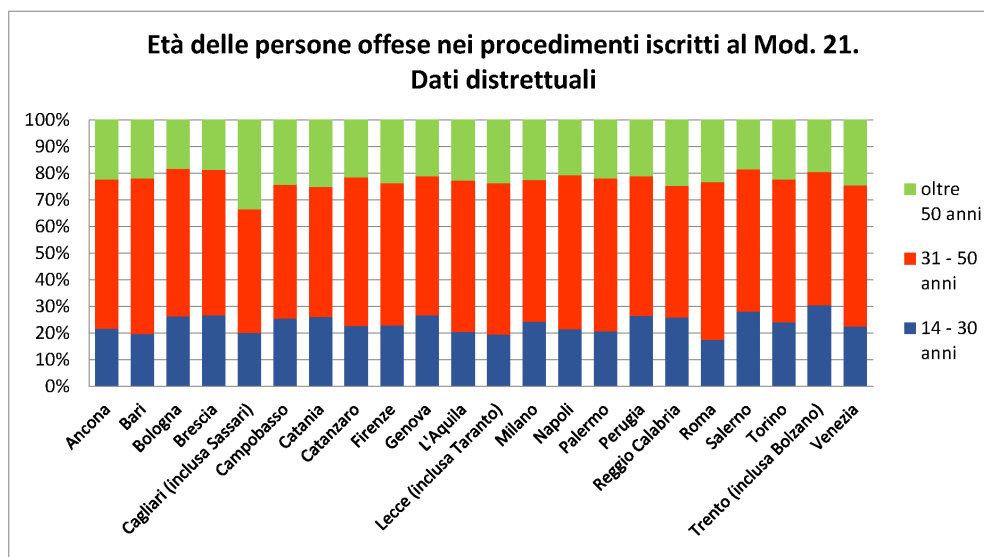
Nei prospetti seguenti sono riportati i dettagli per ogni distretto – sia in valore assoluto che in valore percentuale – per gli indagati e per le persone offese:

Distretto	N. indagati per classi di età						
	(valori assoluti)				(valori percentuali)		
	18 - 30 anni	31 - 50 anni	oltre 50 anni	Totale distretto	18 - 30 anni	31 - 50 anni	oltre 50 anni
Ancona	357	1.187	731	2.275	16%	52%	32%
Bari	355	1.270	590	2.215	16%	57%	27%
Bologna	1.278	4.206	1.729	7.213	18%	58%	24%
Brescia	679	2.423	1.033	4.135	16%	59%	25%
Cagliari (inclusa Sassari)	580	2.304	1.138	4.022	14%	57%	28%
Campobasso	44	145	91	280	16%	52%	33%
Catania	1.087	3.133	1.606	5.826	19%	54%	28%
Catanzaro	355	1.300	660	2.315	15%	56%	29%
Firenze	1.593	5.672	3.402	10.667	15%	53%	32%
Genova	798	2.772	1.482	5.052	16%	55%	29%
L'Aquila	286	1.074	506	1.866	15%	58%	27%
Lecce (inclusa Taranto)	368	1.394	755	2.517	15%	55%	30%
Milano	815	2.789	1.344	4.948	16%	56%	27%
Napoli	2.701	7.968	3.730	14.399	19%	55%	26%
Palermo	280	722	352	1.354	21%	53%	26%
Perugia	142	501	274	917	15%	55%	30%
Reggio Calabria	326	909	467	1.702	19%	53%	27%
Roma	937	3.335	1.634	5.906	16%	56%	28%
Salerno	448	1.491	693	2.632	17%	57%	26%
Torino	1.460	5.378	2.770	9.608	15%	56%	29%
Trento (inclusa Bolzano)	274	586	282	1.142	24%	51%	25%
Venezia	736	2.611	1.443	4.790	15%	55%	30%
Totale distretti	15.899	53.170	26.712	95.781	17%	55%	28%

Distretto	N. persone offese per classi di età						
	(valori assoluti)				(valori percentuali)		
	14 - 30 anni	31 - 50 anni	oltre 50 anni	Totale distretto	14 - 30 anni	31 - 50 anni	oltre 50 anni
Ancona	417	1.065	426	1.908	22%	56%	22%
Bari	383	1.130	426	1.939	20%	58%	22%
Bologna	1.893	3.968	1.314	7.175	26%	55%	18%
Brescia	1.147	2.331	806	4.284	27%	54%	19%
Cagliari (inclusa Sassari)	751	1.740	1.247	3.738	20%	47%	33%
Campobasso	82	160	78	320	26%	50%	24%
Catania	1.487	2.756	1.425	5.668	26%	49%	25%
Catanzaro	552	1.348	522	2.422	23%	56%	22%
Firenze	2.201	5.126	2.273	9.600	23%	53%	24%
Genova	1.443	2.825	1.147	5.415	27%	52%	21%
L'Aquila	367	1.014	406	1.787	21%	57%	23%
Lecce (inclusa Taranto)	502	1.449	604	2.555	20%	57%	24%
Milano	1.172	2.570	1.084	4.826	24%	53%	22%
Napoli	2.491	6.684	2.400	11.575	22%	58%	21%
Palermo	316	875	333	1.524	21%	57%	22%
Perugia	264	520	210	994	27%	52%	21%
Reggio Calabria	395	750	377	1.522	26%	49%	25%
Roma	1.002	3.392	1.341	5.735	17%	59%	23%
Salerno	439	834	289	1.562	28%	53%	19%
Torino	2.066	4.577	1.915	8.558	24%	53%	22%
Trento (inclusa Bolzano)	366	599	233	1.198	31%	50%	19%
Venezia	1.109	2.623	1.209	4.941	22%	53%	24%
Totale distretti	20.845	48.336	20.065	89.246	23%	54%	23%

Osservando le distribuzioni percentuali per età nei seguenti grafici si osserva una sostanziale omogeneità di tali distribuzioni tra i distretti:





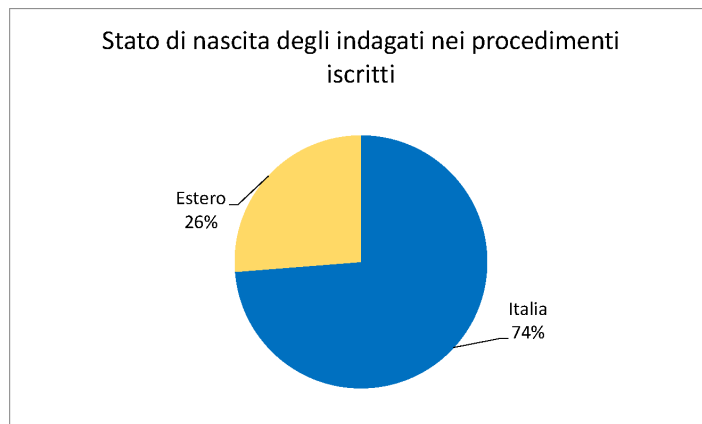
Si tratta di dati confermativi della percezione diffusa in ordine alla trasversalità della violenza di genere. Tutte le età sono rappresentate e in misura significativa, sia per quanto attiene alle persone indagate sia per quanto attiene alle persone offese.

Per quanto riguarda lo Stato di nascita degli indagati e delle persone offese nei procedimenti iscritti nel RGNR Mod. 21, oltre il 70 per cento è nato in Italia.

La nazionalità dell'autore del reato, pur confermando la prevalenza di soggetti italiani, evidenzia una marcata incidenza del fenomeno oggetto di studio tra gli stranieri presenti nel nostro Paese, considerato che la popolazione straniera rappresenta poco più dell'8 per cento della popolazione residente in Italia (fonte dati ISTAT):



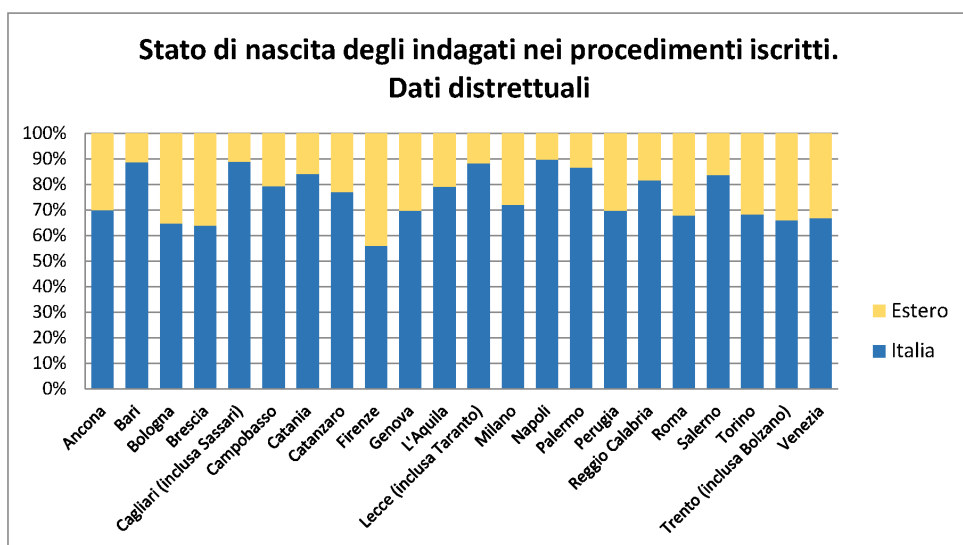
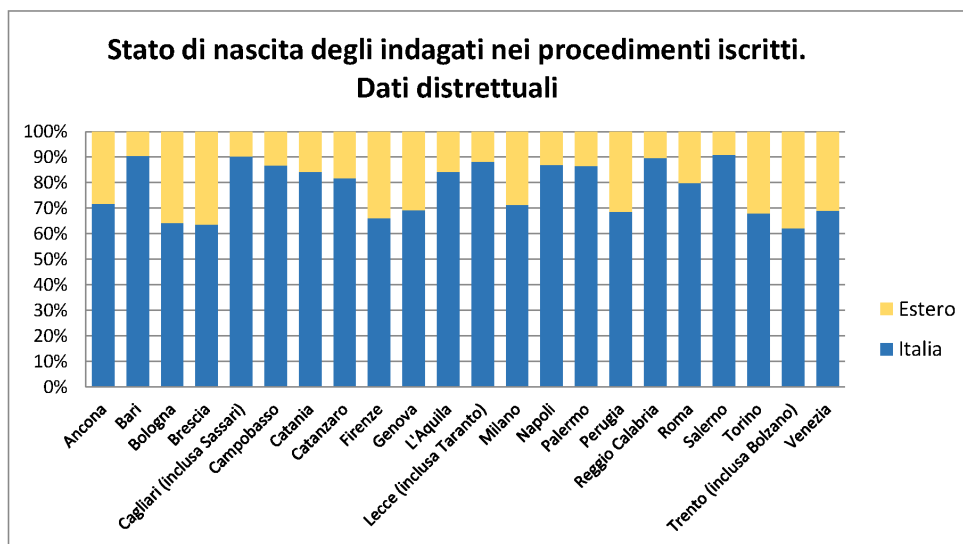
Valori percentuali analoghi si registrano per lo Stato di nascita delle persone offese:



Nel prospetto seguente sono riportati i valori percentuali per ogni distretto:

Distretto	Indagato		Persona Offesa	
	Italia	Estero	Italia	Estero
Ancona	72%	28%	70%	30%
Bari	90%	10%	89%	11%
Bologna	64%	36%	65%	35%
Brescia	64%	36%	64%	36%
Cagliari (inclusa Sassari)	90%	10%	89%	11%
Campobasso	87%	13%	79%	21%
Catania	84%	16%	84%	16%
Catanzaro	82%	18%	77%	23%
Firenze	66%	34%	56%	44%
Genova	69%	31%	70%	30%
L'Aquila	84%	16%	79%	21%
Lecce (inclusa Taranto)	88%	12%	88%	12%
Milano	71%	29%	72%	28%
Napoli	87%	13%	90%	10%
Palermo	87%	13%	87%	13%
Perugia	69%	31%	70%	30%
Reggio Calabria	90%	10%	82%	18%
Roma	80%	20%	68%	32%
Salerno	91%	9%	84%	16%
Torino	68%	32%	68%	32%
Trento (inclusa Bolzano)	62%	38%	66%	34%
Venezia	69%	31%	67%	33%

Come si può vedere, le percentuali più elevate di indagati stranieri si registrano prevalentemente nel Centro-Nord, a conferma della maggior presenza di stranieri in queste zone d'Italia:



4.2.3.1 Analisi dei dati dal 2011 al 2016 forniti dalle procure

I quesiti relativi alle procure tendevano ad avere informazioni sulle iscrizioni di procedimenti per le tipologie di reato oggetto di studio, nonché sulla storia processuale, distintamente per due periodi non omogenei: dal 2011 al 2012 e dal 2013 al 2016 per anni solari interi.

Il confronto fra i due periodi, antecedenti e successivi al cosiddetto «decreto femminicidio» del 2013, si auspicava potesse dare informazioni su eventuali variazioni nei flussi procedimentali. Tale confronto è risultato

impossibile sull'intero universo di riferimento perché gli uffici giudiziari italiani non hanno avuto lo stesso sistema informativo nell'intero periodo oggetto di indagine e con il sistema previgente (Re.Ge) solo poche informazioni potevano essere estrapolate. Inoltre, il fatto di aver considerato periodi non omogenei non consente un confronto diretto sui dati rilevati ma su dati stimati attraverso due medie annue, una per periodo. Con i valori medi, si supera l'ostacolo della disomogeneità dei dati, ma si perde ovviamente in precisione per periodo di riferimento.

Solo cinque circondari utilizzavano già SICP all'inizio del 2011, pertanto il confronto temporale, nell'ipotesi di omogeneità di sistema e di omogeneità dei dati estratti ed aggregati, è stato possibile solo per le sedi circondariali che già dal 2009 adoperavano SICP, cioè Firenze, Napoli, Genova e Palermo. La quinta sede è stata esclusa, trattandosi di campione non omogeneo.

SULLE ISCRIZIONI

Nei quattro circondari complessivamente considerati sono aumentate nel registro contro autore noto le iscrizioni per l'articolo 572 del codice penale (+40,9 per cento), per lo *stalking* (+20,74 per cento) e per le percosse e lesioni con l'aggravante dell'articolo 577, primo comma, numero 2, del codice penale (+75,95 per cento). I dati sugli omicidi medi annui nei due periodi del circondario di Napoli sono chiaramente sovradimensionati (55 e 76), quindi sono stati esclusi dal confronto. Sui tre circondari rimanenti nei due periodi, le iscrizioni contro noti per femminicidio passano da 7 a 8.

Le iscrizioni per gli articoli 609-*bis* e 609-*octies* del codice penale risultano in flessione rispettivamente del 4 per cento e del 30 per cento.

Le iscrizioni a ignoti hanno tendenza concorde, ma più marcata, in aumento o diminuzione rispetto ai noti, escluse le iscrizioni per violenza sessuale (+31,68 per cento a ignoti contro -4,38 per cento a noti). Le iscrizioni medie annue per omicidio contro ignoti, esclusa la sede di Napoli, passano da 0,5 a 5 negli altri tre circondari.

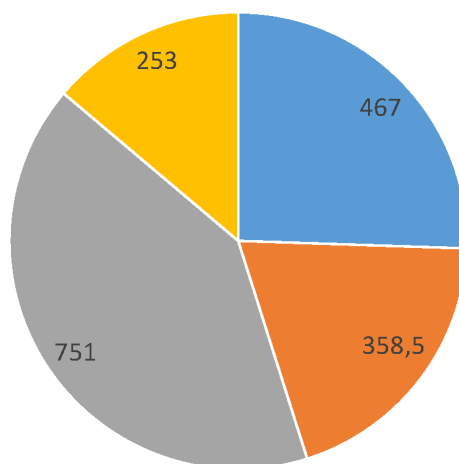
Per i tentativi di reato, degno di nota appare solo l'incremento fra i due periodi della media annua, pari al 45 per cento, per le iscrizioni per violenza sessuale contro ignoti.

Si osservino i grafici a torta per una visualizzazione immediata dei dati medi annui a noti delle iscrizioni complessive per sede. I dati della sede di Napoli sono con ogni probabilità tutti sovradimensionati, in parte probabilmente perché non si sono correttamente eliminati i duplicati e in parte perché si è controllato poco l'errore sistematico sul sesso della parte offesa. L'errore sistematico è di certo meno influente sui reati tipicamente di genere come la violenza sessuale e lo *stalking*.

Le medie annue delle iscrizioni complessivamente considerate per tutti i reati consumati passano da 1.829,5 a 2.322 contro noti, con un incremento nei due periodi del 26,92 per cento e da 76,5 a 135,25 a ignoti, con un incremento percentuale del 76,80 per cento.

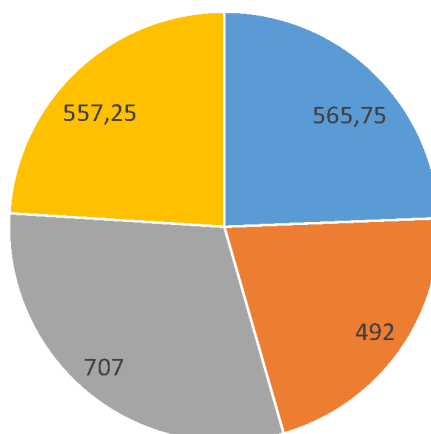
La variazione è differenziata fra i circondari, ed è prematuro in questa sede affermare che incrementi e, soprattutto, diminuzioni siano variazioni effettive delle iscrizioni piuttosto che frutto di estrazione di dati più efficienti.

Medie annue delle iscrizioni complessive a
noti per i reati rilevati 2011 - 2012.



■ FIRENZE 11-12 ■ GENOVA 11-12 ■ NAPOLI 11-12 ■ PALERMO 11-12

Medie annue delle iscrizioni complessive a
noti per i reati rilevati 2013 - 2016



■ FIRENZE 13-16 ■ GENOVA 13-16 ■ NAPOLI 13-16 ■ PALERMO 13-16

Procedimenti iscritti per reato	CONSUMATI MEDIE ANNUE 2011 - 2012						complessi vo 2011 -2012	CONSUMATI MEDIE ANNUE 2013 - 2016						complessi vo 2013 - 2016	variazioni percentual i fra i complessi vi
	FIRENZE			GENOVA				FIRENZE			GENOVA				
572 c.p. (maltrattamenti)[Noti] 572 c.p. (maltrattamenti)[Ignoti] 575 c.p. (omicidio)[Noti] 575 c.p. (omicidio)[Ignoti] 609-bis c.p. (violenza sessuale)[Noti] 609-bis c.p. (violenza sessuale)[Ignoti] 609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)[Noti] 609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)[Ignoti] 612-bis c.p.(stalking)[Noti] 612-bis c.p.(stalking)[Ignoti] 581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)[Noti] 581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)[Ignoti]	226,5	150	352,5	101			830	323,5	217,25	313	314	1167,75	40,69%		
	2	3,5	2	0			7,5	6	4,5	6	5,75	22,25	196,67%		
	1	4,5		1,5			7	2,75	4,25		1	8	14,29%		
	0	0,5		0			0,5	2,25	2,25		0,5	5	900,00%		
	93,5	55	79,5	46			274	84,75	71,75	61,5	44	262	-4,38%		
	35	7	5,5	3			50,5	32,5	9	16,25	8,75	66,5	31,68%		
	4	0,5	4	1,5			10	3	1,5	1,75	0,75	7	-30,00%		
	4	0,5	1	0			5,5	1,75	0,5	0,5	0,5	3,25	-40,91%		
	137	137	296	99			669	139,25	168,5	302,5	197,5	807,75	20,74%		
	0	3	9,5	0			12,5	5,5	4,75	17,75	10	38	204,00%		
complessivo noti complessivo ignoti Valori percentuali noti	5	11,5	19	4			39,5	12,5	28,75	28,25	0	69,5	75,95%		
	0	0	0	0			0	0,25	0	0	0	0,25	n.c.		
	467	358,5	751	253			1829,5	565,75	492	707	557,25	2322	26,92%		
575 c.p. (omicidio)[Noti] 575 c.p. (omicidio)[Ignoti] 609-bis c.p. (violenza sessuale)[Noti] 609-bis c.p. (violenza sessuale)[Ignoti] 609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)[Noti] 609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)[Ignoti] 581, 582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)[Noti] 581, 582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)[Ignoti]	25,53%	19,60%	41,05%	13,83%			76,5	24,36%	21,19%	30,45%	24,00%	135,25	76,80%		
	TENTATI MEDIE ANNUE 2011 - 2012						complessi vo 2011 -2012	TENTATI MEDIE ANNUE 13 - 16						complessi vo 2013 - 2016	variazioni percentual i fra i complessi vi
	FIRENZE			GENOVA				FIRENZE			GENOVA				
	575 c.p. (omicidio)[Noti] 575 c.p. (omicidio)[Ignoti] 609-bis c.p. (violenza sessuale)[Noti] 609-bis c.p. (violenza sessuale)[Ignoti] 609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)[Noti] 609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)[Ignoti] 581, 582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)[Noti] 581, 582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)[Ignoti]	3	9		3,5			15,5	2	5,75		5,75	13,5	-12,90%	
		0	0		0			0	0	1		0	1	N.C.	
		12	7	11	0,5			30,5	8,5	7,25	6,75	6,75	29,25	-4,10%	
		4,5	0	0	0,5			5	4,75	0,5	0,75	1,25	7,25	45,00%	
		0	0	0	0,5			0,5	0	0	0	0,25	0,25	-50,00%	
		0,5	0	0	0			0,5	0	0,25	0	0	0,25	-50,00%	
0		0	0	0,5			0,5	0	0	0,25	0	0,25	-50,00%		
0		0	0	0			0	0	0	0,25	0	0,25	-50,00%		
0		0	0	0			0	0	0	0	0	0	-50,00%		
0		0	0	0			0	0	0	0	0	0	-50,00%		

Fatto reato	Complessivo iscritti al registro noti reati consumati e tentati - medie annue										complessivo
	FIRENZE 11-12	GENOVA 11-12	NAPOLI 11-12	PALERMO 11-12	complessi vo	FIRENZE 13-16	GENOVA 13-16	NAPOLI 13- 16	PALERMO 13-16		
572 c.p. (maltrattamenti)]][Noti]	226.5	150	352.5	101	830	323.5	217.25	313	314	1167.75	
575 c.p. (omicidio)]][Noti]	4	13.5		5	22.5	4.75	10		6.75	21.5	
609-bis c.p. (violenza sessuale)]][Noti]	105.5	62	90.5	46.5	304.5	93.25	79	68.25	50.75	291.25	
609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)]][Noti]	4	0.5	4	2	10.5	3	1.5	1.75	1	7.25	
612-bis c.p. (stalking)]][Noti]	137	137	296	99	669	139.25	168.5	302.5	197.5	807.75	
581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)]]][Noti]	5	11.5	19	4.5	40	12.5	28.75	28.5	0	69.75	
	482	374.5	762	258	1876.5	576.25	505	714	570	2365.25	
										26.05%	

Osservando tali dati, l'elemento che maggiormente viene in rilievo è quello afferente al sensibile aumento delle iscrizioni contro "noti" (mod. 21 RGNR) per la consumazione di reati di maltrattamento, *stalking* e lesioni personali aggravate, in epoca successiva al cd. decreto femminicidio.

In crescita, anche se di poco, il dato sugli omicidi, peraltro senza considerare i numeri forniti dal distretto di Napoli, considerati inattendibili.

MISURE PRECAUTELARI E CAUTELARI

Con il questionario si è cercato di comprendere quali misure precautelari e cautelari vengono chieste più di frequente, rilevando i dati per i vari reati e distintamente per i due periodi 2011 - 2012 e 2013 - 2016 per cogliere eventuali cambiamenti.

Come già precisato in precedenza, stante la difficoltà di distinguere sotto il profilo numerico i provvedimenti di fermo e arresto in flagranza, in ragione del fatto che in SICP sono censiti in modalità promiscua («fermo/arresto»), le due misure sono state considerate congiuntamente.

Considerando le quattro sedi completamente rispondenti con SICP, si registra un incremento dei valori medi annui di queste misure del 14,23 per cento. In particolare, nel periodo 2013-2016 (e dunque successivamente all'entrata in vigore del decreto femminicidio) si è registrato un forte incremento delle citate misure coercitive (in relazione ai maltrattamenti, l'incremento è del 39,69 per cento, per la fattispecie di *stalking* l'incremento è del 49,46 per cento).

Misure precautelari - medie annue sedi completamente rispondenti															
In quanti casi si è proceduto all'arresto in flagranza o si è adottata la misura del fermo?													Variazioni percentuali delle medie annue per sede		
SEDE	2011 - 2012						totali per sede 2011-2012	2013 - 2016						totali per sede 2013-2016	
	572 c.p. (maltrattame nti)	575 c.p. (omicidio)	609-bis c.p. (violenza sessuale)	609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	612 bis cp (stalking)	582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)		572 c.p. (maltrattame nti)	575 c.p. (omicidio)	609-bis c.p. (violenza sessuale)	609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	612 bis cp (stalking)			582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)
	FIRENZE	10,5	8	21,5	4	6,5		2,5	53,00	23,75	7	23,5			0,25
GENOVA	5,5	7,5	4	4,5	4	0,5	26,00	8,5	5,5	8,25	0,5	12,5	1,5	36,75	41,35%
NAPOLI	55,5	27,5	19	2,5	28,5	5,5	138,50	45,75	22,75	7	0,75	20,75	4,75	101,75	-26,53%
PALERMO	8,5	3	6	0,5	7	0	25,00	33,75	4	5	0,5	15,75	0	59,00	136,00%
totali per colonna	80	46	50,5	11,5	46	8,5	242,5	111,75	39,25	43,75	2	68,75	11,5	277,00	14,23%
VARIAZIONI PERCENTUALI (I PER REATO)								39,69%	-14,67%	-13,37%	-82,61%	49,46%	35,29%	14,23%	

Per quanto attiene alle misure cautelari richieste dai pubblici ministeri, alcune domande del questionario non hanno avuto risposte, o le hanno avute in modo parziale. Delle quattro sedi che qui si considerano, Palermo non ha inserito dati. In questa parte dell'analisi si intenderà per l'intero periodo 2011 - 2016.

Per tutti i reati iscritti contro «noti» in tre delle quattro sedi che qui si considerano, la misura più frequente tra quelle espressamente censite è la custodia cautelare in carcere. Napoli è l'unica sede a rilevare il dettaglio delle ordinanze per divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (come già precisato, questa misura non è prevista come voce specifica nel registro informatizzato, quindi riescono a rilevarla solo le sedi che hanno adottato modalità di rilevazione autonome). Dopo la custodia cautelare in carcere (45,5 per cento) a Napoli il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa è la misura più frequente (19,6 per cento), seguita dagli arresti domiciliari (15,40 per cento). La classe generica «altre misure» comprende il divieto di avvicini-

namento alla vittima nelle sedi che non hanno proceduto ad istituire un autonomo sistema di rilevazione, in aggiunta a quello ministeriale.

SEDE	Valori assoluti				
	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Custodia cautelare in carcere]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Arresti domiciliari]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [282-bis c.p.p. (allontanamento dalla casa familiare)]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [282-ter c.p.p. (divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa)]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Altre misure cautelari]
FIRENZE	581	571	221	0	629
GENOVA	220	135	159	0	372
NAPOLI	334	113	79	144	64
PALERMO					
complessivo	1135	819	459	144	1065

SEDE	Valori percentuali				
	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Custodia cautelare in carcere]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Arresti domiciliari]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [282-bis c.p.p. (allontanamento dalla casa familiare)]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [282-ter c.p.p. (divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa)]	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di [Altre misure cautelari]
FIRENZE	29,02%	28,52%	11,04%	0,00%	31,42%
GENOVA	24,83%	15,24%	17,95%	0,00%	41,99%
NAPOLI	45,50%	15,40%	10,76%	19,62%	8,72%
PALERMO					
complessivo	31,34%	22,61%	12,67%	3,98%	29,40%

Sull'aggravamento della misura cautelare per violazioni delle prescrizioni connesse non viene data risposta in nessuna delle sedi considerate.

Per quanto riguarda il quesito n. 20 relativo al numero dei casi in cui è stata adottata la misura dell'allontanamento in via d'urgenza dalla casa familiare *ex* articolo 384-bis del codice di procedura penale, Palermo ha comunicato 12 casi dal 2013 al 2016, Firenze ha fornito un dato pari a 0; le altre due sedi non hanno risposto al quesito.

Nessuna delle quattro sedi ha risposto al quesito sulla revoca o sostituzione della misura cautelare *ex* articolo 299 del codice di procedura penale dal 2013 al 2016.

EVOLUZIONE PROCESSUALE NELLA FASE REQUIRENTE

I quesiti dal numero 22 al numero 27 chiedevano in quanti casi si fosse verificata una determinata caratteristica evolutiva del procedimento penale in fase requirente, distintamente per reato e per periodo.

Data la problematicità dei dati è inutile calcolare percentuali specifiche per reato. Per avere comunque informazioni esplorative da considerare come ipotesi di partenza per ulteriori future indagini, si è pensato di calcolare le percentuali fra i valori assoluti dei due periodi (qui non si considerano medie annue, ma indicatori calcolati per rapporti dove numeratore e denominatore sono i valori relativi allo stesso periodo. In particolare a denominatore è stato considerato sempre il totale degli iscritti nel periodo). I dati percentuali, soprattutto del secondo periodo, potrebbero essere sottostimati, perché non pochi procedimenti potevano ancora essere in corso al momento della rilevazione. Per le modalità con cui sono stati rilevati i dati, non è possibile determinare quanti procedimenti avevano già superato del tutto la fase requirente al momento della rilevazione, soprattutto per il periodo dal 2013 al 2016.

Il quesito numero 22 chiedeva in quanti casi la fase delle indagini per i procedimenti iscritti si è conclusa entro i termini: in questo caso i valori andavano riferiti a tutte le iscrizioni di reati consumati e tentati, ma non è certo che gli uffici abbiano inteso correttamente il quesito.

Nel periodo dal 2011 al 2012 la percentuale dei *procedimenti definiti entro i termini* rispetto a tutti gli iscritti nelle sedi qui considerate si è rivelata del 68,39 per cento e nel periodo successivo risulta del 67,94 per cento. Non sembrerebbe esserci una tendenza netta alla diminuzione, anche perché per il secondo periodo potrebbero esserci stati ancora procedimenti pendenti in procura con i termini ancora non scaduti al momento della rilevazione.

La domanda 23 verteva sui casi in cui nei due periodi, distintamente per ciascun reato, era stata chiesta e concessa la *proroga delle indagini*. Dai dati risulta che nel primo periodo è stata richiesta e concessa la proroga delle indagini nell'8,29 per cento degli iscritti, nel secondo nel 4,18 per cento (si sono esclusi i valori delle richieste per maltrattamenti, che sono sbagliati per una sede e pari a 0 e 2 distintamente nei due periodi in totale, quindi poco influenti nel determinare gli ordini di grandezza). Tali valori percentuali sono molto diversi. Considerato che i valori del secondo periodo sono sottodimensionati, potrebbe essere effettiva la diminuzione delle richieste di proroga delle indagini. Data la problematicità dei dati, andrebbe però verificata con criteri scientifici più rigorosi l'ipotesi che la differenza non sia dovuta al caso, cioè se è statisticamente significativa.

Le domande 25 e 26 vertevano sui casi in cui distintamente per i due periodi, per reato e per tipo di registro la fase delle indagini si fosse conclusa con *richiesta di archiviazione*. Limitandoci al registro contro noti

senza distinzioni per reato, le percentuali calcolate danno valori pari al 29,78 per cento e al 30,8 per cento.

Si osservi la tabella seguente con le frequenze dei casi di *archiviazione per prescrizione* nei due periodi. I valori sono bassissimi: un solo caso di prescrizione in un processo per maltrattamenti nel primo periodo e due per maltrattamenti e quattro per violenza sessuale nel secondo. I casi di prescrizione in fase di indagine sembrerebbero quindi quasi inesistenti.

SEDE	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2011 al 2012? [572 c.p. (maltrattamenti)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2011 al 2012? [575 c.p. (omicidio)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2011 al 2012? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2011 al 2012? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2011 al 2012? [612-bis c.p. (stalking)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2011 al 2012? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][di cui per intervenuta prescrizione]
FIRENZE	1	0	0	0	0	0
GENOVA	0	0	0	0	0	0
NAPOLI	0	0	0	0	0	0
PALERMO	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	1	0	0	0	0	0

SEDE	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [572 c.p. (maltrattamenti)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [609-bis c.p. (violenza sessuale)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [612-bis c.p. (stalking)][di cui per intervenuta prescrizione]	In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][di cui per intervenuta prescrizione]
FIRENZE	1	0	2	0	0	0
GENOVA	0	0	0	0	0	0
NAPOLI	0	0	1	0	0	0
PALERMO	1	0	1	0	0	0
Totale complessivo	2	0	4	0	0	0

La domanda 27 verteva distintamente per i due periodi e per tipo di reato sui casi in cui la fase delle indagini preliminare si fosse conclusa con l'esercizio dell'azione penale. I valori percentuali per i due periodi sono del 61,55 per cento e del 50,54 per cento. Le considerazioni fatte sopra valgono anche in questo caso.

Si veda la tabella seguente per i valori assoluti complessivi e gli indicatori percentuali.

consumati + tentati iscritti totali	Totale complessivo per periodo	
	2011-2012	2013-2016
Reati consumati e tentati [572 c.p. (maltrattamenti)][Noti]	1660	4671
Reati consumati e tentati [575 c.p. (omicidio)][Noti]	237	561
Reati consumati e tentati [609-bis c.p. (violenza sessuale)][Noti]	609	1165
Reati consumati e tentati [609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Noti]	21	29
Reati consumati e tentati [612-bis c.p. (stalking)][Noti]	1338	3231
Reati consumati e tentati [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)] Noti	80	279
totale iscritti a noti nei due periodi	3945	9936
totale proroga indagini	327	415
percentuale proroga indagini	8,29%	4,18%
totale entro i termini	2698	6751
percentuale entro i termini	68,39%	67,94%
totale richieste archiviazione	1175	3061
percentuale richieste di archiviazione	29,78%	30,81%
Totale esercizio dell'azione penale	2428	5022
Percentuale esercizio azione penale	61,55%	50,54%

La domanda 24 riguardava la *durata media in giorni* dei procedimenti nella fase requirente. La media complessiva è di 424 giorni nel primo periodo e di 277,7 giorni nel secondo. Sembrerebbe dunque esservi una concreta diminuzione dei tempi delle indagini, come chiaramente rilevabile dalla seguente tabella:

Quale è la durata media dei procedimenti per i reati							
SEDI	[572 c.p. (maltrattamenti)][D al 2011 al 2012]	[575 c.p. (omicidio)][Dal 2011 al 2012]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)][Dal 2011 al 2012]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Dal 2011 al 2012]	[612-bis c.p. (stalking)][Dal 2011 al 2012]	[581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][Dal 2011 al 2012]	durata media complessiva 2011-2012
FIRENZE	403	309	353	94	375	309	424,17
GENOVA	494	260	358	815	452	323	
NAPOLI	450	449	450	355	450	454	
PALERMO	546	507	642	496	542	294	
durata media complessiva per reato	473,25	381,25	450,75	440	454,75	345	
SEDI	[572 c.p. (maltrattamenti)][D al 2013 al 2016]	[575 c.p. (omicidio)][Dal 2013 al 2016]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)][Dal 2013 al 2016]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Dal 2013 al 2016]	[612-bis c.p. (stalking)][Dal 2013 al 2016]	[581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][Dal 2013 al 2016]	durata media complessiva 2013-2016
FIRENZE	328	252	275	139	297	312	277,71
GENOVA	364	189	260	264	332	246	
NAPOLI	290	294	293	302	293	293	
PALERMO	321	346	342	283	313	37	
durata media complessiva per reato	325,75	270,25	292,5	247	308,75	222	

La domanda 30 riguardava, per tutto l'intervallo dal 2011 al 2016, il numero di procedimenti cui si era pervenuti ad una *sentenza irrevocabile* entro 3 anni, fra i 3 e i 4 anni e oltre i 4 anni dall'iscrizione in Procura. I dati assoluti non è chiaro come siano stati rilevati. La sede di Palermo non ha fornito risposta.

A proposito delle definizioni di procedimenti penali, va precisato che ciò che dal sistema si rileva sono i dispositivi per imputato e reato.

Dai dati convalidati risulta che il 93 per cento dei procedimenti sia giunto alla sentenza irrevocabile entro i 4 anni dall'iscrizione in procura; tra questi il 68,44 per cento vi giunge entro 3 anni dall'iscrizione. La classe oltre 4 anni è quella meno frequente, ma anche verosimilmente quella più sottodimensionata perché al momento della rilevazione non poteva comprendere i procedimenti con *iter* più lungo.

SEDI	Sentenze irrevocabili:			Totali per riga, valori assoluti
	entro 3 anni	entro 4 anni	oltre 4 anni	
FIRENZE	476	457	40	973
GENOVA	568	49	69	686
NAPOLI	663	112	60	835
PALERMO				0
Totale complessivo	1707	618	169	2494
valori percentuali per intervallo temporale	68,44%	24,78%	6,78%	

La domanda 31 richiedeva di quantificare in quanti casi dal 2011 al 2016 si fosse giunti a *sentenze di non luogo a procedere ex* articolo 425 del codice di procedura penale, col dettaglio dei casi per intervenuta prescrizione. Anche qui per Palermo i dati sono mancanti. I valori assoluti per le tre sedi rispondenti sono bassi e mostrano che i casi di prescrizione fra quelli convalidati sono pari al 15,20 per cento di tutte le sentenze *ex* articolo 425 del codice di procedura penale.

SEDI	sentenza non luogo a procedere ex art. 425 cpp	sentenza non luogo a procedere ex art. 425 cpp prescrizione
FIRENZE	257	53
GENOVA	30	0
NAPOLI	88	4
PALERMO		
Totale complessivo	375	57
percentuale delle prescrizioni sul totale delle sentenze ex art. 425 cpp		15,20%

La domanda 32 atteneva al dettaglio dei dispositivi in caso di rito abbreviato. La sede di Palermo non ha fornito risposta. Per le altre sedi è interessante notare che aumentano le medie annue del valore complessivo, come se fosse aumentato il ricorso a questo rito speciale (+27,43 per cento fra medie annue). Volendo osservare le percentuali dei tipi di dispositivo calcolate sui valori assoluti distintamente per periodo, sono in aumento le condanne, e in diminuzione le assoluzioni. I valori assoluti delle definizioni per non doversi procedere sono molto bassi, comunque rimangono sostanzialmente stabili le remissioni di querela; i casi di prescrizioni

non sono presenti nel primo periodo, nel secondo sono l'1,63 per cento dei dispositivi per reato-imputato; sembrano in diminuzione i casi di non do-versi procedere.

In quanti casi il procedimento è stato definito con rito abbreviato e con quali esiti (art. 438 ss., 452, 458, 461 e 556 c.p.p.)?						
SEDI	condanna 2011 2012	assoluzione 2011 2012	ndp prescrizione 2011 2012	ndp remissione querela 2011 2012	ndp altro 2011 2012	complessivo e media annua dispositivi rito abbreviato 2011 2012
FIRENZE	41	10	0	0	0	
GENOVA	53	12	0	6	3	
NAPOLI	125	34	0	1	3	
PALERMO						
Totale complessivo	219	56	0	7	6	288
media annua						144
valori percentuali	76,04%	19,44%	0,00%	2,43%	2,08%	

SEDI	condanna 2013 2016	assoluzione 2013 2016	ndp prescrizione 2013 2016	ndp remissione querela 2013 2016	ndp altro 2013 2016	complessivo e media annua dispositivi rito abbreviato 2013 2016
FIRENZE	105	49	0	0	0	
GENOVA	158	29	1	10	2	
NAPOLI	320	39	11	8	2	
PALERMO						
Totale complessivo	583	117	12	18	4	734
media annua						183,5
valori percentuali	79,43%	15,94%	1,63%	2,45%	0,54%	

La domanda 33 riguardava il numero dei casi di *patteggiamento* distintamente per i due periodi. Le medie annue complessive per le quattro sedi sono molto vicine, in lieve diminuzione, anche se è difficile affermare che ci sia una vera e propria tendenza (distintamente per le sedi le variazioni sono diversificate). I dati del patteggiamento di Napoli sembrano sottodimensionati. In ogni caso in questa sede sembra esserci un maggior ricorso al rito abbreviato (si vedano sopra i valori per le risposte alla domanda 32).

In quanti casi il procedimento è stato definito ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. (applicazione della pena su richiesta delle parti)?				
SEDI	Dal 2011 al 2012	Dal 2013 al 2016	medie annue 2011 2012	medie annue 2013 2016
FIRENZE	39	81	19,5	20,25
GENOVA	46	74	23	18,5
NAPOLI	5	3	2,5	0,75
PALERMO	19	47	9,5	11,75
Totale complessivo	109	205		
media annua complessiva	54,5	51,25		

Tutte le considerazioni fin qui fatte, va ribadito, sono relative a sole quattro sedi, in alcuni casi tre. I risultati non si possono inferire così come sono all'intero universo degli uffici giudiziari italiani, si possono però considerare delle ipotesi di partenza, più fondate rispetto a semplici impressioni soggettive, che andrebbero verificate con ulteriori indagini.

4.2.3.2 Le procure delle città metropolitane: Roma e Milano

Le procure di Roma e Milano sono state le ultime sedi dove è stato installato il nuovo sistema SICP: in particolare, la procura di Roma ha iniziato ad utilizzare il nuovo registro nell'agosto 2015 e la procura di Milano nel novembre 2015. Pertanto le due sedi hanno potuto fornire i dati con i dettagli richiesti dal questionario solo per un periodo molto ristretto, cioè dalla fine del 2015 al 31 dicembre 2016. Proprio per questo motivo non sono state considerate nelle analisi precedenti, ma si è preferito fare un'analisi a parte.

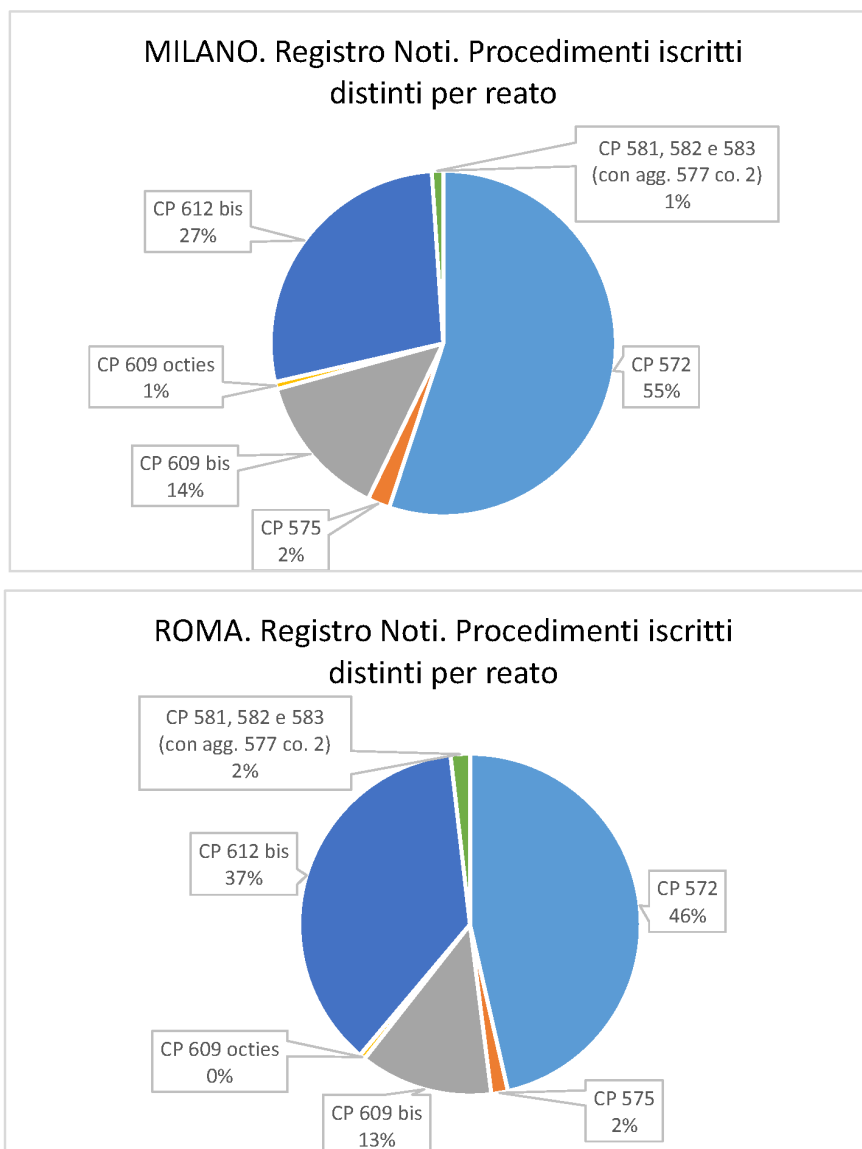
Sono stati presi in considerazione 2.535 procedimenti con autore noto per la procura di Roma (pari al 3,5 per cento del totale dei procedimenti iscritti al Mod. 21 dall'agosto 2015 al 31 dicembre 2016), e 2.554 procedimenti con autore noto per la procura di Milano (pari al 4,4 per cento del totale dei procedimenti iscritti al Mod. 21 dal novembre 2015 al 31 dicembre 2016). Tali procedimenti hanno almeno uno dei reati oggetto di studio e hanno persona offesa di sesso femminile di età superiore ai 14 anni. Non è stato possibile, però, trarre dal registro alcuna informazione riguardo alla relazione di parentela tra autore e persona offesa.

Di seguito si riporta, per le due procure, il numero dei procedimenti distinti per le tipologie di reato oggetto di studio, distinguendo tra autore noto e ignoto:

Tipologia di reato	Milano		Roma	
	Noti	Ignoti	Noti	Ignoti
Reati consumati				
CP 572 (maltrattamenti)	1.547	34	1.267	33
CP 575 (omicidio)	21	1	17	7
CP 609 bis (violenza sessuale)	340	141	317	128
CP 609 octies (violenza sessuale di gruppo)	19	21	12	8
CP 612 bis (stalking)	773	65	1.010	58
CP 581, 582 e 583 (lesioni ove contestata l'aggravante 577 co. 2 c.p.)	30	0	50	0
Reati tentati				
CP 575 (omicidio)	38	1	26	2
CP 609 bis (violenza sessuale)	41	19	27	3
CP 609 octies (violenza sessuale di gruppo)	0	2	3	0
CP 581, 582 e 583 (lesioni ove contestata l'aggravante 577 co. 2 c.p.)	0	0	0	0
Totale procedimenti/reati	2.809	284	2.729	239

*I procedimenti che hanno due o più reati tra quelli oggetto di indagine sono stati conteggiati in corrispondenza di ogni reato.

Se osserviamo la distribuzione percentuale dei procedimenti per reato nei grafici seguenti, si osserva che il valore più elevato si ha per i maltrattamenti, seguito dallo *stalking* (27 per cento per Milano e 37 per cento per Roma). Per entrambe le procure i reati di omicidio rappresentano il 2 per cento delle iscrizioni. Occorre sottolineare che, non possedendo l'informazione sulla relazione autore-vittima, non si possono distinguere i «femminicidi» dagli omicidi non «femminicidi».



Per quanto riguarda le misure cautelari, i procedimenti che hanno almeno un provvedimento di applicazione di misura cautelare sono per la procura di Milano 263 e per la procura di Roma 563.

Se si osserva la tabella sottostante, che riporta tutte le misure cautelari applicate nel periodo agosto/novembre 2015 – 31 dicembre 2016 per le due procure, la custodia cautelare in carcere viene applicata nel 30 per

cento dei casi a Roma e nel 37 per cento dei casi a Milano. In entrambe le procure risulta essere spesso anche la prima misura applicata; l'allontanamento dalla casa familiare è la seconda misura maggiormente applicata; la misura cautelare degli arresti domiciliari viene soprattutto applicata come modifica di misura che come prima misura applicata. Per quanto riguarda gli aggravamenti delle misure cautelari applicate, risultano 16 casi di aggravamento di misura per Milano e 43 per Roma; se si rapportano i valori assoluti al totale delle misure cautelari applicate, per entrambe la percentuale di casi di aggravamento è di circa il 5 per cento.

Misura cautelare applicata	Milano		Roma	
	valori assoluti	valori %	valori assoluti	valori %
Custodia cautelare in carcere	128	37%	231	30%
Arresti domiciliari	44	13%	123	16%
Allontanamento dalla casa familiare	88	25%	171	22%
Altre misure cautelari	90	26%	249	32%
Totale misure cautelari applicate	350	100%	774	100%

Per quanto riguarda la durata media dei procedimenti iscritti dalla fine del 2015 al 31 dicembre 2016 e definiti alla data di estrazione dei dati dai registri (ottobre 2017), si riportano di seguito i dati forniti dalle due procure attraverso il questionario:

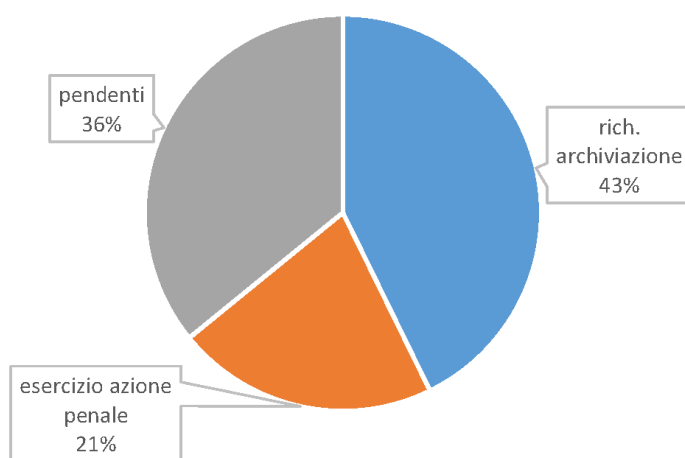
Tipologia di reato	Milano	Roma
CP 572 (maltrattamenti)	162	149
CP 575 (omicidio)	139	118
CP 609 bis (violenza sessuale)	174	144
CP 609 octies (violenza sessuale di gruppo)	235	186
CP 612 bis (stalking)	179	159
CP 581, 582 e 583 (lesioni ove contestata l'aggravante 577 co. 2 c.p.)	165	210

Dai dati forniti si osserva che per ogni tipologia di reato la durata media non è superiore ai sette mesi. Si fa presente che il dato sulla durata risente del periodo breve che è stato considerato e quindi potrebbe essere più basso di quello che si sarebbe ottenuto se si fosse considerato un intervallo temporale più lungo.

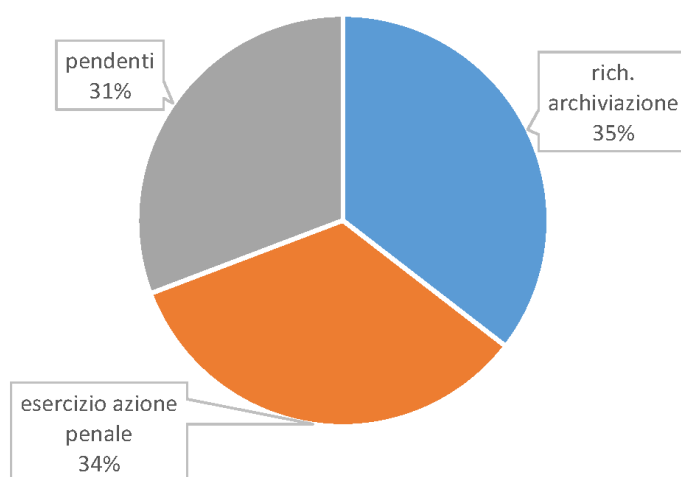
Ad ottobre 2017 sia nella procura di Milano che in quella di Roma risultava già definito oltre il 60 per cento dei procedimenti/reati iscritti da agosto/novembre 2015 al 31 dicembre 2016, come può vedersi dai grafici sotto riportati. A Milano il 43 per cento dei procedimenti iscritti è stato definito con richiesta di archiviazione, il 21 per cento con l'esercizio dell'azione penale, mentre il 36 per cento risulta ancora in gestione presso

l'ufficio e non definito; a Roma le percentuali dei procedimenti definiti con richiesta di archiviazione e con l'esercizio dell'azione penale sono pressoché le stesse (35 per cento le richieste di archiviazione e il 34 per cento l'inizio dell'azione penale), mentre il 31 per cento risulta ancora pendente.

MILANO. Registro Noti. Procedimenti iscritti ed eventuale definizione (valori %)



ROMA. Registro Noti. Procedimenti iscritti ed eventuale definizione (valori %)



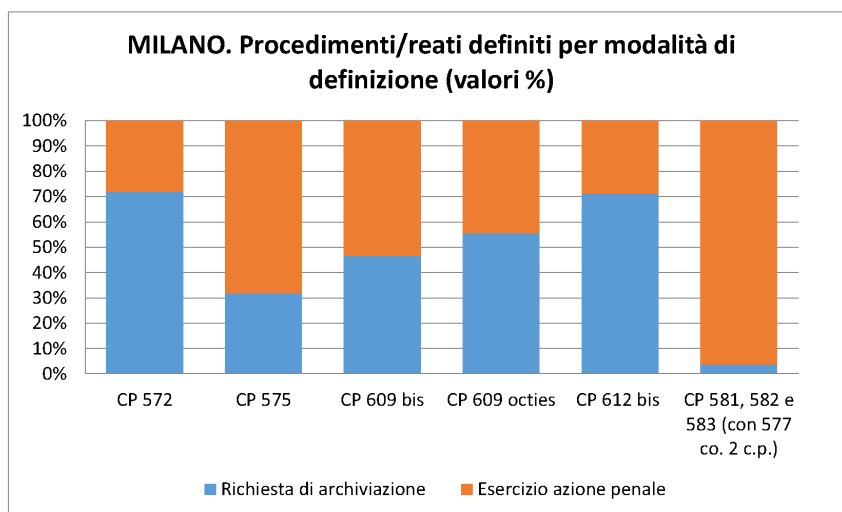
Per quanto riguarda, invece, il registro Ignoti, ad ottobre 2017 risultavano già definiti il 70 per cento dei procedimenti/reati iscritti per la procura di Milano e il 62 per cento per la procura di Roma.

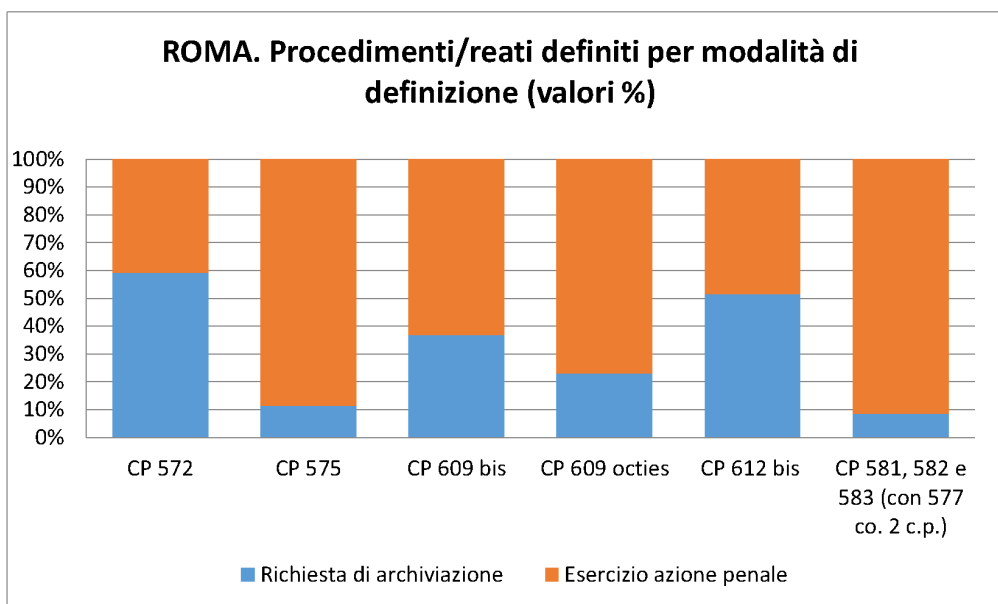
Nelle tabelle che seguono sono riportate le modalità di definizione dei procedimenti definiti per il Registro Noti e il Registro Ignoti distinte per singolo reato:

Tipologia di reato	N. procedimenti definiti con richiesta di archiviazione					
	Milano			Roma		
	Noti	Ignoti	di cui: prescrizione	Noti	Ignoti	di cui: prescrizione
CP 572 (maltrattamenti)	708	17	1	511	12	0
CP 575 (omicidio)	7	2	0	4	5	0
CP 609 bis (violenza sessuale)	115	121	2	97	97	0
CP 609 octies (violenza sessuale di gruppo)	5	20	0	3	5	0
CP 612 bis (stalking)	365	42	0	350	30	0
CP 581, 582 e 583 (lesioni ove contestata l'aggravante 577 co. 2 c.p.)	1	0	0	3	0	0
Totale	1.201	202	3	968	149	0

Tipologia di reato	Definiti con l'esercizio dell'azione penale	
	Milano	Roma
CP 572 (maltrattamenti)	276	353
CP 575 (omicidio)	15	31
CP 609 bis (violenza sessuale)	132	166
CP 609 octies (violenza sessuale di gruppo)	4	10
CP 612 bis (stalking)	147	329
CP 581, 582 e 583 (lesioni ove contestata l'aggravante 577 co. 2 c.p.)	26	32
Totale	600	921

Nei seguenti grafici sono riportati, in valore percentuale, i procedimenti definiti con richiesta di archiviazione e con l'esercizio di azione penale, nel Registro Noti, per ogni tipologia di reato:





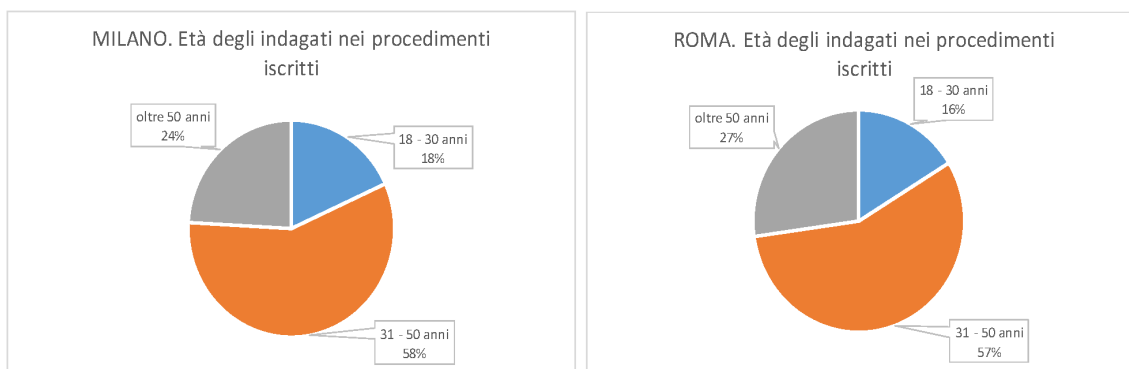
Nel questionario veniva chiesto alle procure di comunicare l'eventuale definizione in tribunale dei procedimenti iscritti in procura nel periodo di riferimento: visto che le due procure in esame hanno fornito i dati a partire da agosto/novembre 2015 il numero dei procedimenti già definiti con sentenza in tribunale è di conseguenza basso (circa il 7 per cento dei procedimenti iscritti nel periodo fine 2015-31 dicembre 2016):

Definiti in tribunale	Milano	Roma
Sentenze di N.L.P. ex art. 425 c.p.p.	9	14
<i>di cui: per prescrizione</i>	0	0
Rito abbreviato		
condanna	81	142
assoluzione	30	18
NDP prescrizione	0	0
NDP remissione querela	0	1
NDP per altro	1	1
Applicazione della pena su richiesta delle parti	55	26
Totale	176	202

Per entrambe le procure oltre la metà dei processi definiti con sentenza ha avuto un dispositivo di condanna (53 per cento per Milano e 66 per cento per Roma).

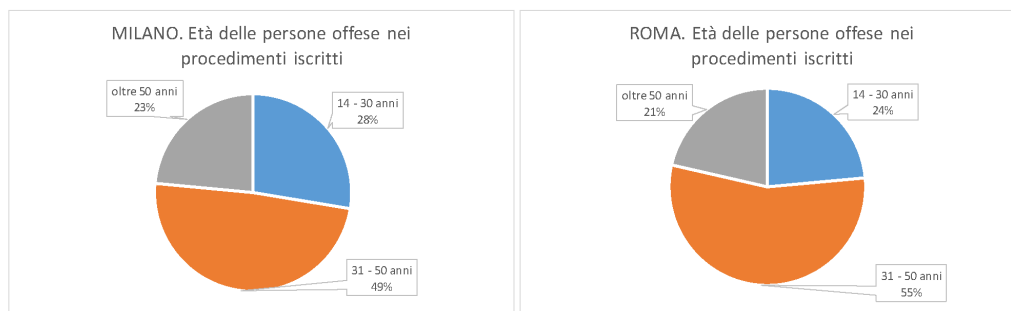
Per quanto riguarda l'età dell'indagato al momento dell'iscrizione della notizia di reato nel Registro Noti, sia per la procura di Milano che per la procura di Roma quasi il 60 per cento degli indagati ha un'età compresa tra i 31 e i 50 anni:

Classi di età	N. degli indagati per classi di età			
	Milano		Roma	
	valori assoluti	valori %	valori assoluti	valori %
18 - 30 anni	488	18%	441	16%
31 - 50 anni	1.545	58%	1.537	57%
oltre 50 anni	646	24%	740	27%
Totale	2.679	100%	2.718	100%



Se si analizza l'età delle persone offese al momento dell'iscrizione della notizia di reato al Registro Noti si osserva che circa la metà ha un'età compresa tra i 31 e i 50 anni e circa il 25 per cento un'età compresa tra i 14 e i 30 anni:

Classi di età	N. delle persone offese per classi di età			
	Milano		Roma	
	valori assoluti	valori %	valori assoluti	valori %
14 - 30 anni	795	28%	657	24%
31 - 50 anni	1.408	49%	1.536	55%
oltre 50 anni	677	23%	598	21%
Totale	2.880	100%	2.791	100%



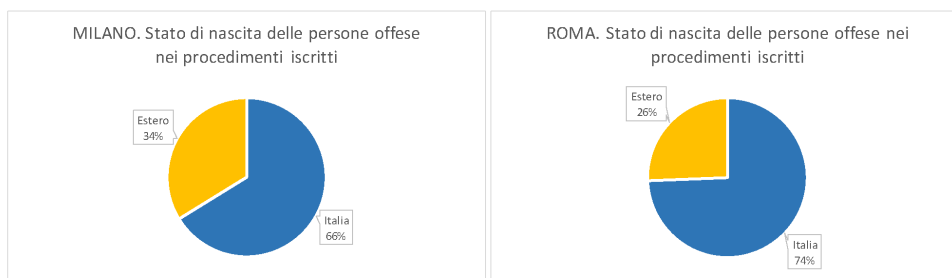
Per quanto riguarda lo Stato di nascita la percentuale maggiore si registra per gli indagati italiani, ma tale percentuale è più elevata a Roma piuttosto che a Milano e di conseguenza la percentuale di stranieri è maggiore a Milano (36 per cento contro 23 per cento di Roma): a Milano un indagato su 3 è straniero, mentre a Roma un indagato su 4; ciò può essere anche spiegato dal fatto che la percentuale di stranieri è più elevata a Milano (14 per cento) che a Roma (12 per cento).

Stato di nascita	N. degli indagati per stato di nascita			
	Milano		Roma	
	valori assoluti	valori %	valori assoluti	valori %
Italia	1.714	64%	2.092	77%
Esteri	965	36%	626	23%
Totale	2.679	100%	2.718	100%



Percentuali analoghe si osservano se si considera lo Stato di nascita delle persone offese:

Stato di nascita	N. delle persone offese per stato di nascita			
	Milano		Roma	
	valori assoluti	valori %	valori assoluti	valori %
Italia	1.907	66%	2.076	74%
Eestero	973	34%	715	26%
Totale	2.880	100%	2.791	100%



4.2.4 Quesiti di competenza degli uffici giudicanti

La sezione dei quesiti rivolti agli uffici giudicanti di primo e secondo grado ha riguardato il numero dei processi iscritti nel periodo 2011 – 2016 (senza distinzione di sotto-periodi) e definiti alla data di rilevazione dei dati. Per gli uffici giudicanti non è stata richiesta la distinzione tra le tipologie di reato indicate nel questionario, ma solo il numero dei processi aventi uno dei reati oggetto di indagine. Pertanto, se un processo aveva due o più reati tra quelli indicati nel questionario, è stato conteggiato una sola volta.

4.2.4.1 Tribunali ordinari

Hanno risposto ai quesiti del questionario riguardanti il numero dei processi definiti e le relative modalità di definizione 108 tribunali su 139, pari al 78 per cento del totale. In fase di analisi non sono stati presi in considerazione i dati forniti da 17 tribunali in quanto i dati forniti non risultavano attendibili e coerenti con quelli degli altri uffici delle stesse dimensioni o con i dati forniti dalla procura dello stesso circondario. Inoltre, sono stati esclusi dall'analisi i distretti di Perugia e Salerno, in quanto solo un tribunale per distretto aveva fornito i dati e quindi i dati potevano non essere significativi a rappresentare l'andamento del fenomeno oggetto di studio nel distretto di appartenenza.

I processi presi in considerazione sono quelli iscritti in dibattimento nel periodo 2011-2016, aventi i reati oggetto di indagine e persona offesa di sesso femminile e di età superiore ai 14 anni. Si fa presente che solo cinque circondari utilizzavano già SICP all'inizio del 2011, altri otto se ne sono aggiunti nel corso del 2011 ed il resto degli uffici ha iniziato ad utilizzare il nuovo registro fra la fine del 2013 e novembre 2015.

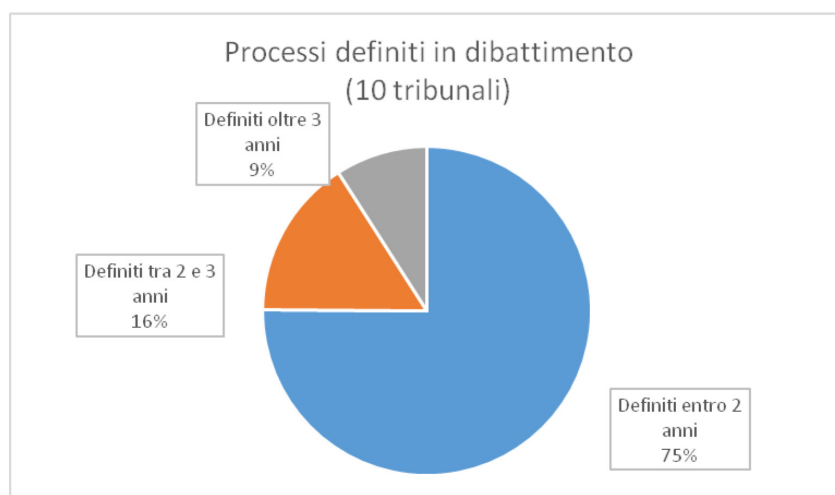
I due quesiti posti ai tribunali chiedevano di conoscere:

1) il numero di procedimenti iscritti nel periodo 2011-2016 e definiti dai tribunali, per i reati oggetto di indagine, suddivisi per classi di durata dalla data di iscrizione del procedimento;

2) per i suddetti reati, la tipologia di definizione a conclusione della fase dibattimentale dei procedimenti iscritti fino al 2012 e dal 2013 al 2016.

Visto che, come si è detto in premessa, gli uffici hanno iniziato ad utilizzare il sistema SICP in anni diversi, si è deciso di analizzare separatamente gli uffici che, utilizzando SICP dal 2011, hanno potuto fornire i dati relativi a tutto il periodo in esame 2011 – 2016 (Napoli, Genova, Palermo e i circondari del distretto di Firenze) e gli altri uffici che utilizzando SICP dopo il 2013 non hanno avuto la possibilità di fornire i dati completi.

Se si prendono in considerazione solo i tribunali che utilizzano il nuovo registro SICP dal 2011 e che quindi hanno potuto fornire il dato relativo al periodo completo, si osserva che il 75 per cento dei processi iscritti nel 2011-2016 è stato definito entro due anni, il 16 per cento tra due e tre anni e solo il 9 per cento è stato definito dopo oltre tre anni.



La durata è stata calcolata come differenza tra la data di iscrizione in dibattimento e la data di emissione della sentenza. Nel seguente prospetto

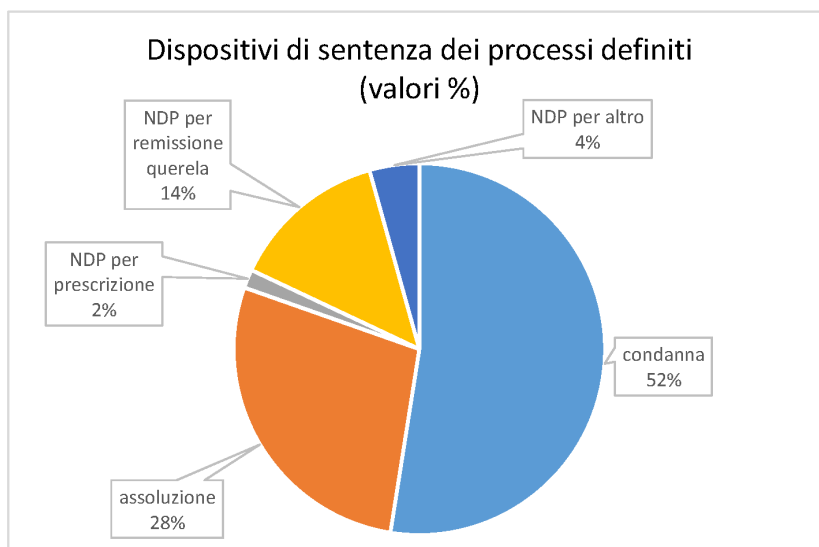
vengono riportati i dati relativi ai 10 tribunali che utilizzano SICP dal 2011 e che hanno fornito i dati del questionario:

Distretto	Sede	Definiti entro 2 anni	Definiti tra 2 e 3 anni	Definiti oltre 3 anni	Totale procedimenti definiti
Firenze	Firenze	542	96	47	685
Firenze	Grosseto	78	125	28	231
Firenze	Livorno	176	35	19	230
Firenze	Lucca	170	26	9	205
Firenze	Pisa	221	48	12	281
Firenze	Pistoia	227	44	23	294
Firenze	Siena	154	28	14	196
Genova	Genova	726	44	6	776
Napoli	Napoli	1.062	289	269	1.620
Palermo	Palermo	552	87	45	684
Totale		3.908	822	472	5.202
% sul totale definiti		75%	16%	9%	100%

Nell'analisi delle modalità di definizione si sono considerati i dispositivi di sentenza per ogni imputato e per ogni reato oggetto di studio, pertanto può succedere che le modalità di definizione siano superiori al numero dei processi effettivamente definiti nel periodo di riferimento: infatti, a fronte di un processo definito con due reati e due imputati si può avere una condanna per un reato e/o imputato e un'assoluzione per l'altro reato e/o imputato. Per le sole sedi analizzate nella precedente tabella, a titolo di esempio, si hanno 5.202 processi definiti e 5.370 modalità di definizione o, più correttamente, dispositivi di sentenza.

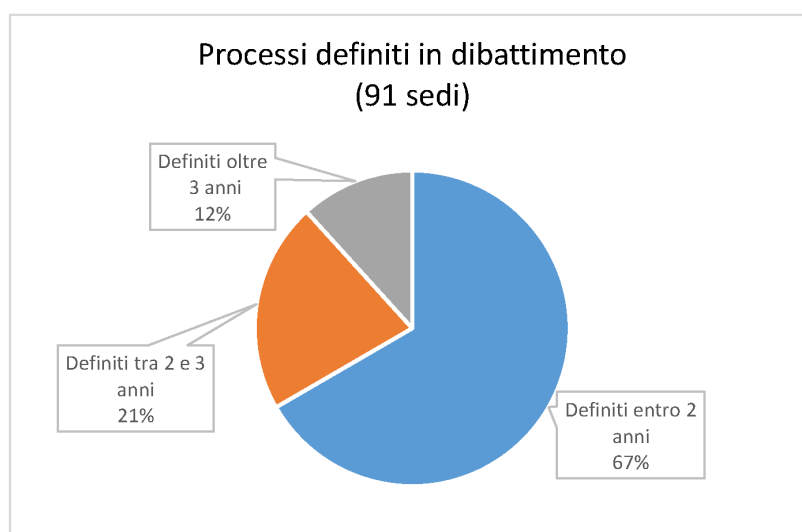
Se si considerano tutti i dispositivi di sentenza dei processi definiti nelle 10 sedi della tabella precedente, si osserva che la metà dei dispositivi è di condanna (52,5 per cento), circa il 28 per cento è di assoluzione ed il restante 19 per cento è di non doversi procedere NDP (soprattutto per remissione di querela):

Distretto	Sede	Sentenze di condanna	Sentenze di assoluzione	Sentenze NDP per prescrizione	Sentenze NDP per remissione querela	Sentenze NDP per altro
Firenze	Firenze	55,1%	30,9%	1,2%	9,2%	3,6%
Firenze	Grosseto	63,7%	16,7%	3,0%	9,5%	7,1%
Firenze	Livorno	59,8%	30,6%	1,7%	2,2%	5,7%
Firenze	Lucca	54,0%	26,8%	0,0%	14,1%	5,2%
Firenze	Pisa	51,5%	28,9%	2,4%	11,7%	5,5%
Firenze	Pistoia	58,3%	28,0%	2,9%	7,2%	3,6%
Firenze	Siena	51,0%	24,0%	1,4%	20,7%	2,9%
Genova	Genova	44,4%	26,1%	1,2%	24,2%	4,1%
Napoli	Napoli	50,6%	28,1%	1,8%	14,6%	4,9%
Palermo	Palermo	57,2%	29,1%	1,5%	9,4%	2,9%
Totale		52,5%	27,9%	1,6%	13,7%	4,3%



Per i tribunali che hanno iniziato ad utilizzare SICP tra la fine del 2013 e il 2015 l'analisi ha riguardato un periodo più limitato rispetto ai 6 anni previsti dal questionario. In particolare, tale analisi è stata condotta su 91 tribunali appartenenti a 23 distretti. Come detto in precedenza, sono stati esclusi da tale analisi i distretti di Perugia e Salerno, perché solo un tribunale per distretto aveva compilato il questionario e quindi i dati forniti potevano non essere significativi a rappresentare l'andamento del fenomeno oggetto di studio nel distretto di appartenenza.

Sulla base dei dati forniti dai 91 tribunali, il 67 per cento dei processi è stato definito entro due anni, come può vedersi dal grafico seguente:

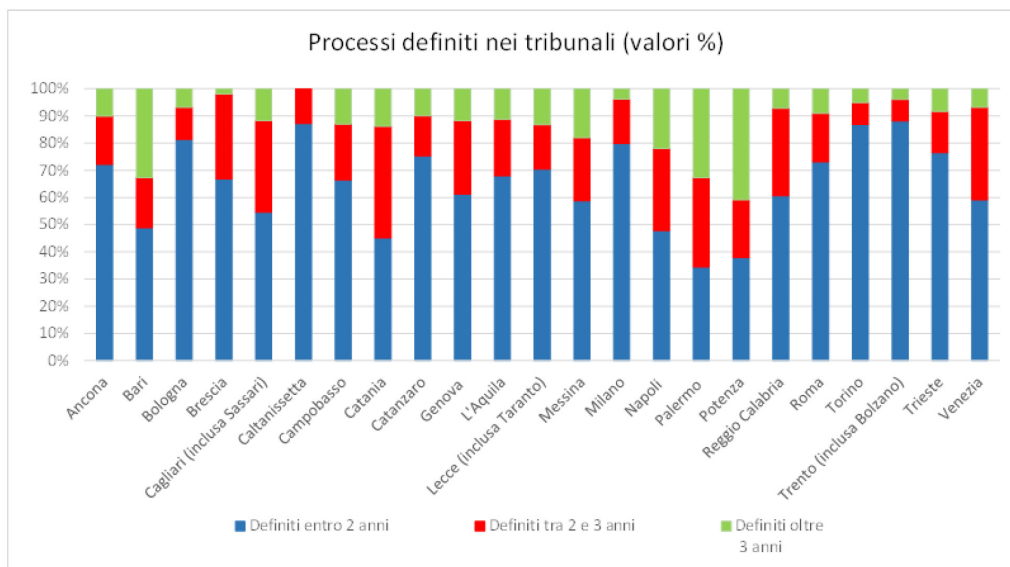


Rispetto al gruppo delle 10 sedi analizzate precedentemente, la percentuale dei processi definiti entro due anni, diminuisce, mentre aumenta leggermente la percentuale dei definiti dopo oltre tre anni. Questo potrebbe essere spiegato dal fatto che gli uffici, pur essendo passati al nuovo registro nel corso del 2013/2014, hanno estratto i dati dal nuovo registro anche per il periodo pregresso, anche se il dato non era completo. Infatti, visto che in sede di migrazione si è deciso di riportare sul nuovo sistema SICP solo i procedimenti che non erano ancora definiti alla data del passaggio al nuovo registro, sono stati migrati solo i procedimenti che iscritti nel 2011/2012 non erano stati ancora definiti nel 2013/2014 (e quindi erano già pendenti da due anni e più), mentre quelli già definiti entro i due anni non sono stati migrati su SICP e quindi non sono stati conteggiati dalle *query*.

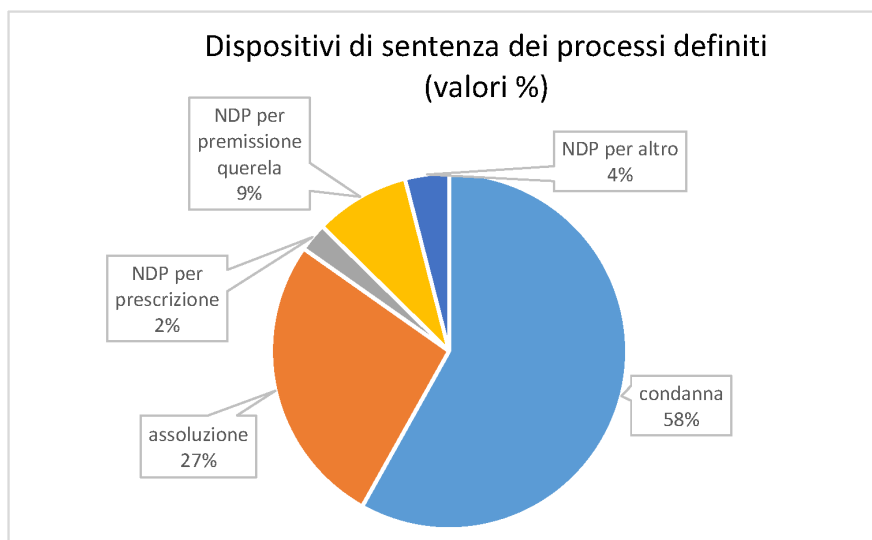
Nel seguente prospetto vengono riportati i dati relativi ai 91 tribunali raggruppati per distretto di appartenenza (per ogni distretto viene anche riportata la percentuale di copertura dello stesso):

Distretto	Definiti entro 2 anni	Definiti tra 2 e 3 anni	Definiti oltre 3 anni	Totale procedimenti definiti	% copertura del distretto
Ancona	609	149	85	843	100%
Bari	706	265	471	1.442	100%
Bologna	2.909	422	242	3.573	56%
Brescia	1.556	726	45	2.327	75%
Cagliari (inclusa Sassari)	195	120	42	357	67%
Caltanissetta	75	11	0	86	100%
Campobasso	103	32	20	155	67%
Catania	399	362	122	883	100%
Catanzaro	211	41	28	280	71%
Genova (escluso trib. Genova)	355	157	68	580	75%
L'Aquila	682	208	113	1.003	57%
Lecce (inclusa Taranto)	1.056	243	199	1.498	67%
Messina	321	127	98	546	100%
Milano	2.837	581	133	3.551	89%
Napoli (escluso trib. Napoli)	1.124	709	516	2.349	100%
Palermo (escluso trib. Palermo)	518	496	491	1.505	80%
Potenza	114	64	123	301	100%
Reggio Calabria	128	68	15	211	67%
Roma	1.801	437	224	2.462	78%
Torino	1.356	126	79	1.561	40%
Trento (inclusa Bolzano)	112	10	5	127	67%
Trieste	443	88	48	579	75%
Venezia	1.068	615	122	1.805	71%
Totale	18.678	6.057	3.289	28.024	
% sul totale definiti	67%	21%	12%		

Nel grafico seguente sono riportati i valori percentuali per ogni distretto:



Per quanto riguarda le modalità di definizione per i processi sentenziati o, più correttamente, i dispositivi di sentenza vengono confermate le percentuali delle sedi precedentemente considerate, cioè più della metà dei dispositivi delle sentenza sono di condanna, seguite da quelle di assoluzione:



Di seguito si riporta il prospetto con i dati percentuali dei 23 distretti presi in considerazione:

Distretto	Sentenze di condanna	Sentenze di assoluzione	Sentenze NDP per prescrizione	Sentenze di NDP per remissione querela	Sentenze di NDP per altro
Ancona	53,0%	30,0%	1,4%	11,0%	4,6%
Bari	55,6%	30,0%	2,9%	8,8%	2,8%
Bologna	63,1%	18,6%	4,8%	8,3%	5,1%
Brescia	59,0%	25,2%	2,0%	10,7%	3,1%
Cagliari (inclusa Sassari)	66,3%	19,1%	7,2%	4,0%	3,5%
Caltanissetta	46,1%	43,8%	1,1%	2,2%	6,7%
Campobasso	58,9%	32,6%	0,0%	7,0%	1,6%
Catania	53,8%	28,4%	2,7%	7,7%	7,3%
Catanzaro	41,3%	38,1%	5,3%	8,9%	6,4%
Genova (escluso trib. Genova)	54,5%	26,2%	0,2%	15,8%	3,3%
L'Aquila	47,9%	37,4%	0,4%	11,0%	3,3%
Lecce (inclusa Taranto)	49,6%	42,1%	1,8%	4,3%	2,2%
Messina	63,6%	20,7%	4,2%	9,3%	2,3%
Milano	53,2%	34,6%	0,7%	6,8%	4,8%
Napoli (escluso trib. Napoli)	54,5%	26,0%	4,4%	10,7%	4,5%
Palermo (escluso trib. Palermo)	56,6%	31,9%	3,3%	5,1%	3,1%
Potenza	43,4%	30,1%	12,7%	10,0%	3,7%
Reggio Calabria	55,4%	32,2%	2,3%	6,2%	3,9%
Roma	58,2%	26,4%	2,5%	9,3%	3,6%
Torino	74,2%	15,7%	0,5%	6,2%	3,4%
Trento (inclusa Bolzano)	69,1%	12,6%	0,4%	13,5%	4,3%
Trieste	55,7%	26,9%	0,5%	10,7%	6,1%
Venezia	65,2%	21,0%	0,7%	11,1%	2,0%

Come già detto in precedenza, non è possibile per i tribunali incrociare i dispositivi di sentenza con i reati contestati in quanto nel questionario veniva chiesto soltanto il dato complessivo dei processi aventi almeno uno dei reati oggetto di indagine. Quindi, con i dati oggi a disposizione per i tribunali, non è possibile fare un'analisi approfondita tra le varie tipologie di reato.

Per tutti i distretti presi in considerazione e per i reati oggetto di studio la percentuale maggiore si osserva in corrispondenza del dispositivo di condanna, seguito dal dispositivo di assoluzione, che però solo per due distretti è superiore al 40 per cento. Si è cercato di approfondire, quindi, il dato fornito dagli uffici dei due distretti.

Sulla base dei dati forniti trimestralmente dagli uffici alla direzione generale di statistica relativi al movimento totale dei procedimenti (senza distinzione, però, del reato contestato) e pubblicati sul sito <https://web-stat.giustizia.it>, risulta che la percentuale dei definiti con sentenza di assoluzione nel biennio 2015-2016 per entrambi i distretti è circa il 40 per cento, quindi i processi aventi i reati oggetto di trattazione sembrano seguire l'andamento generale dei processi dei due distretti. Ovviamente, una

così elevata percentuale di assoluzioni è certamente meritevole di attenzione, soprattutto da parte dei dirigenti degli uffici giudiziari, risultando del tutto opportuno esaminarne le cause. Se è vero infatti che nell'ordinaria dialettica processuale è del tutto fisiologico che i processi possano concludersi con sentenze di assoluzione, è altrettanto vero che, laddove le pronunce assolutorie risultano pari quasi alla metà dei procedimenti mandati a giudizio, occorre interrogarsi sulle criticità dell'azione inquirente. Tale verifica invero pare indispensabile non solo per garantire una risposta efficace alle vittime che chiedono giustizia, ma anche per evitare agli imputati di sopportare inutili costi personali e patrimoniali, laddove il materiale probatorio acquisito non dia garanzie di stabilità ed efficacia.

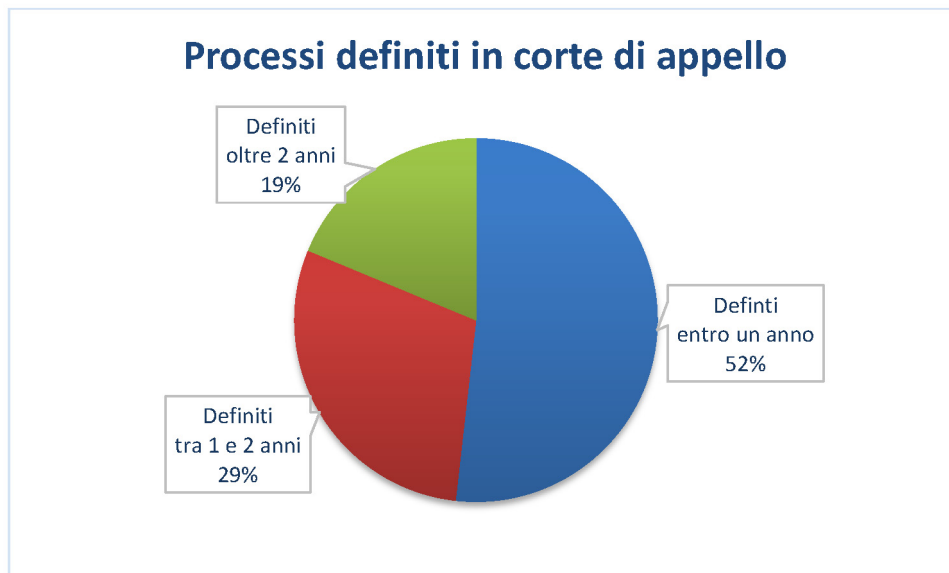
Per quanto riguarda le prescrizioni, risulta che solo il 2 per cento dei processi con tali reati viene definito con sentenza di non doversi procedere per prescrizione, quindi un valore molto più basso di quello nazionale: infatti l'incidenza delle prescrizioni sul totale definiti a livello nazionale è risultato nell'ultimo biennio pari a circa l'8 per cento. L'unico valore elevato si osserva nel distretto di Potenza: sulla base dei dati forniti dagli uffici del distretto alla direzione generale di statistica, si è osservato che circa la metà dei processi definiti in tale distretto – senza tener conto dei reati contestati – è stato definito dopo oltre due anni e che l'11 per cento dei processi sono stati definiti con sentenza di non doversi procedere per prescrizione; i dati forniti con il questionario, quindi, risultano coerenti con l'andamento dei dati complessivi dell'ufficio.

4.2.4.2 Corti di appello

Hanno fornito i dati del questionario 24 corti su 26 (non hanno risposto le corti di Campobasso e di Genova). Dall'analisi dei dati sono state però escluse le corti di Catanzaro e L'Aquila in quanto i dati forniti non risultavano attendibili e coerenti con quelli degli altri uffici delle stesse dimensioni. Si fa presente che quasi tutte le corti di appello hanno iniziato ad utilizzare il nuovo registro SICP tra il 2014 e il 2015, tranne le corti di Firenze (nel 2012) e di Milano (nel 1° semestre 2016), pertanto i dati forniti potrebbero risultare sottostimati. Inoltre il registro precedentemente in uso presso gli uffici (Re.Ca.) non prevedeva l'inserimento della persona offesa, ma solo quella della parte civile. In alcune corti, dove è presente il personale statistico, il dato estratto dal nuovo registro SICP è stato integrato con il dato del precedente registro Re.Ca., estratto con *query* fatte *in loco*, con la condizione però che la persona offesa coincida con la parte civile, coincidenza non sempre veritiera.

In base ai dati forniti dagli uffici risulta che la metà dei processi iscritti è stato definito entro l'anno: tale dato però potrebbe essere sovrastimato perché non tutti gli uffici hanno potuto fornire il dato completo, ma un dato relativo solo a un periodo più limitato. Si precisa che la durata dei processi iscritti nel periodo 2011 – 2016 è stata calcolata consi-

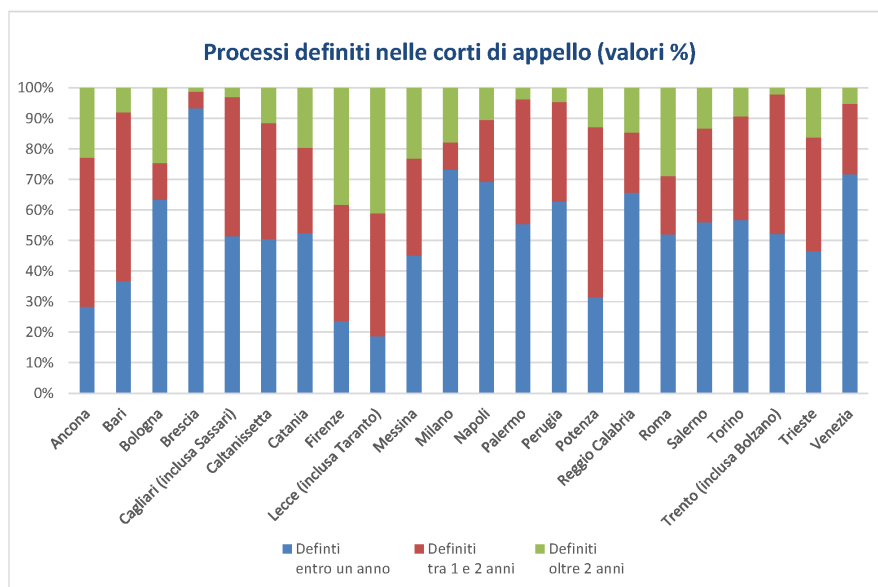
derando la differenza tra la data di presentazione dell'impugnazione e la data di emissione della sentenza di secondo grado:



Nel prospetto seguente sono riportati i dati forniti da ogni singola corte:

Corte di Appello	Definiti entro un anno	Definiti tra 1 e 2 anni	Definiti oltre 2 anni	Totale procedimenti definiti
Ancona	177	304	143	624
Bari	186	280	40	506
Bologna	491	94	190	775
Brescia	606	35	8	649
Cagliari (inclusa Sassari)	222	197	13	432
Caltanissetta	157	118	36	311
Catania	107	57	40	204
Firenze	202	324	325	851
Lecce (inclusa Taranto)	177	381	388	946
Messina	80	56	41	177
Milano	774	95	189	1058
Napoli	433	127	65	625
Palermo	382	281	26	689
Perugia	27	14	2	43
Potenza	22	39	9	70
Reggio Calabria	117	35	26	178
Roma	635	234	352	1.221
Salerno	42	23	10	75
Torino	263	158	43	464
Trento (inclusa Bolzano)	121	106	5	232
Trieste	281	223	98	602
Venezia	193	62	14	269
Totale complessivo	5.695	3.243	2.063	11.001
% sul totale definiti	52%	29%	19%	100%

Nel grafico seguente sono riportati i valori percentuali per ogni corte:



A conclusione di questa articolata analisi dei dati forniti dagli uffici giudiziari, è possibile formulare, sia pure in forma sintetica, talune osservazioni.

Innanzitutto i dati acquisiti, sia pure con le molte precisazioni metodologiche che sono state fornite, sembrano fotografare, in punto di emergenza della violenza di genere, dati piuttosto disomogenei a livello nazionale. In particolare, la questione che si pone è sempre quella di verificare se, a fronte di dati elevati sotto il profilo numerico, corrisponda una effettiva recrudescenza di tali forme di devianza in determinati territori o se invece debba ritenersi maggiormente preoccupante un dato di scarsa consistenza, che ben può celare una grave difficoltà di emersione di tali reati e/o istituzioni scarsamente tutelanti.

Per quanto attiene alle tempistiche processuali, le disposizioni acceleratorie introdotte dal legislatore del 2013 sembrano avere funzionato, sia per le indagini che per i processi. Laddove è stato possibile confrontare i dati del biennio antecedente alla riforma con il periodo successivo, è stata effettivamente documentata una riduzione dei tempi. In ogni caso, anche in relazione all'indagine statistica limitata al quadriennio 2013-2016, gli esiti del questionario testimoniano buone *performance*, in controtendenza rispetto alle croniche lentezze del sistema giudiziario.

Considerazioni analoghe valgono per le misure coercitive, ed in particolare per la disposizione in punto di obbligatorietà degli arresti in flagranza per maltrattamenti e *stalking*, che ha effettivamente determinato un incremento applicativo.

Le criticità sembrano invece riguardare la fase decisoria: ove si proceda alla sommatoria tra le richieste (e correlati decreti) di archiviazione e le molte sentenze assolutorie pronunciate all'esito dei giudizi abbreviati

ovvero a conclusione dei dibattimenti penali. I dati in proposito appaiono elevati e sarebbero meritevoli di un adeguato approfondimento, anche perché si osservano notevoli differenze tra le sedi giudiziarie. Inoltre, va ricordato che – confrontando i dati dei procedimenti giudiziari con quelli delle indagini campionarie ISTAT – molti reati non vengono neppure denunciati e restano quindi nell'ombra. Da ultimo, l'esame dei protocolli e dei provvedimenti di natura organizzativa testimoniano un crescente impegno della Magistratura e delle Forze di polizia in punto di formazione e razionalizzazione delle procedure operative, ancorché disomogeneo a livello nazionale.

Molto rimane da fare; ma non vi è dubbio che la situazione sia incomparabilmente migliore rispetto a un passato non troppo lontano, nel quale la celebrazione di processi penali per uno o più dei reati in trattazione si traduceva nell'inflizione alla vittima di ulteriori intollerabili violenze e umiliazioni. Questa Commissione non può non ricordare che nel 1976, nel corso del processo per il cosiddetto «massacro del Circeo» – indelebilmente impresso nella memoria collettiva – pur a fronte di un effettato omicidio e brutali e indicibili violenze di ogni genere inflitte a due giovanissime donne (Donatella Colasanti e Rosaria Lopez), l'unica sopravvissuta fu destinataria di un trattamento processuale incentrato sulla svalutazione della sua reputazione, arrivando a tratteggiarla come persona di scarsa moralità che in fondo i «guai» se li era cercati. E ancora di più sconcerta ricordare che tale trattamento – praticato dalle difese degli imputati, in presenza di magistrati purtroppo silenti – costituiva all'epoca prassi diffusa, come comprovato da un indimenticabile documentario televisivo («Processo per stupro», 1979). La memoria del passato costituisca dunque perenne monito per il futuro.

4.2.5 Focus sul distretto di Bologna

Introduzione

Nel distretto di Bologna le risposte delle procure della Repubblica al questionario predisposto dalla Commissione sono frutto di una rilevazione contemporanea degli uffici.

Il distretto emiliano è migrato al SICP fra febbraio e marzo 2014, quindi i modelli di ricerca predisposti per l'estrazione dei dati sono stati utilizzati limitatamente al periodo 2013 – 2016, nell'ipotesi che tutti i procedimenti iscritti nel 2013 fossero residenti sul nuovo sistema ed estraibili, dato il lungo *iter* processuale che mai permette l'esaurimento in tutti i gradi del giudizio in un anno (in SICP i procedimenti rimangono attivi fino alla chiusura per archiviazione totale o all'irrevocabilità e visibili fino a quel momento dalla procura che ha iscritto la notizia di reato).

Per il periodo 2011 – 2012, gestito da Registro generale (ReGe), gli uffici hanno inserito solamente il numero complessivo degli iscritti, non essendo possibile distinguere il sesso della parte offesa di un procedimento. Per completezza verranno qui tabellati alcuni di questi dati senza però farne l'analisi.

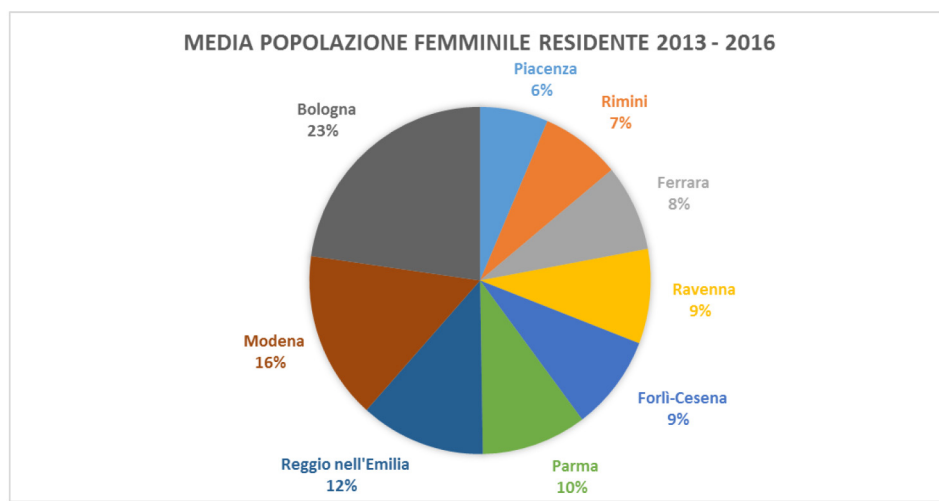
I dati estratti da SICP risentono di alcuni dei problemi descritti nella nota metodologica, ma in misura minore rispetto ad altri distretti. In particolare sono minori gli errori sul sesso della parte offesa che è stato controllato e inserito in modo corretto ove possibile. La rilevazione contemporanea ha poi permesso ordinamenti ed eliminazione di duplicati controllati.

La popolazione di riferimento

È interessante riferire i dati di un'indagine alla popolazione del territorio, che può essere considerata in vario modo. Qui si è scelto di considerare la popolazione femminile residente media dal 2013 al 2016, calcolata sui valori annuali pubblicati sul sito dell'ISTAT (la popolazione presente sarebbe dovuta essere stimata sulla base di quella del censimento del 2011).

Sesso	femmine				Popolazione femminile residente media annua 2013 - 2016
Seleziona periodo	2013	2014	2015	2016	
Emilia-Romagna	2262525	2292743	2295286	2292740	2285824
Bologna	515687	520398	521957	522157	520050
Ferrara	184442	185514	184865	183288	184527
Forlì-Cesena	202099	203878	203736	203134	203212
Modena	353963	359086	359915	359593	358139
Parma	222812	228243	229284	230206	227636
Piacenza	147365	148251	147986	147453	147764
Ravenna	199768	202420	202278	201795	201565
Reggio nell'Emilia	267055	272055	271740	271416	270567
Rimini	169334	172898	173525	173698	172364

La rappresentazione delle percentuali della popolazione femminile residente per provincia, permette una più immediata visualizzazione della distribuzione delle stessa sul territorio.



Sull'iscrizione delle qualificazioni giuridiche del fatto

Con il questionario sono state rilevate in tutto 7.902 qualificazioni giuridiche del fatto iscritte nei registri del distretto di Emilia-Romagna, la stragrande maggioranza delle quali iscritta come reato consumato contro autori noti (7.296 pari al 92,33 per cento). Degli altri iscritti, il 5 per cento dei reati sono sempre consumati e con autori ignoti, il 2 per cento sono reati solo tentati con autori noti e lo 0,67 per cento sono reati tentati con autori ignoti.

La violenza di genere è quindi generalmente una violenza di cui si conosce l'autore.

Il reato per cui risulta più frequente l'iscrizione a ignoti è la violenza sessuale, che da solo rappresenta il 51 per cento dei consumati e il 71 per cento dei tentati. Sempre a ignoti non sono rari gli iscritti per *stalking* e maltrattamenti (23 per cento e 14,94 per cento) come reati consumati, e per omicidio per i reati tentati (21,75 per cento).

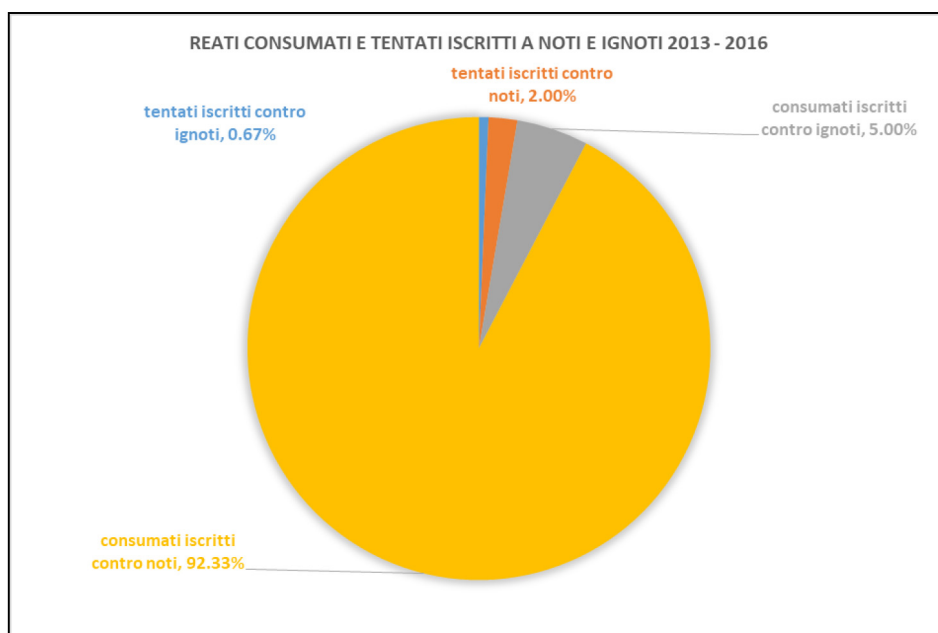
L'ordine di grandezza delle iscrizioni visualizzato con il grafico a barre della stessa altezza per circondari e distretto, mostra chiaramente che il reato più iscritto in assoluto è il 572 del codice penale, maltrattamenti, seguito da *stalking* e violenza sessuale. Sembrano questi delle «grandi costanti» della violenza di genere. Gli iscritti per lesioni con l'aggravante dell'articolo 577 del codice penale sono probabilmente sottodimensionati per la difficoltà della rilevazione ove l'aggravante non è inserita, rappresentano in ogni modo il quarto reato per frequenza. Gli omicidi consumati o tentati iscritti sono più numerosi delle violenze sessuali di gruppo, insieme alle quali rappresentano i reati meno frequentemente trattati negli uffici giudiziari dell'Emilia-Romagna.

Il circondario di Bologna da solo ha inserito il 40,75 per cento dei

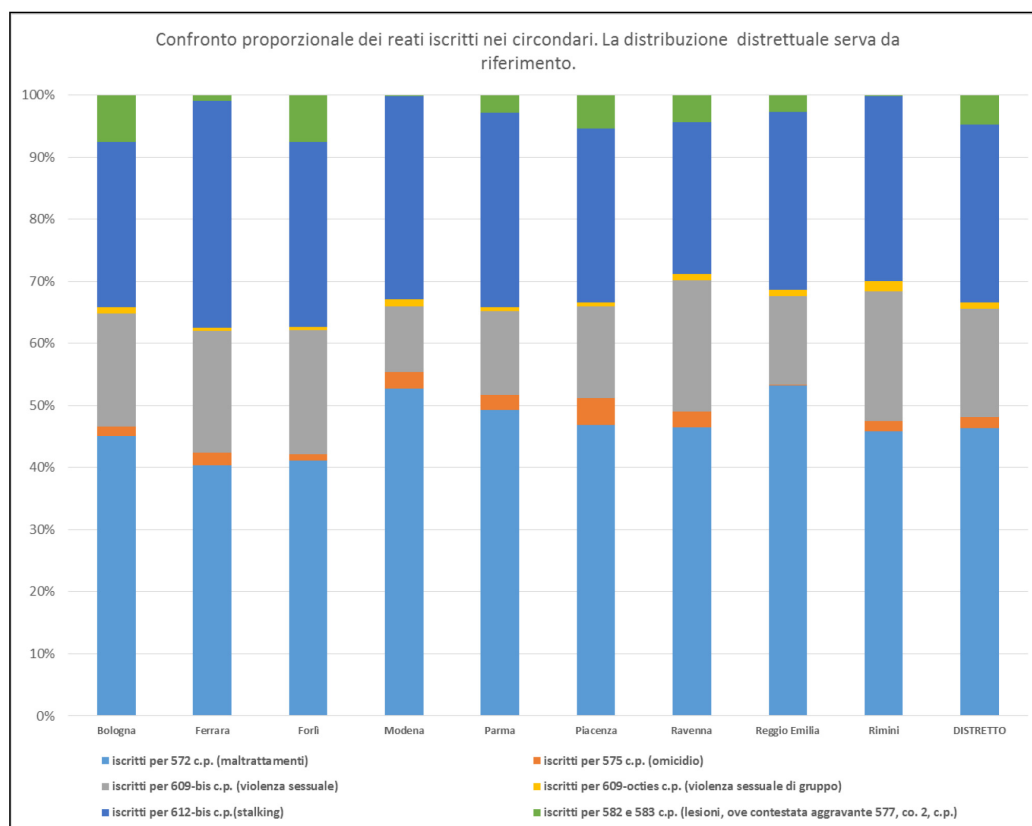
reati rilevati, seguito a distanza da Parma al 9,73 per cento, Ravenna col 9,58 per cento, Reggio Emilia con l'8,54 per cento, Rimini col 7,86 per cento, Ferrara col 6,96 per cento, Forlì col 6,34 per cento, Modena col 5,73 per cento e Piacenza col 4,51 per cento. Il dato di Modena sorprende, considerato che è il circondario più popolato dopo Bologna.

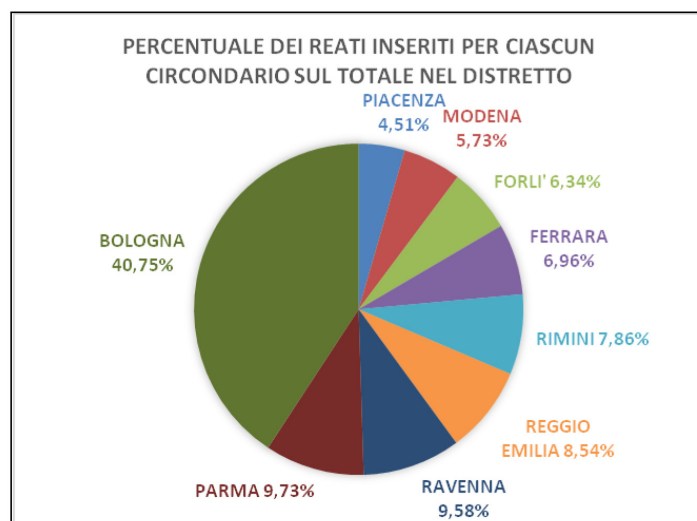
Si vedano la tabella e i grafici che seguono per i dettagli.

Iscritti nel registro modello 21 noti	Reati consumati						Reati tentati			
	572 c.p. (maltrattamenti)	575 c.p. (omicidio)	609-bis c.p. (violenza sessuale)	609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	612-bis c.p. (stalking)	582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)	575 c.p. (omicidio)	609-bis c.p. (violenza sessuale)	609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)
BOLOGNA	1422	11	371	17	800	238	24	63	1	0
FERRARA	220	6	92	2	193	5	3	4	1	0
FORLÌ	205	3	89	3	149	38	1	11	0	0
MODENA	239	4	46	5	148	1	4			
PARMA	365	11	83	3	228	22	7	7	0	0
PIACENZA	164	10	45	1	100	19	4	4	0	0
RAVENNA	347	9	140	4	183	33	6	0	1	0
REGGIO EMILIA	357	0	93	7	194	18	0	0	0	0
RIMINI	282	3	84	7	176	1	6	11	0	0
Totale complessivo	3801	57	1043	49	2171	375	55	100	3	0
Valori percentuali per reato	49.36%	0.78%	14.30%	0.67%	29.76%	5.14%	34.81%	63.29%	1.90%	0.00%
Iscritti totali consumati e tentati	7296						158			
Iscritti nel registro modello 44 ignoti	572 c.p. (maltrattamenti)	575 c.p. (omicidio)	609-bis c.p. (violenza sessuale)	609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	612-bis c.p. (stalking)	582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)	575 c.p. (omicidio)	609-bis c.p. (violenza sessuale)	609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)
	572 c.p. (maltrattamenti)	575 c.p. (omicidio)	609-bis c.p. (violenza sessuale)	609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	612-bis c.p. (stalking)	582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)	575 c.p. (omicidio)	609-bis c.p. (violenza sessuale)	609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)
BOLOGNA	29	6	124	13	59	4	8	29	1	0
FERRARA	2	2	11	0	8	0	0	1	0	0
FORLÌ	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
MODENA	0	2	1	0	0	0	2	1	0	0
PARMA	14	1	13	2	13	0	0	0	0	0
PIACENZA	3	1	4	1	0	0	0	0	0	0
RAVENNA	5	4	19	2	2	0	0	1	1	0
REGGIO EMILIA	2	0	2	0	0	0	1	1	0	0
RIMINI	3	1	30	1	9	0	0	5	2	0
Totale complessivo	59	18	204	19	91	4	11	38	4	0
Valori percentuali per reato	14.94%	4.56%	51.65%	4.81%	23.04%	1.01%	20.75%	71.70%	7.55%	0.00%
Iscritti totali consumati e tentati	395						53			



SEDI	iscritti per 572 c.p. (maltrattamenti)	iscritti per 575 c.p. (omicidio)	iscritti per 609-bis c.p. (violenza sessuale)	iscritti per 609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)	iscritti per 612-bis c.p.(stalking)	iscritti per 582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)
Bologna	1451	49	587	32	859	242
Ferrara	222	11	108	3	201	5
Forlì	206	5	100	3	149	38
Modena	239	12	48	5	148	1
Parma	379	19	103	5	241	22
Piacenza	167	15	53	2	100	19
Ravenna	352	19	160	8	185	33
Reggio Emilia	359	1	96	7	194	18
Rimini	285	10	130	10	185	1
DISTRETTO	3660	141	1385	75	2262	379
Percentuali delle ricorrenze della fattispecie negli uffici del distretto	46,32%	1,78%	17,53%	0,95%	28,63%	4,80%



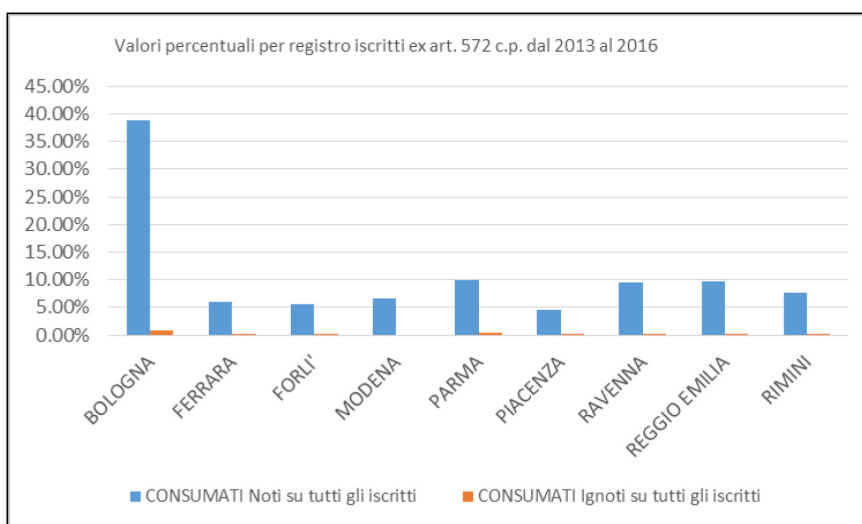
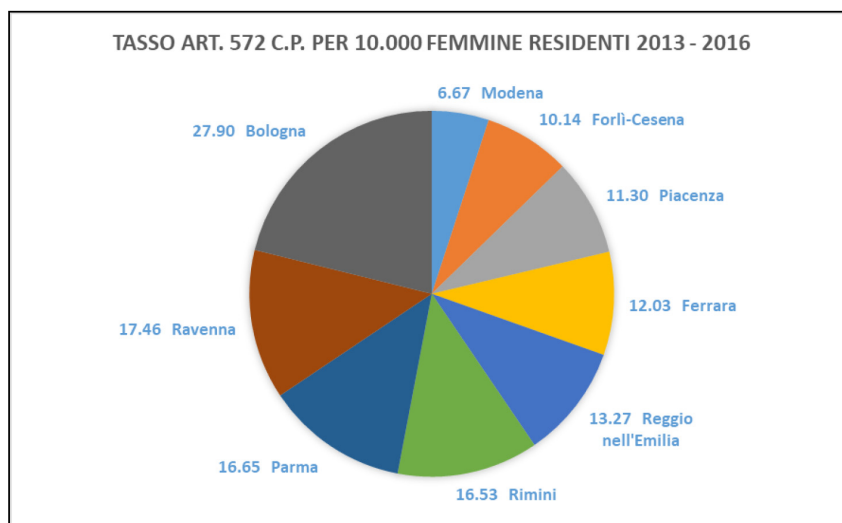


Dei reati in particolare

Le qualificazioni giuridiche iscritte per maltrattamenti sono 3.660 dal 2013 al 2016, rappresentano un reato consumato per cui quasi sempre è noto l'autore (3.601, 46,36 per cento degli iscritti a noti). I circondari dove viene iscritta più frequentemente questa tipologia di reato sono Bologna, Parma, Reggio Emilia e Ravenna. Il tasso specifico per 10.000 donne residenti mostra però che proporzionalmente a queste dopo Bologna (tasso 27,90) è Ravenna il circondario che ha la concentrazione maggiore (17,46 iscritti ogni 10.000 donne residenti), seguito da Parma (tasso 16,65) e Rimini (tasso 16,53).

Nella tabella che segue si vedranno i valori assoluti di tutti gli iscritti, cioè senza distinzione per sesso della parte offesa, anche per il periodo 2011 – 2012. Sono dati che gli uffici hanno estratti dal ReGe.

SEDE	CONSUMATI dal 2011 al 2012? [572 c.p. (maltrattamenti)] Procedimenti iscritti	CONSUMATI dal 2011 al 2012? [572 c.p. (maltrattamenti)] Procedimenti iscritti	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [572 c.p. (maltrattamenti)] [[Noti]]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [572 c.p. (maltrattamenti)] [[Ignoti]]	Valori Percentuali CONSUMATI dal 2013 al 2016? [572 c.p. (maltrattamenti)] [[Noti]]	Valori Percentuali CONSUMATI dal 2013 al 2016? [572 c.p. (maltrattamenti)] [[Ignoti]]	Totale maltrattamenti 2013 - 2016	Media popolazione femminile 2013 - 2016	Tasso per 10.000 femmine residenti
BOLOGNA	718	690	1422	29	39,49%	49,15%	1451	520050	27,90
FERRARA	146	3	220	2	6,11%	3,39%	222	184527	12,03
FORLÌ	236	24	205	1	5,69%	1,69%	206	203212	10,14
MODENA			239	0	6,64%	0,00%	239	358139	6,67
PARMA	224	10	365	14	10,14%	23,73%	379	227636	16,65
PIACENZA	53	2	164	3	4,55%	5,08%	167	147764	11,30
RAVENNA	302	10	347	5	9,64%	8,47%	352	201565	17,46
REGGIO EMILIA	250	1	357	2	9,91%	3,39%	359	270567	13,27
RIMINI			282	3	7,83%	5,08%	285	172364	16,53
Totale complessivi	1929	740	3601	59	100,00%	100,00%	3660	2285824	16,01



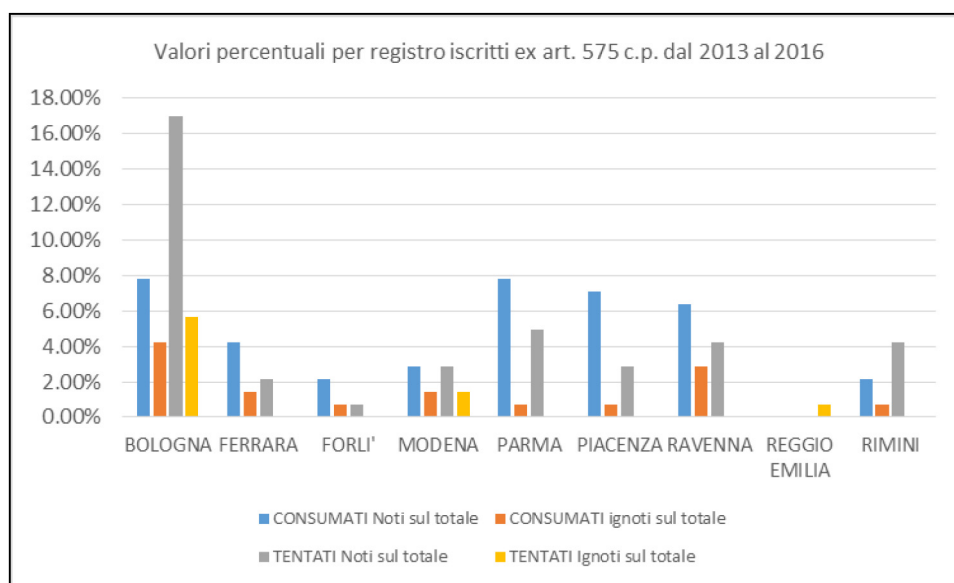
La distribuzione delle iscrizioni dal 2013 al 2016 per omicidi tentati o consumati contro donne mostra che in alcuni circondari sono più numerosi i primi e in altri i secondi; considerando gli iscritti a noti e ignoti insieme, nel distretto complessivamente sono più numerosi gli omicidi consumati (75 contro 66).

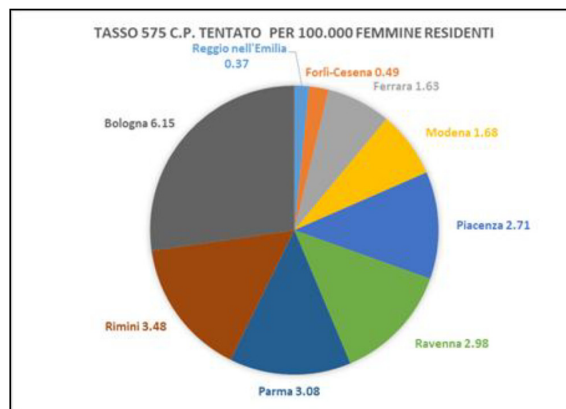
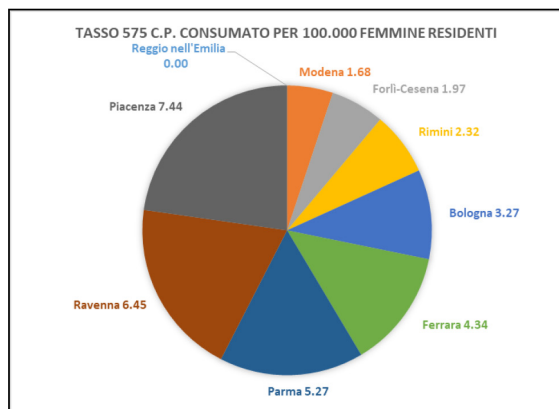
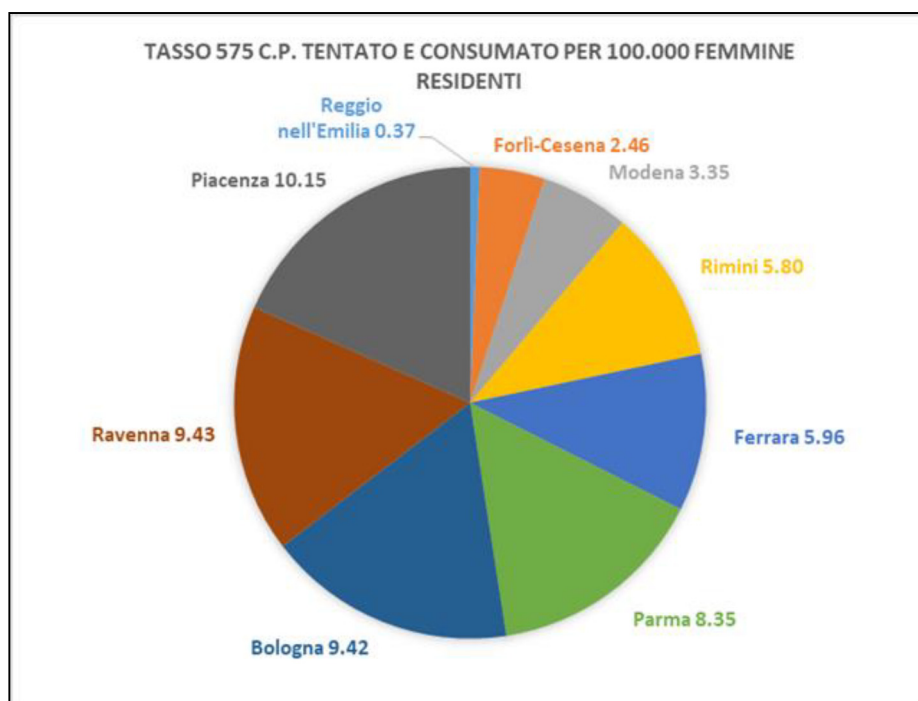
Nel periodo sono state più numerose in valore assoluto le iscrizioni a Bologna per tre dei quattro gruppi considerati (49 in tutto), quindi a Parma, Ravenna (entrambe 19) e Piacenza (15). Bologna e Parma hanno avuto lo stesso numero di iscritti a noti (11). Nella tabella che segue i valori percentuali sono stati calcolati sul totale per ciascuno dei quattro gruppi, i grafici a barre sono stati costruiti però sulle percentuali sugli iscritti complessivi.

I tassi specifici mostrano che per gli omicidi consumati rispetto alla popolazione femminile residente è Piacenza ad avere il tasso per 100.000

più alto (7,44), seguita da Ravenna (6,45), Parma (5,27), Ferrara (4,34) e quindi Bologna (3,27). Per i tentativi di omicidio è Bologna ad avere il tasso specifico per 100.000 donne residenti più alto (6,15), seguita da Rimini (3,48), Parma (3,08) e Ravenna (2,98). Per i dettagli e una visibilità immediata degli ordini di grandezza si vedano la tabella e i grafici.

SEDI	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)] [Noti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)] [Ignoti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)] [Noti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)] [Ignoti]	Valori Percentuali CONSUMATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)] [Noti]	Valori Percentuali CONSUMATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)] [Ignoti]	Valori percentuali TENTATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)] [Noti]	Valori Percentuali TENTATI dal 2013 al 2016? [575 c.p. (omicidio)] [Ignoti]	Totale omicidi tentati e consumati 2013 - 2016	Tasso omicidi tentati e consumati per 100.000 femmine residenti	Tasso specifico consumati per 100.000 femmine residenti	Tasso specifico tentati per 100.000 femmine residenti
BOLOGNA	11	6	24	8	19.30%	33.33%	43.64%	72.73%	49	9.42	3.27	6.15
FERRARA	6	2	3	0	10.53%	11.11%	5.45%	0.00%	11	5.96	4.34	1.63
FORLÌ	3	1	1	0	5.26%	5.56%	1.82%	0.00%	5	2.46	1.97	0.49
MODENA	4	2	4	2	7.02%	11.11%	7.27%	18.18%	12	3.35	1.68	1.68
PARMA	11	1	7	0	19.30%	5.56%	12.73%	0.00%	19	8.35	5.27	3.08
PIACENZA	10	1	4	0	17.54%	5.56%	7.27%	0.00%	15	10.15	7.44	2.71
RAVENNA	9	4	6	0	15.79%	22.22%	10.91%	0.00%	19	9.43	6.45	2.98
REGGIO EMILIA	0	0	0	1	0.00%	0.00%	0.00%	9.09%	1	0.37	0.00	0.37
RIMINI	3	1	6	0	5.26%	5.56%	10.91%	0.00%	10	5.80	2.32	3.48
Totali	57	18	55	11	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	141	6.17	3.28	2.89





Con la domanda n. 9 del questionario si chiedeva se esistessero precedenti iscrizioni nei casi di omicidio. Hanno risposto di sì cinque procure del distretto, per un totale di 22 casi. Alla domanda n. 11 con cui veniva chiesto se esistessero precedenti denunce da parte della vittima di omicidio, tre uffici hanno risposto affermativamente, per un totale di 10 casi. Bologna è a sede dove risultano più eventi in entrambe le possibilità.

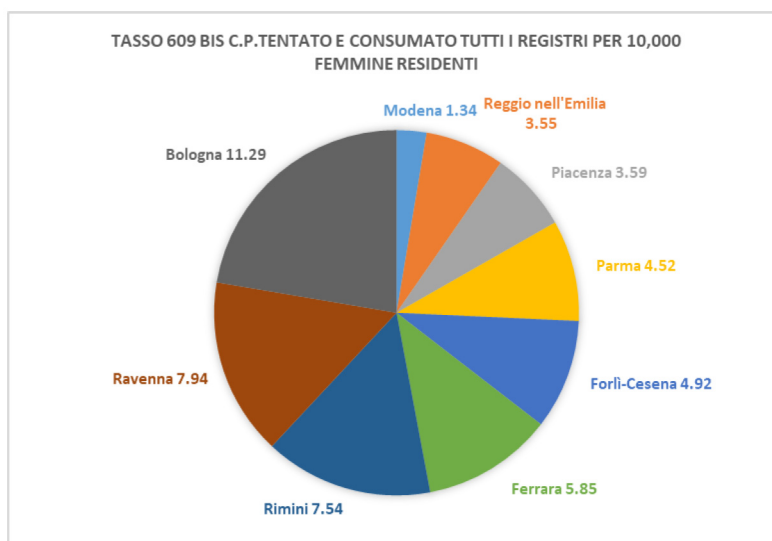
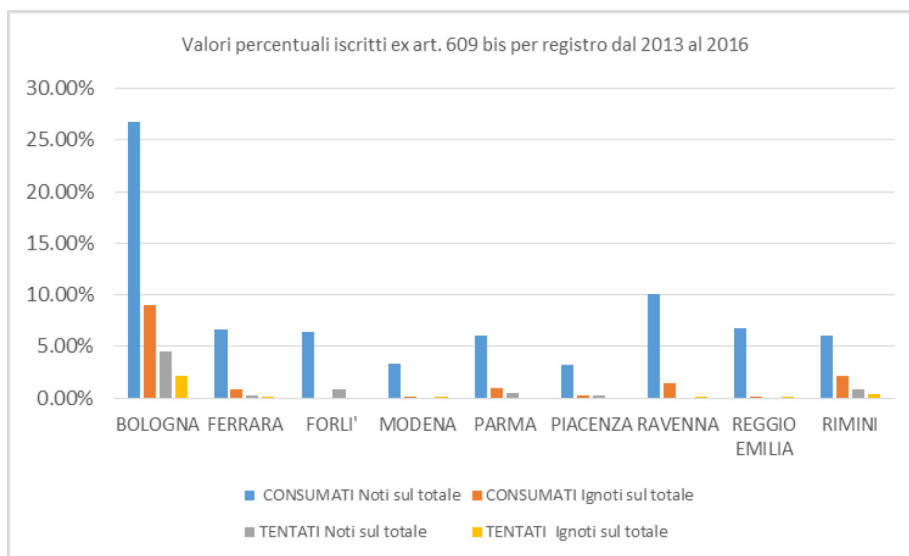
SEDI	Nei casi di omicidio risultavano precedenti iscrizioni a carico dello stesso indagato per reati contro la persona e/o contro l'assistenza familiare?			Inserire il numero di precedenti iscrizioni	Nei casi di omicidio risultavano precedenti denunce da parte della persona offesa per reati contro la persona e/o contro l'assistenza familiare?			Inserire il numero di precedenti iscrizioni
	N/A	No	Sì		N/A	No	Sì	
BOLOGNA			1	11			1	8
FERRARA			1	2			1	1
FORLÌ			1	2		1		
MODENA	1				1			
PARMA			1	5			1	1
PIACENZA		1				1		
RAVENNA		1				1		
REGGIO EMILIA		1				1		
RIMINI			1	2		1		
Totale complessivo	1	3	5	22	1	5	3	10

La violenza sessuale è un reato iscritto soprattutto nel registro contro noti come reato consumato. Le iscrizioni a ignoti, sempre come reato consumato non sono rare, soprattutto in alcuni circondari. I dati del periodo 2011 – 2012 sono stati estratti dal ReGe e non vengono commentati.

Bologna è il circondario col numero maggiore di iscritti sia rispetto ai registri che rispetto al tentativo (371 e 124 consumati, 63 e 29 tentati); seguono per i consumati a noti Ravenna (140), Reggio Emilia (93) e Ferrara (92); per gli iscritti consumati a ignoti, dopo Bologna la sede con più iscritti è Rimini (30) seguita da Ravenna (19), Parma (13) e Ferrara (11). Come tentativi di violenza sessuale, dopo Bologna troviamo più iscritti a Rimini e Forlì. Dal tasso degli iscritti ogni 10.000 unità di popolazione residente femminile emerge che dopo Bologna, sono Ravenna Rimini e Ferrara ad avere valori più alti (rispettivamente 11,29 – 7,94, – 7,54 e 5,85).

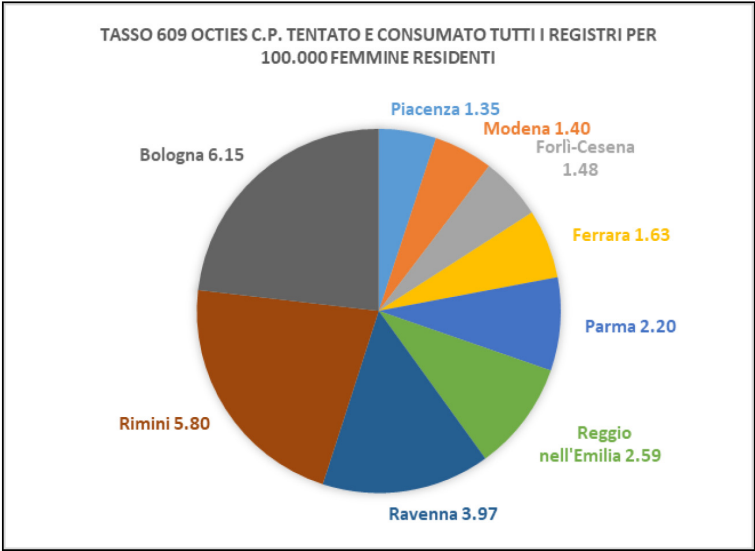
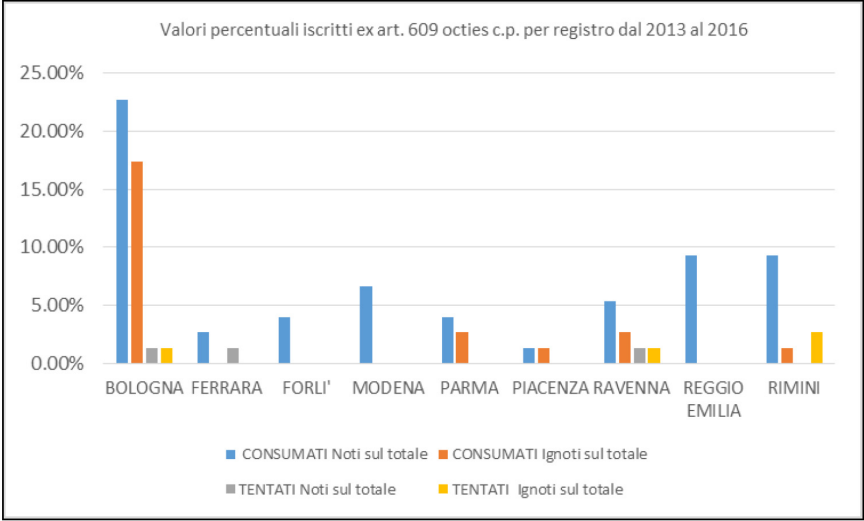
Per tutti i dettagli si vedano tabella e grafici seguenti.

SEDI	CONSUMAT I dal 2011 al 2012?	CONSUMAT I dal 2011 al 2012?	TENTATI dal 2011 al 2012?	TENTATI dal 2011 al 2012?	CONSUMA TI dal 2013 al 2016?	CONSUMA TI dal 2013 al 2016?	TENTATI dal 2013 al 2016?	TENTATI dal 2013 al 2016?	Valori percentuali CONSUMA TI dal 2013 al 2016?	Valori percentuali CONSUMA TI dal 2013 al 2016?	Valori percentuali TENTATI dal 2013 al 2016?	Valori percentuali TENTATI dal 2013 al 2016?	Tasso iscritti per violenza sessuale tentata e consumata tutti i registri per 10.000 femmine residenti
	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Noti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Ignoti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Noti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Ignoti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Noti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Ignoti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Noti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Ignoti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Noti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Ignoti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Noti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Ignoti]	
BOLOGNA	267	116	55	23	371	124	63	29	35.57%	60.78%	63.00%	76.32%	11.29
FERRARA	78	17	6	4	92	11	4	1	8.82%	5.39%	4.00%	2.63%	5.85
FORLÌ	97	25	8	5	89	0	11	0	8.53%	0.00%	11.00%	0.00%	4.92
MODENA					46	1		1	4.41%	0.49%	0.00%	2.63%	1.34
PARMA	111	27			83	13	7	0	7.96%	6.37%	7.00%	0.00%	4.52
PIACENZA	59	6	8	0	45	4	4	0	4.31%	1.96%	4.00%	0.00%	3.59
RAVENNA	46	1	10	31	140	19	0	1	13.42%	9.31%	0.00%	2.63%	7.94
REGGIO EMILIA	116	23	3	2	93	2	0	1	8.92%	0.98%	0.00%	2.63%	3.55
RIMINI					84	30	11	5	8.05%	14.71%	11.00%	13.16%	7.54
Totale complessivo	774	215	90	65	1043	204	100	38	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	6.06



Il reato di violenza sessuale di gruppo è il meno frequente fra quelli considerati nel complesso. Rappresenta a noti il 29,76 per cento degli iscritti consumati e l'1,9 per cento degli iscritti tentati. Il peso relativo del reato è maggiore a ignoti col 4,81 per cento fra i reati consumati e il 7,55 per cento fra quelli tentati. In valore assoluto ci sono stati più iscritti a Bologna (32), Rimini (10) e Ravenna (8). In questo caso il tasso per 100.000 femmine residenti conferma le posizioni dei primi quattro circondari per valori assoluti; Parma ha però un tasso maggiore di Modena (2,20 contro 1,40) e Ferrara ha un tasso maggiore di Forlì (1,63 contro 1,48).

SEDI	CONSUMATI dal 2011 al 2012* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Noti]	CONSUMATI dal 2011 al 2012* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Ignoti]	TENTATI dal 2011 al 2012* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Noti]	TENTATI dal 2011 al 2012* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Ignoti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Noti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Ignoti]	TENTATI dal 2013 al 2016* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Noti]	TENTATI dal 2013 al 2016* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Ignoti]	Valori Percentuali CONSUMATI dal 2013 al 2016* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Noti]	Valori Percentuali CONSUMATI dal 2013 al 2016* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Ignoti]	Valori percentuali TENTATI dal 2013 al 2016* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Noti]	Valori percentuali TENTATI dal 2013 al 2016* (609- octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Ignoti]	Totale iscritti	Tasso iscritti per violenza sessuale di gruppo tentata e consumata tutti i registri per 100.000 femmine residenti
BOLOGNA	14	16	0	0	17	13	1	1	34.69%	68.42%	33.33%	25.00%	32	6.15
FERRARA	2	0	0	0	2	0	1	0	4.08%	0.00%	33.33%	0.00%	3	1.63
FORLÌ*	0	2	0	0	3	0	0	0	6.12%	0.00%	0.00%	0.00%	3	1.48
MODENA					5	0			10.20%	0.00%	0.00%	0.00%	5	1.40
PARMA	2	1			3	2	0	0	6.12%	10.53%	0.00%	0.00%	5	2.20
PIACENZA	2	0	0	0	1	1	0	0	2.04%	5.26%	0.00%	0.00%	2	1.35
RAVENNA	6	5	0	0	4	2	1	1	8.16%	10.53%	33.33%	25.00%	8	3.97
REGGIO EMILIA	4	0	0	0	7	0	0	0	14.29%	0.00%	0.00%	0.00%	7	2.59
RIMINI					7	1	0	2	14.29%	5.26%	0.00%	50.00%	10	5.80
Totale complessivo	30	24	0	0	49	19	3	4	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	75	3.28



Gli iscritti per *stalking* dopo i maltrattamenti sono i più frequenti in Emilia-Romagna, rappresentano il 28,63 per cento degli inserimenti. È un tipo di reato per cui non è configurabile il tentativo, che non è stato rilevato.

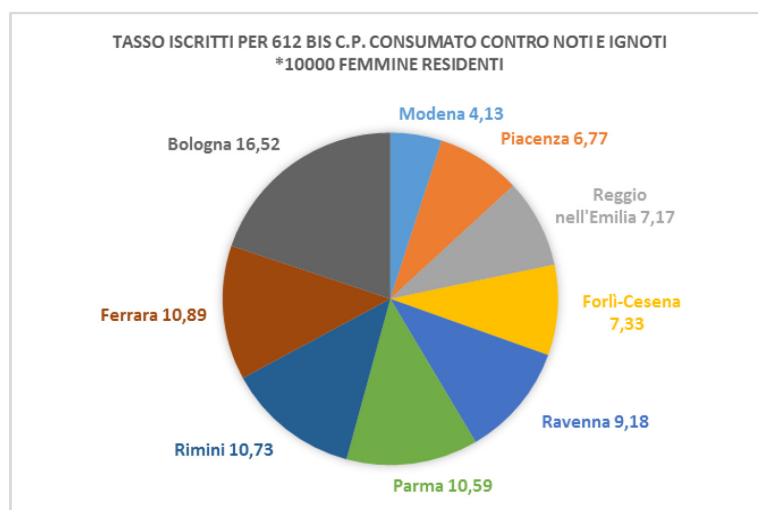
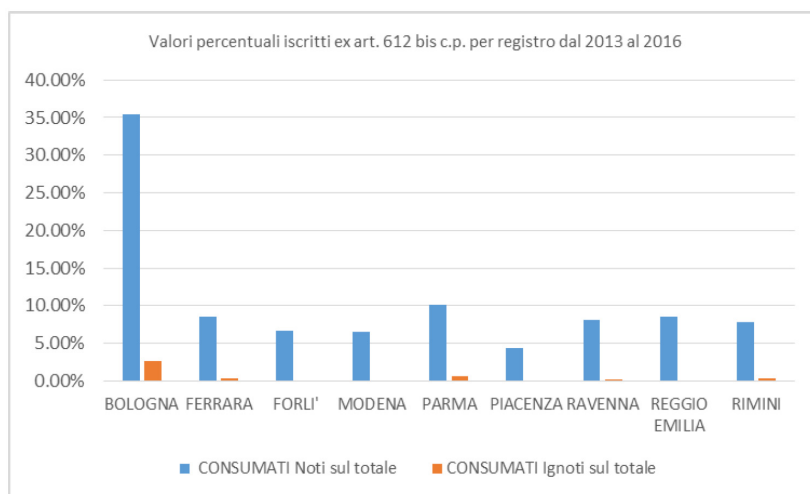
In quattro circondari su nove non risulta alcuna iscrizione contro autori ignoti. È considerato una tipica violenza di genere, perché sono rari i casi di procedimenti per *stalking* con parte offesa maschile.

Parma, Ferrara e Reggio Emilia sono le sedi con più iscritti in valore assoluto dopo Bologna. Il tasso specifico mostra che dopo Bologna (tasso 16,52) è Ferrara però ad avere avuto più frequenza di iscritti per 10.000 femmine residenti (10,89).

La sede di Ferrara in questa analisi risulta spesso con un tasso specifico più alto di circondari più grandi dal punto di vista demografico. Bisogna tener presente che, oltre ad essere contiguo territorialmente al distretto di Bologna, il circondario di Ferrara serve alcuni comuni della provincia di Bologna. Il territorio di competenza degli uffici giudiziari di Ferrara non coincide perfettamente con la provincia amministrativa ma è leggermente più grande; della provincia però si è preso qui l'indicatore demografico «popolazione residente media» nel periodo di rilevazione. L'indicatore demografico preso a riferimento non è forse perfetto, ma aiuta a comprendere meglio i dati giudiziari ed è l'unico valore ufficiale dell'Istat che è stato possibile considerare dati i tempi ristretti per l'analisi.

I dati di Modena anche per lo *stalking* sono molto bassi. Se i dati non sono sottodimensionati per qualche motivo, si direbbe che si tratta del circondario dove sono meno frequenti le iscrizioni per i reati considerati dal questionario.

SEDI	CONSUMATI dal 2011 al 2012? [612-bis c.p.(stalking)]]N oti]	CONSUMATI dal 2011 al 2012? [612-bis c.p.(stalking)]]Ign oti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [612-bis c.p.(stalking)]]N oti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [612-bis c.p.(stalking)]]Ign oti]	Valori percentuali CONSUMATI dal 2013 al 2016? [612-bis c.p.(stalking)]]N oti]	Valori percentuali CONSUMATI dal 2013 al 2016? [612-bis c.p.(stalking)]]Ign oti]	totale iscritti noti ignoti	Tasso iscritti per stalking a noti ignoti *10000 femmine residenti
BOLOGNA	359	29	800	59	36,85%	64,84%	859	16,52
FERRARA	149	7	193	8	8,89%	8,79%	201	10,89
FORLI'	180	18	149	0	6,86%	0,00%	149	7,33
MODENA			148	0	6,82%	0,00%	148	4,13
PARMA	191	6	228	13	10,50%	14,29%	241	10,59
PIACENZA	68	11	100	0	4,61%	0,00%	100	6,77
RAVENNA	173	9	183	2	8,43%	2,20%	185	9,18
REGGIO EMILIA	167	4	194	0	8,94%	0,00%	194	7,17
RIMINI			176	9	8,11%	9,89%	185	10,73
Totale complessivo	1287	84	2171	91	100,00%	100,00%	2262	9,9



Gli iscritti per gli articoli 582 e 583 del codice penale con l'aggravante di cui all'articolo 577, primo comma, numero 2), del codice penale, rappresentano in tutto il 4,80 per cento delle ricorrenze nella rilevazione, e sono probabilmente sottodimensionati.

Pur essendo stata prevista la modalità di iscrizione contro ignoti e per tentativo di reato, nessun circondario ha inserito tentativi e solo la sede di Bologna ha convalidato 4 iscritti a ignoti. Nella realtà sembra quindi un reato che viene denunciato solo quando viene commesso da un autore noto nell'Emilia-Romagna.

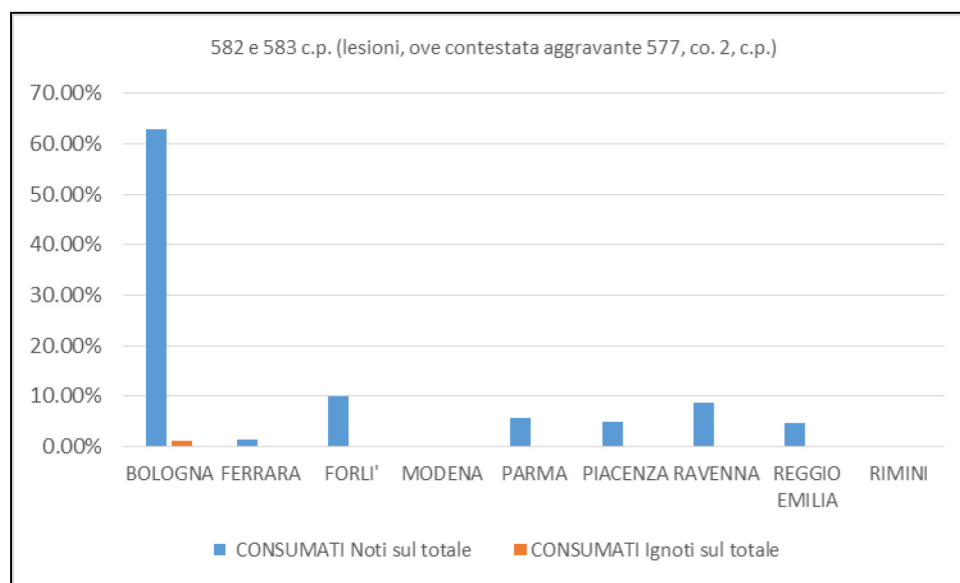
Il 63,47 per cento degli iscritti riguarda Bologna, seguita in ordine decrescente da Forlì (10,13 per cento) e Ravenna (8,8 per cento) per i valori più alti. Rimini e Modena hanno inserito un solo caso.

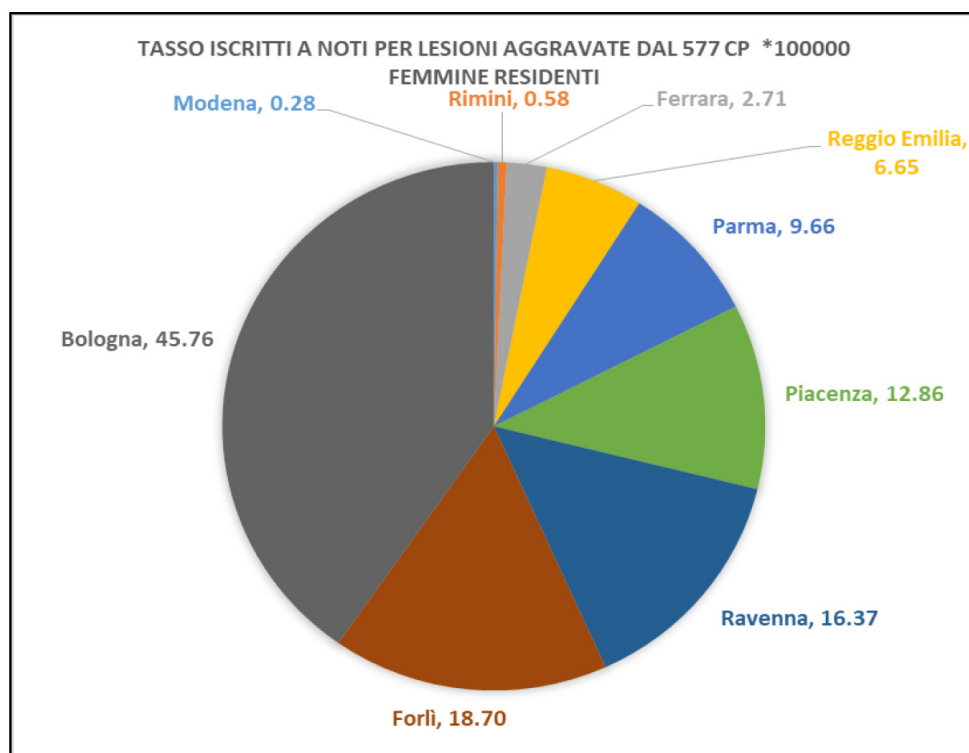
Il tasso specifico mostra che nel distretto dopo Bologna (46,76) la sede con più maltrattamenti per 100.000 femmine residenti è Forlì con

un valore pari a 18,70; seguono Ravenna (16,37) e Piacenza (12,86). Per Modena risulta un tasso specifico per 100.000 femmine residenti bassissimo (0,28); anche a Rimini gli iscritti per lesioni aggravate risultano rari (un solo iscritto come a Modena).

Per maggiori dettagli si vedano la tabella e i grafici che seguono:

SEDI	CONSUMATI dal 2011 al 2012? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][Noti]	CONSUMATI dal 2011 al 2012? [581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][Ignoti]	TENTATI dal 2011 al 2012? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][Noti]	TENTATI dal 2011 al 2012? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][Ignoti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.) - Fornire il dato se è agevolmente reperibile-][Noti]	CONSUMATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.) - Fornire il dato se è agevolmente reperibile-][Ignoti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.) - Fornire il dato se è agevolmente reperibile-][Noti]	TENTATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.) - Fornire il dato se è agevolmente reperibile-][Ignoti]	Valori percentuali CONSUMATI dal 2013 al 2016? [582 e 583 c.p. (lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.) - Fornire il dato se è agevolmente reperibile-][Noti]	Tasso iscritti a noti per lesioni aggravate dal 577 cp *100000 femmine residenti
BOLOGNA	49	0	0	1	238	4	0	0	63.47%	45.76
FERRARA	47	4	0	1	5	0	0	0	1.33%	2.71
FORLÌ					38	0	0	0	10.13%	18.70
MODENA					1	0		0	0.27%	0.28
PARMA	1	0			22	0	0	0	5.87%	9.66
PIACENZA	133	0	4	1	19	0	0	0	5.07%	12.86
RAVENNA	33	1	3	1	33	0	0	0	8.80%	16.37
REGGIO EMILIA					18	0	0	0	4.80%	6.65
RIMINI					1	0	0	0	0.27%	0.58
Totale complessivo	263	5	7	4	375	4	0	0	100.00%	16.41





Alcune aggravanti

La domanda 40 del questionario verteva sul numero dei casi di alcune aggravanti. La ricerca era complessa perché andavano applicati filtri avanzati sui campi delle qualificazioni giuridiche del fatto, inoltre le aggravanti purtroppo spesso non vengono inserite a sistema in modo corretto.

Il distretto di Bologna ha cercato comunque le evidenze empiriche in banca dati, e i risultati in valori assoluti sono quelli della tabella che segue.

Calcolando le percentuali specifiche su tutti gli iscritti a noti per la prima aggravante, si trova che nell'1,38 per cento dei casi viene inserito che il reato è commesso in presenza di un minore o donna in gravidanza; per gli iscritti per violenza sessuale risulta che nell'1,66 per cento dei casi la stessa viene commessa ai danni di donna in stato di gravidanza e nel 3,32 per cento dei casi dal coniuge o da persona legata alla vittima da relazione affettiva.

SEDI	In quanti casi è stata contestata una o più delle aggravanti per i procedimenti iscritti, per i seguenti reati, dal 2013 al 2016?		
	art. 61, co. 1, n. 11-quinquies, c.p. (reato commesso in presenza di un minore o persona incinta)	art. 609-ter, n. 5-ter, c.p. (per 609 bis donna in stato di gravidanza)	art. 609-ter, n. 5-quater, c.p. (per 609 bis reato commesso da coniuge o persona legata alla vittima da relazione affettiva)
BOLOGNA	6	1	11
FERRARA	19	0	2
FORLÌ	3	0	3
MODENA	6	0	3
PARMA	37	1	2
PIACENZA	0	4	1
RAVENNA	9	13	11
REGGIO EMILIA	3	0	2
RIMINI	20	0	3
Totale complessivo	103	19	38
percentuale rispetto a 7454 qgf isc per art. 61c.1 n. 11; rispetto a 1143 qgf iscritti per le altre 2	1,38%	1,66%	3,32%

Il procedimento in fase requirente

In fase requirente nel distretto di Bologna non sono molto frequenti le remissioni di querela. Il sistema non ha una modalità standardizzata per l'inserimento di questo tipo di definizione del procedimento in procura, ma gli uffici la inseriscono in un campo note. Solo in 44 casi si è riscontrato l'evento, cioè per lo 0,59 per cento dei casi iscritti a noti.

È più frequente la remissione di querela a processo iniziato, che risulta in complessivi 275 casi. Bologna e Ravenna sono le sedi dove sono più frequenti sia la remissione di querela in fase di indagine sia quella a processo iniziato.

SEDE	In quanti casi, nelle ipotesi di procedibilità a querela, vi è stata remissione di querela nella fase delle indagini? [Dal 2013 al 2016]	In quanti casi vi è stata remissione di querela durante il processo? [Dal 2013 al 2016]	Valori percentuali remissione di querela in fase di indagini	Valori percentuali remissione di querela a processo iniziato
BOLOGNA	29	76	65.91%	27.64%
FERRARA	0	27	0.00%	9.82%
FORLÌ	1	29	2.27%	10.55%
MODENA	0	35	0.00%	12.73%
PARMA	2	19	4.55%	6.91%
PIACENZA	0	21	0.00%	7.64%
RAVENNA	11	37	25.00%	13.45%
REGGIO EMILIA	1	15	2.27%	5.45%
RIMINI	0	16	0.00%	5.82%
Totale complessivo	44	275	100.00%	100.00%

Le misure precautelari e cautelari (domande 16, 17, 20 e 21)

Nel distretto risultano applicate 1.734 ordinanze di misure, che rapportate ai reati iscritti a noti (7.454) indicano che nel 23,26 per cento dei casi vi è stata una misura. La sede di Parma è quella dove sono più frequenti alcuni tipi di misura e dopo la procura distrettuale, Parma è la sede con il maggior numero di ordinanze emesse (17 per cento con valore assoluto 296) seguita da Ravenna (13,09 per cento con valore assoluto 227). Per maggiori dettagli si veda la tabella che segue:

SEDI	In quanti casi è stata emessa ordinanza applicativa di:						Totale ordinanze applicative di misure	Valori percentuali delle misure per sede
	Custodia cautelare in carcere	Arresti domiciliari	282-bis c.p.p. (allontanamento dalla casa familiare)	282-ter c.p.p. (divieto di avvicinamento o ai luoghi frequentati dalla persona offesa)	Altre misure cautelari	Una misura di prevenzione ai sensi degli artt. 1 e 4 del d.lgs. 159/2011		
BOLOGNA	91	32	51	110	25	0	309	17.82%
FERRARA	36	20	10		41		107	6.17%
FORLÌ	38	16	32		68		154	8.88%
MODENA	39	24	33		82		178	10.27%
PARMA	84	51	61		100		296	17.07%
PIACENZA	42	29	8		27	0	106	6.11%
RAVENNA	43	55	37	0	92	0	227	13.09%
REGGIO EMILIA	32	23	28	34	28	0	145	8.36%
RIMINI	67	29	4		112		212	12.23%
Totale complessivo	472	279	264	144	575	0	1734	100.00%
Percentuale tipo misura sul totale	27.22%	16.09%	15.22%	8.30%	33.16%	0.00%	100.00%	

Relativamente alle misure, è stato chiesto anche il numero di aggravamenti, i casi di allontanamento di urgenza dalla casa familiare e i casi di revoca delle misure perché l'imputato si è sottoposto positivamente ad un programma di prevenzione *ex* articolo 282-*quater*, comma 1, del codice di procedura penale.

I casi di aggravamento risultano 83, che rapportati alle misure indicano che il 4,79 per cento delle stesse è un aggravamento. Parma è la sede ove risultano più aggravamenti di misure. Solo a Parma e Reggio Emilia sono stati convalidati valori per l'allontanamento di urgenza dalla casa familiare (9 e 13) mentre non risultano inseriti dati per la revoca o sostituzione della misura *ex* articolo 282-*quater* del codice di procedura penale. Le informazioni per queste ultime due domande non sono inserite

nel sistema informativo automatizzato perché lo stesso non è aggiornato allo scopo, quindi si spiegano le risposte poche o mancanti.

SEDI	In quanti casi vi è stato aggravamento della misura cautelare per violazione delle prescrizioni connesse alla misura adottata? [Dal 2013 al 2016][]	In quanti casi è stata adottata la misura dell'allontanamento o in via di urgenza dalla casa familiare ex art. 384-bis c.p.p.? [Dal 2013 al 2016][]	In quanti casi si è provveduto alla revoca o alla sostituzione della misura cautelare ex art. 299 c.p.p. perché l'imputato si è sottoposto positivamente ad un programma di prevenzione ex art. 282-quater, comma 1, c.p.p.? [Dal 2013 al 2016][]
BOLOGNA	4		
FERRARA	11	0	0
FORLI'	4		
MODENA	17		
PARMA	18	9	
PIACENZA	2		
RAVENNA	11	0	0
REGGIO EMILIA	12	13	0
RIMINI	4		0
Totale complessivo	83	22	0
Percentuale rispetto alle misure complessive	4.79%		

L'arresto e il fermo

Risultano 648 misure precautelari di arresto e fermo nel distretto. Sono più frequenti ai sensi degli articoli 572 (37,65 per cento), 609-bis (22,38 per cento) e 612-bis (21,91 per cento) del codice penale; i dati sono coerenti con le maggiori iscrizioni a noti di tali reati. Bologna è sempre il circondario con il maggior numero di eventi (25,77 per cento), seguono Ravenna (25 per cento) e Modena (10,49 per cento).

In quanti casi si è proceduto all'arresto in flagranza o è stato adottata la misura del fermo ex art. 384 c.p.p.?								
SEDI	[572 c.p. (maltrattamenti)] [Dal 2013 al 2016]	[575 c.p. (omicidio)] [Dal 2013 al 2016]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [Dal 2013 al 2016]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)] [Dal 2013 al 2016]	[612-bis c.p. (stalking)] [Dal 2013 al 2016]	(lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.) [Dal 2013 al 2016]	Totale fermo o arresto per sede	Valori percentuali per sede
BOLOGNA	33	22	54	3	40	15	167	25,77%
FERRARA	8	7	3	0	6	0	24	3,70%
FORLÌ	24	2	9	0	13	3	51	7,87%
MODENA	36	8	7	1	10	6	68	10,49%
PARMA	22	7	4	0	13	0	46	7,10%
PIACENZA	6	11	4	0	5	0	26	4,01%
RAVENNA	64	13	40	5	34	6	162	25,00%
REGGIO EMILIA	36	0	9	2	13	3	63	9,72%
RIMINI	15	2	15	1	8	0	41	6,33%
Totale complessivo	244	72	145	12	142	33	648	100,00%
Valori percentuali complessivi per tipo di misura	37,65%	11,11%	22,38%	1,85%	21,91%	5,09%	100,00%	

La tempistica nella fase requirente

In questa analisi si tenga presente che non tutti i reati iscritti e rilevati dal 2013 al 2016 avevano avuto già una definizione al momento della rilevazione, quindi le definizioni e le tempistiche che qui si tratteranno sono parziali.

Nel distretto di Bologna risulta definito nei termini complessivamente il 47 per cento dei reati iscritti. Le percentuali specifiche sono maggiori per l'omicidio, per cui risultano definiti nei termini il 97,32 per cento, e la violenza sessuale di gruppo (50 per cento). Dopo Bologna la sede che su 3.496 eventi convalida più conclusioni entro i termini è Ravenna (20,34 per cento).

In quanti casi la fase delle indagini preliminari si è conclusa entro i termini previsti dall'art. 405, comma 2, c.p.p.?								
SEDI	[572 c.p. (maltrattamenti)] [2013-2016]	[575 c.p. (omicidio)] [2013-2016]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)] [2013-2016]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)] [2013-2016]	[612-bis c.p. (stalking)] [2013-2016]	[581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)]	Totale per sede	Percentuali di conclusione nei termini per sede sul totale del distretto
BOLOGNA	746	42	202	12	372	17	1391	39,79%
FERRARA	110	8	51	4	94	5	272	7,78%
FORLÌ	113	3	45	1	85	22	269	7,69%
MODENA	94	14	25	1	58	14	206	5,89%
PARMA	135	17	29	1	74	9	265	7,58%
PIACENZA	28	12	19	0	19	6	84	2,40%
RAVENNA	346	9	145	5	180	26	711	20,34%
REGGIO EMILIA	81	0	11	1	40	6	139	3,98%
RIMINI	66	4	38	1	50		159	4,55%
Totale complessivo	1719	109	565	26	972	105	3496	100,00%
Percentuali verso gli iscritti a noti	47,74%	97,32%	49,43%	50,00%	44,77%	28,00%	46,90%	

La proroga delle indagini risulta chiesta nel 6,72 per cento dei reati iscritti a noti. Viene chiesta soprattutto per gli omicidi (21,43 per cento), per la violenza sessuale di gruppo (11,54 per cento) e per la violenza sessuale (9,36 per cento). Dopo Bologna risultano più richieste di proroga delle indagini a Parma (21,36 per cento) e a Ravenna (21,16 per cento).

In quanti casi è stata richiesta e concessa la proroga delle indagini, ai sensi dell'art. 406 c.p.p.?								
SEDI	572 c.p. (maltrattamenti)][Dal 2013 al 2016]	[575 c.p. (omicidio)][Dal 2013 al 2016]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)][Dal 2013 al 2016]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Dal 2013 al 2016]	[612-bis c.p. (stalking)][Dal 2013 al 2016]	[581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.][Dal 2013 al 2016]	Totale per sede	Percentuali richieste di proroga per sede
BOLOGNA	46	6	31	3	42	14	142	28,34%
FERRARA	5	2	7	1	3	0	18	3,59%
FORLÌ	12	1	9	2	10	2	36	7,19%
MODENA	2	0	5	0	11	0	18	3,59%
PARMA	61	2	13	0	31	0	107	21,36%
PIACENZA	7	6	0	0	2	0	15	2,99%
RAVENNA	47	5	32	0	18	4	106	21,16%
REGGIO EMILIA	8	0	3	0	7	0	18	3,59%
RIMINI	17	2	7	0	15	0	41	8,18%
Totale complessivo	205	24	107	6	139	20	501	100,00%
Percentuali verso gli iscritti a noti	5,69%	21,43%	9,36%	11,54%	6,40%	5,33%	6,72%	

I reati iscritti e per cui c'era già stata la definizione in procura al momento della rilevazione complessivamente nel distretto hanno durata di 264 giorni. Risultano durare mediamente meno i procedimenti per omicidio e maltrattamenti, mentre quelli che sembrano durare di più sono i procedimenti per violenza sessuale di gruppo, se però si esclude il dato di Rimini, singolarmente elevato, la media diventa 254,6. Le sedi che convalidano valori inferiori sono Ravenna e Forlì (194 e 221 giorni). Il calcolo di questa variabile è stata comunque difficile per gli uffici.

Per le sedi e per i reati per cui risultano dati mancanti, la media è stata calcolata solo sui valori validi.

Quale è la durata media per reato iscritto?							
SEDE	[572 c.p. (maltrattamenti)) [Dal 2013 al 2016]	[575 c.p. (omicidio)) [Dal 2013 al 2016]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)) [Dal 2013 al 2016]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Dal 2013 al 2016]	[612-bis c.p.(stalking)) [Dal 2013 al 2016]	[581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)) [Dal 2013 al 2016]	Durata media per sede
BOLOGNA	249	173	272	192	299	331	252,67
FERRARA	224	220	263	291	252	182	238,67
FORLÌ	185	129	216	403	197	194	220,67
MODENA	285	209	251	292	272	307	269,33
PARMA	285	186	329	243	293	144	246,67
PIACENZA	405	203	226	190	351		275,00
RAVENNA	183	220	232	119	191	217	193,67
REGGIO EMILIA	384	0	387	307	441	209	288,00
RIMINI	380	252	308	752	428		424,00
durata media per reato e complessiva nel distretto	286,67	176,89	276,00	309,89	302,67	226,28	264,48

Le richieste di archiviazione risultano per 2.083 iscritti a noti e per 327 iscritti a ignoti, quindi nel 27,94 per cento del primo caso e nel 73 per cento del secondo (327 su 448). Complessivamente sugli iscritti a noti e ignoti le richieste di archiviazione sono riferite al 30,50 per cento.

Rispetto a tutti gli iscritti a noti e ignoti, le sedi che convalidano il maggior numero di archiviazioni sono Bologna Ferrara e Ravenna.

In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con una richiesta di archiviazione per i reati, di seguito indicati, dal 2013 al 2016?															
SEDI	[572 c.p. (maltrattamenti)) [Noti]	[575 c.p. (omicidio)) [Noti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)) [Noti]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Noti]	[612-bis c.p.(stalking)) [Noti]	[581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)) [Noti]	[572 c.p. (maltrattamenti)) [Ignoti]	[575 c.p. (omicidio)) [Ignoti]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)) [Ignoti]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)) [Ignoti]	[612-bis c.p.(stalking)) [Ignoti]	[581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)) [Ignoti]	Totale richieste di archiviazione e per sede	Percentuale richieste di archiviazione rispetto agli iscritti a noti e ignoti nel distretto	Percentuale richieste di archiviazione sui soli iscritti a noti nel distretto
BOLOGNA	834	9	172	13	361	68	27	13	137	8	45	5	1692		
FERRARA	105	2	48	2	84	0	0	1	11	0	1	0	254		
FORLÌ	18	0	9	0	18	0	0	0	0	0	0	0	45		
MODENA	13	1	3	0	8	0	0	0	0	0	0	0	25		
PARMA	23	0	8	1	10	0	10	1	9	1	4	0	67		
PIACENZA	17	0	4	1	6	0	1	1	1	0	0	0	31		
RAVENNA	101	3	19	3	42	2	5	3	20	2	2	0	202		
REGGIO EMILIA	19	0	8	0	18	2	3	0	0	0	0	0	50		
RIMINI	12	0	5	0	11	0	3	1	3	2	7	0	44		
Totale complessivo	1142	15	276	20	558	72	49	20	181	13	59	5	2410	30,50%	27,94%

Le richieste di archiviazione per prescrizione inserite sono solo 4 in valore assoluto (0,05 per cento su iscritti a noti e ignoti).

Archiviazioni per prescrizioni:

SEDI	[572 c.p. (maltrattamenti)][di cui per intervenuta prescrizione]	[575 c.p. (omicidio)][di cui per intervenuta prescrizione]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)][di cui per intervenuta prescrizione]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][di cui per intervenuta prescrizione]	[612-bis c.p. (stalking)][di cui per intervenuta prescrizione]	[581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][di cui per intervenuta prescrizione]
BOLOGNA	3	0	0	0	0	0
FERRARA						
FORLÌ	0	0	0	0	0	0
MODENA						
PARMA	0	0	0	0	0	0
PIACENZA	0	0	0	0	0	0
RAVENNA			1			
REGGIO EMILIA	0	0	0	0	0	0
RIMINI	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	3	0	1	0	0	0

L'inizio dell'azione penale risulta per il 62 per cento degli iscritti a noti. Le percentuali specifiche per reato mettono in evidenza per quali reati è più frequente. L'inizio dell'azione penale avviene per il 97,3 per cento degli iscritti per omicidio, nel 69,73 per cento degli iscritti per violenza sessuale e nel 64,85 per cento degli iscritti per *stalking* solo per citare i reati per cui il valore risulta superiore a quello complessivo. Per i dettagli si veda la tabella.

In quanti casi la fase delle indagini si è conclusa con l'esercizio dell'azione penale?							
SEDI	[572 c.p. (maltrattamenti)][Dal 2013 al 2016]	[575 c.p. (omicidio)][Dal 2013 al 2016]	[609-bis c.p. (violenza sessuale)][Dal 2013 al 2016]	[609-octies c.p. (violenza sessuale di gruppo)][Dal 2013 al 2016]	[612-bis c.p. (stalking)][Dal 2013 al 2016]	[581, 582 e 583 c.p. (percosse e lesioni, ove contestata aggravante 577, co. 2, c.p.)][Dal 2013 al 2016]	Totale esercizio azione penale per sede
BOLOGNA	561	42	251	6	433	63	1356
FERRARA	94	6	52	3	104	8	267
FORLÌ	183	3	91	3	129	44	453
MODENA	177	12	39	4	121	16	369
PARMA	233	19	56	2	145	16	471
PIACENZA	110	12	36	0	70	20	248
RAVENNA	240	6	121	3	133	24	527
REGGIO EMILIA	249	0	69	5	126	11	460
RIMINI	224	9	82	6	147	0	468
Totale per distretto	2071	109	797	32	1408	202	4619
Percentuali distrettuali per reato e nel complesso	57,51%	97,32%	69,73%	61,54%	64,85%	53,87%	61,97%

Agli uffici requirenti è stato chiesto in quanti casi si era già pervenuti ad una sentenza irrevocabile per gli iscritti dal 2011 al 2016 al momento della rilevazione. Nel distretto di Bologna i dati sono stati riferiti agli

iscritti dal 2013 al 2016. Su questo insieme, risultavano già 952 iscritti pervenuti alla sentenza irrevocabile, e fra questi il 93 per cento vi è arrivato entro tre anni dall'iscrizione.

Agli uffici giudicanti è stato chiesto entro quanto tempo dall'iscrizione si sono conclusi i procedimenti iscritti.

Per gli uffici giudicanti di primo grado non si hanno valori per tutti i circondari, in ogni caso degli eventi intercettati l'81,42 per cento si è concluso entro due anni.

Per il giudizio di secondo grado dagli eventi convalidati risulta che si arriva a conclusione entro un anno nel 63,35 per cento degli iscritti.

Tipo ufficio e sede	In quanti casi, per i procedimenti iscritti nel periodo 2011-2016, si è pervenuti alla sentenza irrevocabile entro:			Quale è il numero di processi, con riferimento ai procedimenti iscritti nel periodo 2011-2016, che si sono conclusi*? [Per il giudizio di primo grado (dalla data dell'iscrizione del procedimento penale)]			Quale è il numero di processi, con riferimento ai procedimenti iscritti nel periodo 2011-2016, che si sono conclusi*? [Per il giudizio di secondo grado (dalla data di presentazione dell'atto di impugnazione)]		
	[entro 3 anni]]	[entro 4 anni]]	[più di 4 anni]]	[entro due anni]	[entro tre anni]	[più di tre anni]	[entro un anno]	[entro due anni]	[più di due anni]
Procura della Repubblica	886	61	5						
BOLOGNA	123	10	1						
FERRARA	88	7	0						
FORLÌ	81	1	0						
MODENA	97	11	1						
PARMA	159	5	0						
PIACENZA	82	2	0						
RAVENNA	133	16	0						
REGGIO EMILIA	74	5	3						
RIMINI	49	4	0						
Tribunale				2909	422	242			
BOLOGNA				1381	191	88			
FERRARA				482	25	7			
MODENA				440	115	101			
PARMA				369	37	25			
RAVENNA									
REGGIO EMILIA				237	54	21			
Corte di Appello							491	94	190
Valori percentuali per ufficio	93,07%	6,41%	0,53%	81,42%	11,81%	6,77%	63,35%	12,13%	24,52%

Le procure della Repubblica hanno lanciato le *query* per estrarre i dati sul tipo di definizione per sentenze *ex* articolo 425 del codice di procedura penale e per riti alternativi all'ordinario.

Dai casi convalidati risulta che le sentenze di non luogo a procedere *ex* articolo 425 del codice di procedura penale sono relative solo all'1,99 per cento degli iscritti a noti, e fra tali sentenze le prescrizioni sono solo 7 in valore assoluto (0,09 per cento).

Quanti processi si sono conclusi, successivamente all'esercizio dell'azione penale, con sentenza di non luogo a procedere ex art. 425 c.p.p per gli iscritti dal 2013 al 2016?		
SEDI	[Non luogo a procedere]	[di cui per intervenuta prescrizione]
BOLOGNA	55	2
FERRARA	1	0
FORLI'	23	1
MODENA	20	
PARMA	5	0
PIACENZA	6	0
RAVENNA	22	4
REGGIO EMILIA	9	0
RIMINI	7	0
Totale complessivo	148	7
Percentuale sugli iscritti a noti	1.99%	0.09%

Al momento della rilevazione è risultato definito per rito abbreviato il 13,04 per cento dei reati iscritti nelle procure della Repubblica del distretto dal 2013 al 2016. Dei 972 casi complessivi, il 71,19 per cento risulta definito con esito di condanna e il 21,09 per cento con assoluzione. Dopo Bologna è Modena il circondario con più casi di rito abbreviato.

Per il patteggiamento risultano 510 casi, che relativizzati agli iscritti a noti risultano il 6,84 per cento. Le prescrizioni sono sempre molto basse.

In quanti casi il procedimento è stato definito con rito abbreviato e con quali esiti (art. 438 ss., 452, 458, 461 e 556 c.p.p.)? Iscritti dal 2013 al 2016.							In quanti casi il procedimento è stato definito ai sensi dell'articolo 444 c.p.p. (applicazione della pena su richiesta delle parti)?
SEDE	[Condanna]	[Assoluzione]	[Non doversi procedere per prescrizione]	[Non doversi procedere per remissione di querela]	[Non doversi procedere per altra causa]	Totale rito abbreviato	
BOLOGNA	156	54	0	5	3	218	89
FERRARA	44	5	0	2	1	52	41
FORLI'	49	19	1	18	18	105	49
MODENA	94	55	1	3	1	154	60
PARMA	84	11	0	0	1	96	89
PIACENZA	41	6	0	0	1	48	28
RAVENNA	56	11	0	3	2	72	63
REGGIO EMILIA	87	30	0	1	0	118	45
RIMINI	81	14	0	8	6	109	46
Totale complessivo	692	205	2	40	33	972	510
Percentuali per esito sul totale rito abbreviato	71.19%	21.09%	0.21%	4.12%	3.40%		6.84%
Percentuale del totale dei riti abbreviati sugli iscritti a noti						13.04%	Percentuale patt. su iscritti a noti

Con la domanda 34 si chiedeva agli uffici di primo grado il tenore della sentenza. Non è chiaro come gli uffici abbiano considerato gli iscritti, se dal 2011 o dal 2013. In ogni caso sugli eventi convalidati, (1.781), il 61,93 per cento risulta condanne e il 19,82 per cento assoluzioni. Le prescrizioni sono il 4,10 per cento.

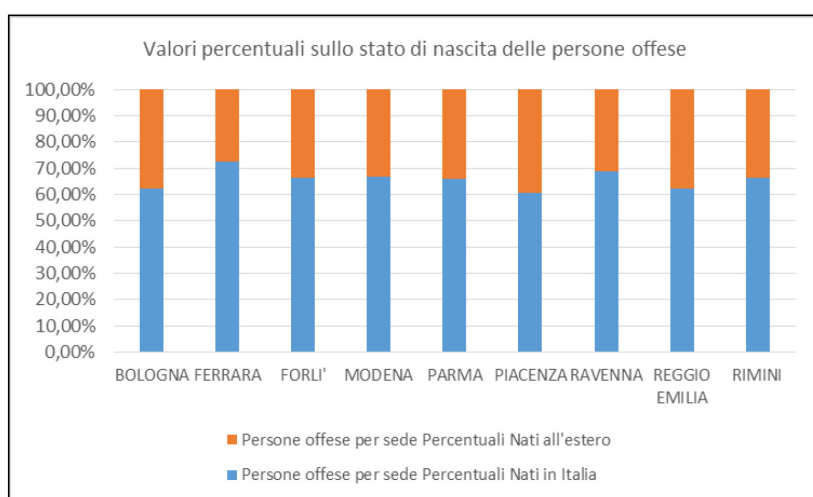
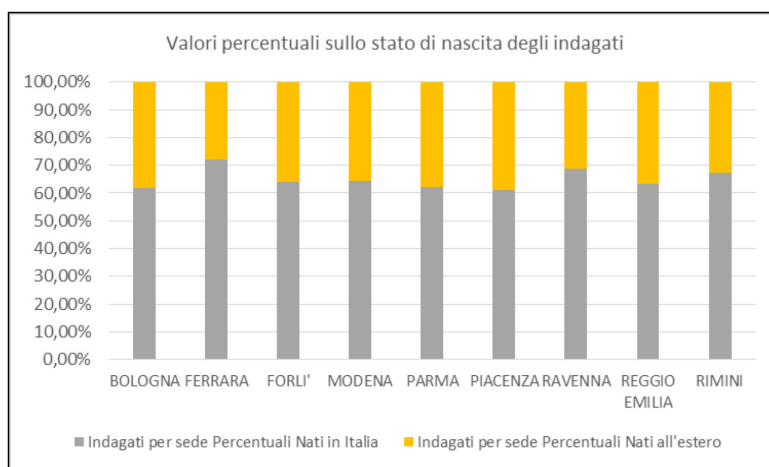
In quanti casi, a conclusione della fase dibattimentale, i processi si sono conclusi con sentenza di condanna o di proscioglimento, nei termini di seguito precisati, anche per i procedimenti iscritti dal 2013 al 2016?						
Sede	[Condanna]	[Assoluzione]	[Non doversi procedere per prescrizione]	[Non doversi procedere per remissione di querela]	[Non doversi procedere per altra causa]	Totale per sede e complessivo
Tribunale						
BOLOGNA	482	185	36	83	44	830
FERRARA	176	49	0	22	7	254
MODENA	154	34	10	24	14	236
PARMA	141	30	3	27	11	212
RAVENNA						0
REGGIO EMILIA	150	55	24	16	4	249
Totale complessivo	1103	353	73	172	80	1781
Percentuali sul totale dei casi convalidati	61.93%	19.82%	4.10%	9.66%	4.49%	

Sulle indagati e le parti offese

Le domande dalla 36 alla 39 chiedevano lo stato di nascita e l'età di imputati e parti offese.

Nel distretto di Bologna il 64,19 per cento degli imputati risulta nato in Italia e il 35,81 per cento all'estero. Le composizioni percentuali per parte offesa risultano molto simili: 64,76 per cento italiane e 35,24 per cento straniere. Sembra quindi che nel distretto la violenza di genere avvenga fra italiani o fra stranieri più frequentemente. Guardando alle singole sedi si nota che a Ferrara sono proporzionalmente più numerosi rispetto alle altre sedi imputati e persone offese italiani; a Piacenza sono più numerosi proporzionalmente imputati e persone offese stranieri, anche se le composizioni percentuali sono sempre nel senso di maggiori frequenze fra italiani. Si vedano la tabella e i grafici che seguono per i dettagli.

SEDI	Precisare quale è lo Stato di nascita degli indagati per i procedimenti iscritti dal 2011 al 2016		Precisare lo Stato di nascita delle persone offese per i procedimenti iscritti dal 2011 al 2016		Valori percentuali indagati per sede		Valori percentuali persone offese per sede	
	Nati in Italia	Nati all'estero	Nati in Italia	Nati all'estero	Nati in Italia	Nati all'estero	Nati in Italia	Nati all'estero
BOLOGNA	1765	1082	1691	1031	62,00%	38,00%	62,12%	37,88%
FERRARA	362	140	365	139	72,11%	27,89%	72,42%	27,58%
FORLÌ	285	159	322	162	64,19%	35,81%	66,53%	33,47%
MODENA	335	184	371	185	64,55%	35,45%	66,73%	33,27%
PARMA	430	261	505	260	62,23%	37,77%	66,01%	33,99%
PIACENZA	216	138	202	132	61,02%	38,98%	60,48%	39,52%
RAVENNA	465	210	471	212	68,89%	31,11%	68,96%	31,04%
REGGIO EMILIA	403	232	472	286	63,46%	36,54%	62,27%	37,73%
RIMINI	390	189	377	192	67,36%	32,64%	66,26%	33,74%
Totale complessivo	4651	2595	4776	2599	64,19%	35,81%	64,76%	35,24%



L'età di indagati e persone offese andava rilevata in tre classi: 18 – 30; 31 – 50, >50.

La tabella mostra che la classe centrale è quella più numerosa per entrambi i gruppi, contenendo il 58,31 per cento quando riferita agli indagati e il 55,30 per cento quando riferita alle parti offese. Gli imputati sono più numerosi dai 31 anni in avanti (82,28 per cento), le parti offese sono più numerose fra i 14 e i 50 anni (81,69 per cento). Si precisa che l'età minima della vittima era per i modelli di ricerca 14 anni, per cui la classe 18-30 comprende le minorenni dai 14 anni.

SEDI	Indicare il numero degli imputati in base all'età al momento dell'iscrizione del procedimento			Indicare il numero delle parti offese in base all'età al momento dell'iscrizione del procedimento		
	[18-30 anni]	[31-50 anni]	[> 50 anni]	[14-30 anni]	[31-50 anni]	[> 50 anni]
BOLOGNA	491	1702	665	638	1443	480
FERRARA	86	259	146	133	256	115
FORLÌ	68	269	106	127	265	94
MODENA	98	323	99	125	281	92
PARMA	133	397	167	227	410	132
PIACENZA	75	167	88	94	152	69
RAVENNA	100	406	169	207	392	116
REGGIO EMILIA	122	367	151	198	447	113
RIMINI	105	316	138	144	322	103
Totale complessivo	1278	4206	1729	1893	3968	1314
Percentuale classe di età su imputati/parti offese	17,72%	58,31%	23,97%	26,38%	55,30%	18,31%

Organizzazione sul territorio contro la violenza di genere

Nel distretto risulta che sette procure della Repubblica, tre tribunali e la corte di appello hanno sottoscritto protocolli di rete sul territorio per i casi di violenza di genere (il 68 per cento degli uffici rispondenti).

Domanda 41 Risultano sottoscritti protocolli "di rete" tra le autorità dei territori per i casi di violenza di genere?				
Etichette di riga	N/A	No	Sì	complessivo
Procura della Repubblica	1	1	7	9
BOLOGNA			1	1
FERRARA			1	1
FORLÌ			1	1
MODENA			1	1
PARMA			1	1
PIACENZA		1		1
RAVENNA			1	1
REGGIO EMILIA			1	1
RIMINI	1			1
Tribunale		3	3	6
BOLOGNA			1	1
FERRARA			1	1
MODENA		1		1
PARMA			1	1
RAVENNA		1		1
REGGIO EMILIA		1		1
Corte di Appello		1		1
Totale complessivo	1	5	10	16

In 6 procure della Repubblica e in 3 tribunali si sono adottati provvedimenti per la trattazione prioritaria dei procedimenti per reati rilevati dal questionario (64 per cento dei rispondenti).

Domanda 43				
Sono stati adottati provvedimenti organizzativi o tabellari sia negli uffici giudicanti che negli uffici inquirenti per assicurare la trattazione prioritaria ai procedimenti relativi ai reati di cui ai quesiti nn.1, 3, 5 e 7? (art. 132-bis, comma 1, lett. a-bis, disp. att. c.p.p.)				
Etichette di riga	No	Sì	(vuoto)	Totale complessivo
Procura della Repubblica	2	6		8
BOLOGNA		1		1
FERRARA	1			1
FORLÌ		1		1
MODENA	1			1
PARMA		1		1
PIACENZA		1		1
RAVENNA		1		1
REGGIO EMILIA				
RIMINI		1		1
Tribunale	3	3		6
BOLOGNA		1		1
FERRARA	1			1
MODENA		1		1
PARMA	1			1
RAVENNA	1			1
REGGIO EMILIA		1		1
Corte di Appello				
Totale complessivo	5	9		14

In tutte le procure della Repubblica e in sei tribunali esistono strutture per l'ascolto protetto della vittima (93 per cento dei rispondenti).

Domanda 45			
Per i procedimenti iscritti esistono strutture per l'ascolto protetto della vittima o vengono adottate specifiche misure di tutela per tale ascolto ?			
	No	Sì	Totale complessivo
Procura della Repubblica		9	9
BOLOGNA		1	1
FERRARA		1	1
FORLÌ		1	1
MODENA		1	1
PARMA		1	1
PIACENZA		1	1
RAVENNA		1	1
REGGIO EMILIA		1	1
RIMINI		1	1
Tribunale		6	6
BOLOGNA		1	1
FERRARA		1	1
MODENA		1	1
PARMA		1	1
RAVENNA		1	1
REGGIO EMILIA		1	1
Corte di Appello	1		1
Totale complessivo	1	15	16

Risultano operativi centri antiviolenza in otto circondari su nove.

Domanda 46				
Vi risulta che nell'ambito del vostro distretto - circondario operino centri antiviolenza? Se sì, allegare copia di eventuali protocolli.				
Etichette di riga	N/A	No	Sì	Totale complessivo
Procura della Repubblica	1		8	9
BOLOGNA			1	1
FERRARA			1	1
FORLÌ			1	1
MODENA			1	1
PARMA			1	1
PIACENZA	1			1
RAVENNA			1	1
REGGIO EMILIA			1	1
RIMINI			1	1
Tribunale		1	5	6
BOLOGNA			1	1
FERRARA			1	1
MODENA		1		1
PARMA			1	1
RAVENNA			1	1
REGGIO EMILIA			1	1
Corte di Appello			1	1
Totale complessivo	1	1	14	16

In 6 procure della Repubblica e presso la corte di appello sono stati creati dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere (46 per cento dei rispondenti)

Domanda 48				
Nel territorio di competenza, sono stati creati - secondo le informazioni disponibili - dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere all'interno del: [Vostro ufficio giudiziario]				
Etichette di riga	No	Sì	(vuoto)	Totale complessivo
Procura della Repubblica	3	6		9
BOLOGNA		1		1
FERRARA		1		1
FORLÌ		1		1
MODENA	1			1
PARMA		1		1
PIACENZA	1			1
RAVENNA		1		1
REGGIO EMILIA	1			1
RIMINI		1		1
Tribunale	5			5
BOLOGNA	1			1
FERRARA	1			1
MODENA	1			1
PARMA	1			1
RAVENNA	1			1
REGGIO EMILIA				
Corte di Appello		1		1
Totale complessivo	8	7		15

Risultano dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere all'interno dei reparti dei Carabinieri a Forlì, Parma e Reggio Emilia

Domanda 48				
Nel vostro territorio di competenza, sono stati creati - secondo le informazioni disponibili - dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere all'interno del: [Reparto dei Carabinieri]				
Etichette di riga	No	Sì	(vuoto)	Totale complessivo
Procura della Repubblica	5	2		7
BOLOGNA	1			1
FERRARA	1			1
FORLÌ		1		1
MODENA	1			1
PARMA		1		1
PIACENZA	1			1
RAVENNA				
REGGIO EMILIA	1			1
RIMINI				
Tribunale	1	2		3
BOLOGNA	1			1
FERRARA				
MODENA				
PARMA		1		1
RAVENNA				
REGGIO EMILIA		1		1
Corte di Appello				
Totale complessivo	6	4		10

Per la Polizia di Stato risultano dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere in otto circondari, esclusa solo Rimini.

Domanda 48				
Nel vostro territorio di competenza, sono stati creati - secondo le informazioni disponibili - dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere all'interno del: [Reparto della Polizia di Stato]				
Etichette di riga	No	Sì	(vuoto)	Totale complessivo
Procura della Repubblica	1	6		7
BOLOGNA		1		1
FERRARA		1		1
FORLÌ		1		1
MODENA		1		1
PARMA		1		1
PIACENZA		1		1
RAVENNA				
REGGIO EMILIA	1			1
RIMINI				
Tribunale	1	3		4
BOLOGNA	1			1
FERRARA				
MODENA				
PARMA		1		1
RAVENNA		1		1
REGGIO EMILIA		1		1
Corte di Appello				
Totale complessivo	2	9		11

Per la Guardia di finanza non risulta nessun dipartimento specializzato nel distretto.

Domanda 48			
Nel vostro territorio di competenza, sono stati creati - secondo le informazioni disponibili - dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere all'interno del: [Reparto della Guardia di Finanza]			
Etichette di riga	No	(vuoto)	Totale complessivo
Procura della Repubblica	7		7
BOLOGNA	1		1
FERRARA	1		1
FORLI'	1		1
MODENA	1		1
PARMA	1		1
PIACENZA	1		1
RAVENNA			
REGGIO EMILIA	1		1
RIMINI			
Tribunale	2		2
BOLOGNA	1		1
FERRARA			
MODENA			
PARMA	1		1
RAVENNA			
REGGIO EMILIA			
Corte di Appello			
Totale complessivo	9		9

Nell'ambito della Polizia municipale esistono due dipartimenti specializzati a Parma e Piacenza.

Domanda 48				
Nel vostro territorio di competenza, sono stati creati - secondo le informazioni disponibili - dipartimenti specializzati in materia di violenza di genere all'interno del: [Polizia municipale]				
Etichette di riga	No	Sì	(vuoto)	Totale complessivo
Procura della Repubblica	5	2		7
BOLOGNA	1			1
FERRARA	1			1
FORLI'	1			1
MODENA	1			1
PARMA		1		1
PIACENZA		1		1
RAVENNA				
REGGIO EMILIA	1			1
RIMINI				
Tribunale	2			2
BOLOGNA	1			1
FERRARA				
MODENA				
PARMA	1			1
RAVENNA				
REGGIO EMILIA				
Corte di Appello				
Totale complessivo	7	2		9

ALLEGATI AL CAPITOLO 4

APPENDICE STATISTICA

Tav. 1 - Elenco degli uffici che hanno fornito i dati del questionario

Distretto	Circondario	Procura	Tribunale	Corte di appello
Ancona	Ancona	SI	SI	SI
	Ascoli Piceno	SI	SI	
	Fermo	SI	SI	
	Macerata	SI	SI	
	Pesaro	SI	SI	
	Urbino	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	100%	
Bari	Bari	SI	SI	SI
	Foggia	SI	SI	
	Trani	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	100%	
Bologna	Bologna	SI	SI	SI
	Ferrara	SI	SI	
	Forlì	SI	NO	
	Modena	SI	SI	
	Parma	SI	SI	
	Piacenza	SI	NO	
	Ravenna	SI	SI	
	Reggio Emilia	SI	SI	
	Rimini	SI	NO	
	% copertura del distretto	100%	77%	
Brescia	Bergamo	SI	SI	
	Brescia	SI	SI	SI
	Cremona	NO	NO	
	Mantova	SI	SI	
	% copertura del distretto	75%	75%	
Cagliari (inclusa Sassari)	Cagliari	SI	NO	SI
	Lanusei	SI	SI	
	Nuoro	SI	SI	
	Oristano	SI	SI	
	Sassari	SI	SI	
	Tempio Pausania	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	83%	
Caltanissetta	Caltanissetta	SI	SI	SI
	Enna	SI	SI	
	Gela	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	100%	

Campobasso	Campobasso	SI	SI	NO
	Isernia	SI	SI	
	Larino	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	100%	
Catania	Caltagirone	SI	SI	
	Catania	SI	SI	SI
	Ragusa	SI	SI	
	Siracusa	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	100%	
Catanzaro	Castrovillari	SI	SI	
	Catanzaro	SI	SI	SI
	Cosenza	NO	SI	
	Crotone	NO	NO	
	Lamezia Terme	SI	SI	
	Paola	SI	SI	
	Vibo Valentia	SI	SI	
	% copertura del distretto	71%	86%	
Firenze	Arezzo	SI	NO	
	Firenze	SI	SI	SI
	Grosseto	SI	SI	
	Livorno	SI	SI	
	Lucca	SI	SI	
	Pisa	SI	SI	
	Pistoia	SI	SI	
	Prato	SI	NO	
	Siena	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	78%	
Genova	Genova	SI	SI	NO
	Imperia	SI	SI	
	La Spezia	SI	NO	
	Massa	NO	SI	
	Savona	SI	SI	
	% copertura del distretto	80%	80%	
L'Aquila	Avezzano	NO	NO	
	Chieti	SI	SI	
	Lanciano	NO	NO	
	L'Aquila	SI	SI	SI
	Pescara	SI	SI	
	Sulmona	NO	NO	
	Vasto	NO	NO	
	Teramo	SI	SI	
	% copertura del distretto	50%	50%	
Lecce (inclusa Taranto)	Brindisi	SI	SI	
	Lecce	SI	SI	SI
	Taranto	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	100%	

Messina	Barcellona P. di G.	SI	SI	
	Messina	NO	SI	SI
	Patti	NO	SI	
	<i>% copertura del distretto</i>	<i>33%</i>	<i>100%</i>	
Milano	Busto Arsizio	SI	SI	
	Como	NO	NO	
	Lecco	SI	SI	
	Lodi	SI	SI	
	Milano	SI	SI	SI
	Monza	SI	SI	
	Pavia	SI	SI	
	Sondrio	SI	SI	
	Varese	SI	SI	
	<i>% copertura del distretto</i>	<i>89%</i>	<i>89%</i>	
Napoli	Avellino	SI	SI	
	Benevento	NO	SI	
	Napoli	SI	SI	SI
	Napoli Nord	SI	SI	
	Nola	SI	SI	
	S.M. Capua Vetere	SI	SI	
	Torre Annunziata	SI	SI	
	<i>% copertura del distretto</i>	<i>86%</i>	<i>100%</i>	
Palermo	Agrigento	SI	SI	
	Marsala	NO	SI	
	Palermo	SI	SI	SI
	Sciacca	SI	SI	
	Termini Imerese	SI	NO	
	Trapani	SI	SI	
	<i>% copertura del distretto</i>	<i>83%</i>	<i>83%</i>	
Perugia	Perugia	SI	NO	SI
	Spoletto	NO	SI	
	Terni	SI	NO	
	<i>% copertura del distretto</i>	<i>67%</i>	<i>33%</i>	
Potenza	Lagonegro	SI	SI	
	Matera	NO	SI	
	Potenza	SI	SI	SI
	<i>% copertura del distretto</i>	<i>67%</i>	<i>100%</i>	
Reggio Calabria	Locri	SI	SI	
	Palmi	SI	SI	
	Reggio Calabria	SI	NO	SI
	<i>% copertura del distretto</i>	<i>100%</i>	<i>67%</i>	
Roma	Cassino	SI	SI	
	Civitavecchia	NO	SI	
	Frosinone	SI	SI	
	Latina	SI	SI	
	Rieti	SI	SI	

	Roma	SI	SI	SI
	Tivoli	SI	SI	
	Velletri	SI	SI	
	Viterbo	SI	NO	
	% copertura del distretto	90%	90%	
Salerno	Nocera Inferiore	SI	SI	
	Salerno	SI	SI	SI
	Vallo della Lucania	SI	NO	
	% copertura del distretto	100%	67%	
Torino	Alessandria	SI	NO	
	Aosta	SI	NO	
	Asti	SI	SI	
	Biella	SI	NO	
	Cuneo	NO	SI	
	Ivrea	SI	SI	
	Novara	SI	NO	
	Torino	SI	SI	SI
	Verbania	SI	SI	
	Vercelli	SI	SI	
	% copertura del distretto	90%	60%	
Trento (inclusa Bolzano)	Bolzano	SI	SI	
	Rovereto	SI	SI	
	Trento	SI	NO	SI
	% copertura del distretto	100%	67%	
Trieste	Gorizia	SI	NO	
	Pordenone	SI	SI	
	Trieste	SI	SI	SI
	Udine	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	75%	
Venezia	Belluno	SI	SI	
	Padova	SI	SI	
	Rovigo	SI	SI	
	Treviso	SI	SI	
	Venezia	SI	SI	SI
	Verona	SI	SI	
	Vicenza	SI	SI	
	% copertura del distretto	100%	100%	

Legenda	
SI = l'ufficio ha fornito i dati	
NO = l'ufficio non ha fornito i dati	

Tav. 2 - Elenco degli uffici che hanno sottoscritto protocolli "di rete" e numero di protocolli allegati al questionario

Tipo Ufficio	Distretto	Sede	N. protocolli allegati
Corte di appello	Brescia	Brescia	1
Corte di appello	Caltanissetta	Caltanissetta	1
Corte di appello	Firenze	Firenze	2
Corte di appello	Reggio Calabria	Reggio Calabria	0
Corte di appello	Salerno	Salerno	1
Corte di appello	Trento (inclusa Bolzano)	Trento	1
Procura	Ancona	Ancona	0
Procura	Ancona	Fermo	0
Procura	Ancona	Macerata	1
Procura	Bari	Bari	0
Procura	Bologna	Bologna	2
Procura	Bologna	Ferrara	1
Procura	Bologna	Forlì	2
Procura	Bologna	Modena	0
Procura	Bologna	Parma	0
Procura	Bologna	Ravenna	1
Procura	Bologna	Reggio Emilia	0
Procura	Brescia	Brescia	2
Procura	Brescia	Mantova	0
Procura	Cagliari (inclusa Sassari)	Cagliari	0
Procura	Cagliari (inclusa Sassari)	Lanusei	0
Procura	Cagliari (inclusa Sassari)	Oristano	0
Procura	Caltanissetta	Caltanissetta	0
Procura	Caltanissetta	Enna	
Procura	Caltanissetta	Gela	0
Procura	Campobasso	Campobasso	0
Procura	Campobasso	Isernia	2
Procura	Campobasso	Larino	1
Procura	Catania	Ragusa	0
Procura	Catanzaro	Catanzaro	0
Procura	Catanzaro	Lamezia Terme	0
Procura	Firenze	Arezzo	2
Procura	Firenze	Firenze	0
Procura	Firenze	Livorno	0
Procura	Firenze	Lucca	0
Procura	Firenze	Pisa	1
Procura	Firenze	Pistoia	1
Procura	Firenze	Prato	0
Procura	Firenze	Siena	1
Procura	Genova	Genova	2

Procura	Genova	La Spezia	1
Procura	L'Aquila	L'Aquila	2
Procura	L'Aquila	Pescara	0
Procura	L'Aquila	Teramo	0
Procura	Lecce (inclusa Taranto)	Lecce	1
Procura	Lecce (inclusa Taranto)	Taranto	1
Procura	Messina	Barcellona P. di G.	0
Procura	Milano	Busto Arsizio	2
Procura	Milano	Lecco	1
Procura	Milano	Lodi	1
Procura	Milano	Milano	1
Procura	Milano	Pavia	1
Procura	Milano	Sondrio	0
Procura	Milano	Varese	2
Procura	Napoli	Avellino	0
Procura	Napoli	Napoli	0
Procura	Napoli	Nola	0
Procura	Napoli	S.M. Capua Vetere	0
Procura	Napoli	Torre Annunziata	0
Procura	Palermo	Sciacca	2
Procura	Reggio Calabria	Locri	0
Procura	Reggio Calabria	Palmi	1
Procura	Reggio Calabria	Reggio Calabria	0
Procura	Roma	Tivoli	1
Procura	Salerno	Salerno	1
Procura	Torino	Asti	1
Procura	Torino	Biella	1
Procura	Torino	Novara	1
Procura	Torino	Torino	1
Procura	Trento (inclusa Bolzano)	Bolzano	2
Procura	Trento (inclusa Bolzano)	Rovereto	1
Procura	Trento (inclusa Bolzano)	Trento	2
Procura	Trieste	Gorizia	1
Procura	Trieste	Trieste	1
Procura	Venezia	Belluno	2
Procura	Venezia	Verona	1
Procura	Venezia	Vicenza	0
Tribunale	Ancona	Ancona	1
Tribunale	Bologna	Bologna	1
Tribunale	Bologna	Ferrara	1
Tribunale	Bologna	Parma	1
Tribunale	Brescia	Brescia	0
Tribunale	Cagliari (inclusa Sassari)	Oristano	1
Tribunale	Campobasso	Isernia	0
Tribunale	Catanzaro	Castrovillari	1
Tribunale	Catanzaro	Lamezia Terme	0

Tribunale	Firenze	Firenze	1
Tribunale	Firenze	Lucca	0
Tribunale	Genova	Massa	0
Tribunale	Milano	Milano	1
Tribunale	Palermo	Sciacca	1
Tribunale	Reggio Calabria	Locri	2
Tribunale	Trieste	Pordenone	0
Tribunale	Trieste	Udine	1

Tav. 3 - Elenco degli uffici che hanno adottato provvedimenti organizzativi o tabellari

Distretto	Circondario	Procura	Tribunale	Corte di appello
Ancona	Ancona	Sì	Sì	
Ancona	Ascoli Piceno		Sì	
Ancona	Fermo	Sì		
Ancona	Macerata	Sì		
Ancona	Pesaro	Sì		
Ancona	Urbino	Sì		
Bari	Bari	Sì	Sì	Sì
Bari	Trani		Sì	
Bologna	Bologna			
Bologna	Bologna	Sì	Sì	Sì
Bologna	Forlì	Sì		
Bologna	Modena		Sì	
Bologna	Parma	Sì		
Bologna	Piacenza	Sì		
Bologna	Ravenna	Sì		
Bologna	Reggio Emilia		Sì	
Bologna	Rimini	Sì		
Brescia	Bergamo	Sì		
Brescia	Brescia		Sì	Sì
Brescia	Mantova	Sì		
Cagliari (inclusa Sassari)	Cagliari			Sì
Cagliari (inclusa Sassari)	Oristano	Sì		
Cagliari (inclusa Sassari)	Sassari	Sì		
Caltanissetta	Caltanissetta	Sì	Sì	Sì
Caltanissetta	Enna	Sì	Sì	
Campobasso	Campobasso		Sì	
Campobasso	Isernia	Sì	Sì	
Catania	Caltagirone	Sì		
Catania	Catania	Sì		
Catania	Ragusa	Sì		
Catania	Siracusa	Sì	Sì	
Catanzaro	Castrovillari	Sì	Sì	
Catanzaro	Catanzaro	Sì		
Catanzaro	Lamezia Terme	Sì		
Catanzaro	Paola	Sì		
Firenze	Firenze	Sì	Sì	Sì
Firenze	Livorno	Sì		
Firenze	Lucca	Sì	Sì	
Firenze	Prato	Sì		
Firenze	Siena	Sì		
Genova	Genova	Sì	Sì	

Genova	La Spezia	Sì		
Genova	Massa			
Genova	Savona	Sì	Sì	
L'Aquila	Chieti	Sì		
L'Aquila	L'Aquila			Sì
L'Aquila	Teramo	Sì		
Lecce (inclusa Taranto)	Brindisi	Sì		
Lecce (inclusa Taranto)	Lecce	Sì	Sì	Sì
Messina	Barcellona P. di G.	Sì		
Messina	Patti		Sì	
Milano	Busto Arsizio	Sì	Sì	
Milano	Lecco	Sì		
Milano	Lodi	Sì	Sì	
Milano	Milano	Sì	Sì	
Milano	Monza		Sì	
Milano	Pavia	Sì		
Milano	Sondrio	Sì		
Milano	Varese	Sì	Sì	
Napoli	Avellino	Sì	Sì	
Napoli	Benevento		Sì	
Napoli	Napoli	Sì		Sì
Napoli	Nola	Sì		
Napoli	S.M. Capua Vetere	Sì	Sì	
Napoli	Torre Annunziata	Sì	Sì	
Palermo	Marsala		Sì	
Palermo	Palermo	Sì		
Palermo	Sciacca	Sì		
Palermo	Termini Imerese	Sì		
Palermo	Trapani	Sì		
Perugia	Perugia			Sì
Potenza	Lagonegro	Sì		
Potenza	Potenza			Sì
Reggio Calabria	Palmi	Sì		
Roma	Rieti	Sì		
Roma	Roma			Sì
Roma	Tivoli	Sì		
Roma	Velletri	Sì	Sì	
Salerno	Salerno	Sì		Sì
Torino	Alessandria	Sì		
Torino	Aosta	Sì		
Torino	Asti	Sì	Sì	
Torino	Ivrea	Sì		
Torino	Novara	Sì		
Torino	Torino	Sì	Sì	Sì
Trento (inclusa Bolzano)	Bolzano	Sì	Sì	
Trento (inclusa Bolzano)	Trento	Sì		Sì

Trieste	Gorizia	Sì		
Trieste	Trieste	Sì		Sì
Trieste	Udine	Sì		
Venezia	Belluno	Sì		
Venezia	Rovigo	Sì		
Venezia	Treviso		Sì	
Venezia	Venezia	Sì	Sì	
Venezia	Verona	Sì	Sì	
Venezia	Vicenza	Sì		
	Totale	78	37	16

**Tav. 4 - Elenco degli uffici dove esistono strutture per l'ascolto
protetto delle vittime**

Distretto	Sede	Procura	Tribunale	Corte di appello
Ancona	Ancona	Sì	Sì	
Ancona	Ascoli Piceno		Sì	
Ancona	Fermo	Sì	Sì	
Ancona	Macerata	Sì	Sì	
Ancona	Pesaro	Sì	Sì	
Ancona	Urbino	Sì	Sì	
Bari	Bari	Sì	Sì	Sì
Bari	Foggia	Sì	Sì	
Bari	Trani		Sì	
Bologna	Bologna	Sì	Sì	
Bologna	Ferrara	Sì	Sì	
Bologna	Forlì	Sì		
Bologna	Modena	Sì	Sì	
Bologna	Parma	Sì	Sì	
Bologna	Piacenza	Sì		
Bologna	Ravenna	Sì	Sì	
Bologna	Reggio Emilia	Sì	Sì	
Bologna	Rimini	Sì		
Brescia	Bergamo	Sì		
Brescia	Brescia	Sì	Sì	
Brescia	Mantova	Sì		
Cagliari (inclusa Sassari)	Cagliari	Sì		Sì
Cagliari (inclusa Sassari)	Lanusei	Sì		
Cagliari (inclusa Sassari)	Nuoro	Sì	Sì	
Cagliari (inclusa Sassari)	Oristano	Sì	Sì	
Cagliari (inclusa Sassari)	Sassari	Sì		
Cagliari (inclusa Sassari)	Tempio Pausania	Sì		
Caltanissetta	Caltanissetta	Sì	Sì	Sì
Caltanissetta	Enna	Sì	Sì	
Caltanissetta	Gela	Sì		
Campobasso	Campobasso		Sì	
Campobasso	Isernia	Sì	Sì	
Catania	Catania	Sì		
Catania	Ragusa	Sì	Sì	
Catania	Siracusa		Sì	
Catanzaro	Castrovillari		Sì	
Catanzaro	Catanzaro	Sì	Sì	
Catanzaro	Cosenza		Sì	
Catanzaro	Lamezia Terme	Sì	Sì	
Catanzaro	Paola	Sì	Sì	
Firenze	Arezzo	Sì		

Firenze	Firenze	Si	Si	Si
Firenze	Grosseto		Si	
Firenze	Livorno	Si	Si	
Firenze	Lucca	Si	Si	
Firenze	Pisa	Si	Si	
Firenze	Pistoia	Si		
Firenze	Prato	Si		
Firenze	Siena	Si	Si	
Genova	Genova	Si	Si	
Genova	Imperia	Si		
Genova	La Spezia	Si		
Genova	Massa		Si	
Genova	Savona	Si	Si	
L'Aquila	Chieti	Si	Si	
L'Aquila	L'Aquila	Si		
L'Aquila	Pescara	Si		
L'Aquila	Teramo	Si	Si	
Lecce (inclusa Taranto)	Brindisi	Si		
Lecce (inclusa Taranto)	Lecce	Si		
Lecce (inclusa Taranto)	Taranto	Si		
Messina	Barcellona P. di G.	Si	Si	
Milano	Busto Arsizio	Si	Si	
Milano	Lecco	Si		
Milano	Lodi		Si	
Milano	Milano	Si	Si	
Milano	Monza		Si	
Milano	Pavia	Si		
Milano	Sondrio	Si		
Milano	Varese	Si	Si	
Napoli	Avellino	Si		
Napoli	Benevento		Si	
Napoli	Napoli	Si	Si	
Napoli	Napoli Nord	Si	Si	
Napoli	Nola	Si	Si	
Napoli	S.M. Capua Vetere	Si	Si	
Napoli	Torre Annunziata	Si	Si	
Palermo	Agrigento	Si	Si	
Palermo	Marsala		Si	
Palermo	Palermo	Si	Si	
Palermo	Sciacca	Si	Si	
Palermo	Termini Imerese	Si		
Palermo	Trapani	Si	Si	
Perugia	Terni	Si		
Potenza	Matera		Si	
Potenza	Potenza			Si
Reggio Calabria	Palmi	Si		

Reggio Calabria	Reggio Calabria	Sì		
Roma	Cassino		Sì	
Roma	Frosinone		Sì	
Roma	Rieti	Sì		
Roma	Roma	Sì		
Roma	Tivoli	Sì		
Roma	Viterbo	Sì		
Salerno	Nocera Inferiore		Sì	
Salerno	Salerno	Sì		Sì
Torino	Alessandria	Sì		
Torino	Aosta	Sì		
Torino	Asti	Sì	Sì	
Torino	Biella	Sì		
Torino	Ivrea	Sì	Sì	
Torino	Novara	Sì		
Torino	Torino	Sì	Sì	
Torino	Verbania	Sì		
Torino	Vercelli	Sì	Sì	
Trento (inclusa Bolzano)	Bolzano	Sì	Sì	
Trento (inclusa Bolzano)	Rovereto	Sì		
Trento (inclusa Bolzano)	Trento	Sì		Sì
Trieste	Gorizia	Sì		
Trieste	Pordenone		Sì	
Trieste	Trieste	Sì		
Trieste	Udine	Sì	Sì	
Venezia	Belluno	Sì		
Venezia	Padova	Sì		
Venezia	Treviso	Sì	Sì	
Venezia	Venezia	Sì	Sì	
Venezia	Verona	Sì	Sì	
Venezia	Vicenza	Sì	Sì	
	Totale	100	72	7

5. STUDIO DELLE SENTENZE DEI «CASI DI FEMMINICIDIO»

5.1 *Analisi delle sentenze di femminicidio condotta dal Ministero della giustizia*

Nell'ambito della copiosa documentazione acquisita da questa Commissione parlamentare, uno spazio particolare merita l'indagine statistica sul femminicidio effettuata da Fabio Bartolomeo della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa presso il Ministero della giustizia.

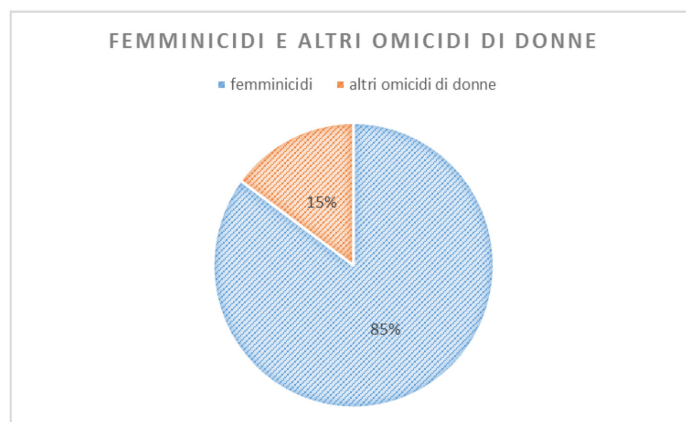
Trattasi di un lavoro di grande interesse, basato sullo studio di oltre 400 sentenze di omicidio di donne emesse tra il 2012 e il 2016, afferenti a vicende criminose risalenti al periodo 2010-2015.

Nel lavoro citato, preliminarmente l'autore definisce il «femminicidio» e ne delimita i confini applicativi:

«Il femminicidio rappresenta una parte preponderante degli omicidi di donne, con la caratteristica della maturazione in ambito familiare o all'interno di relazioni sentimentali poco stabili.

È noto che il termine femminicidio, nell'accezione comunemente intesa, è un neologismo che può essere fatto risalire agli anni 90, per qualificare gli omicidi basati sul genere, che vedono come vittima la donna «in quanto donna». In un momento in cui non erano ancora conosciuti i dati dell'Organizzazione mondiale della sanità – che indicano come la prima causa di uccisione nel mondo delle donne tra 16 e i 44 anni sia ad opera di persone conosciute – si ritenne importante dare un nome a questa tipologia di omicidio al fine di rendere «visibile» il fenomeno. ... Quanto al femminicidio, che fa proprio (o contiene in sé) il concetto culturale di violenza di genere, è un'espressione che descrive il fenomeno con riferimento alle sue basi empirico-criminologiche, ponendo in risalto la posizione o il ruolo dell'autore».

Sotto il profilo strettamente statistico, il lavoro evidenzia che la stragrande maggioranza degli omicidi di donne possono essere classificati quali «femminicidio». In particolare, su 417 sentenze esaminate, 355 (e dunque l'85 per cento di esse) sono state classificate in tal modo.



Per quanto invece attiene ai restanti omicidi di donne, essi rientrano per lo più nella casistica delle rapine con tragico epilogo ovvero delle esecuzioni

della criminalità organizzata. Per quanto poi attiene alla distribuzione geografica, essa risulta sostanzialmente omogenea nelle diverse zone del Paese.

Dall'analisi delle sentenze si evince che nell'87,9 per cento dei casi il rapporto tra autore e vittima è di uno a uno. Il 9,1 per cento dei casi ha evidenziato un autore con più vittime (molto spesso sono i figli minori), mentre il 12,1 per cento delle sentenze riguarda episodi con più autori a danno di una o più vittime.

Numerosità autori e vittime	
un solo autore	87,9%
contro una sola vittima	90,9%
contro più vittime	9,1%
più di un autore	12,1%

Sono quasi sempre gli uomini a uccidere le donne. Nell'88,5 per cento dei casi l'autore del reato è un uomo e la vittima è una donna. In una piccola percentuale dei casi, due su cento, è successo che una donna fosse uccisa da un'altra donna. Emerge poi che nel 9,2 per cento dei casi gli autori fossero in complicità uomini e donne a danno di altre donne. Infine, nel 9,5 per cento dei casi, a fronte di uno o più autori del reato, le vittime sono più di una, inclusi uomini (il che include anche la categoria dei figli maschi della vittima).

Nel complesso, gli uomini si ritrovano tra gli autori nel 98 per cento dei casi.

Sesso autori e vittime	
una sola vittima donna	90,5%
autore un solo uomo	88,5%
autore una sola donna	2,3%
autori più di uno (sia uomini che donne)	9,2%
più di una vittima (anche uomo e donna)	9,5%

Per quanto attiene alla nazionalità dell'autore, come già rilevato all'esito del questionario somministrato alle autorità giudiziarie, pur dovendosi

confermare la prevalenza di soggetti italiani, va evidenziata una marcata incidenza del fenomeno tra gli stranieri; incidenza che ovviamente va valutata in rapporto ai dati statistici afferenti alla presenza di stranieri sul territorio nazionale.

Nazionalità autore	
Italiana	74,5%
Straniera	25,5%
est europa	46,2%
nord africa	24,0%
asia	14,4%
centro-sud america	10,6%
altro	4,8%

Non molto dissimile il dato sulla nazionalità della vittima, anche in ragione del contesto familiare in cui prevalentemente avvengono questi omicidi e che tipicamente riguarda connazionali.

Nazionalità vittima	
Italiana	77,6%
Straniera	22,4%
est europa	58,9%
centro-sud america	14,4%
nord africa	13,3%
asia	10,0%
altro	3,3%

Nel 55,8 per cento dei casi tra autore e vittima esiste una relazione sentimentale, in atto al momento dell'omicidio o pregressa. Se a questi si aggiungono i casi in cui tra autore e vittima esisteva una relazione di parentela si scopre che nel 75 per cento dei casi le donne muoiono nell'ambito familiare, all'interno cioè di quell'ambiente che, quantomeno in prospettiva ideale, dovrebbe essere tutelante.

All'interno della classe di omicidi avvenuti tra *partner* il 63,8 per cento dei casi evidenzia che la vittima e l'autore erano coniugi o conviventi, il 12 per cento fidanzati, il 24 per cento aveva intrattenuto una relazione sentimentale (matrimonio, convivenza o fidanzamento) terminata per vari motivi qualche tempo prima dell'omicidio.

Come già osservato, nel 17,5 per cento risulta una relazione di parentela tra autore e vittima (più della metà delle volte, si tratta di un legame tra figlio e madre), nel 15,1 per cento il pregresso legame era di conoscenza o amicizia. Solo nel 2,2 per cento dei casi, esiste un rapporto di lavoro tra autore e vittima mentre nel 9,4 per cento dei casi la vittima e l'autore non hanno alcun pregresso rapporto tra loro (casi di prostitute, oppure di persone che vivono sole).

Rapporto autori e vittime	
relazione sentimentale	55,8%
in atto (coniugi o conviventi)	63,8%
in atto (fidanzati)	12,0%
pregressa	24,2%
relazione di parentela	17,5%
conoscenti o amici	15,1%
sconosciuti	9,4%
rapporto di lavoro	2,2%

La percentuale di casi in cui esiste una relazione sentimentale o di parentela tra autore e vittima, sale se si considerano i soli casi classificati come «femminicidi» in senso stretto.

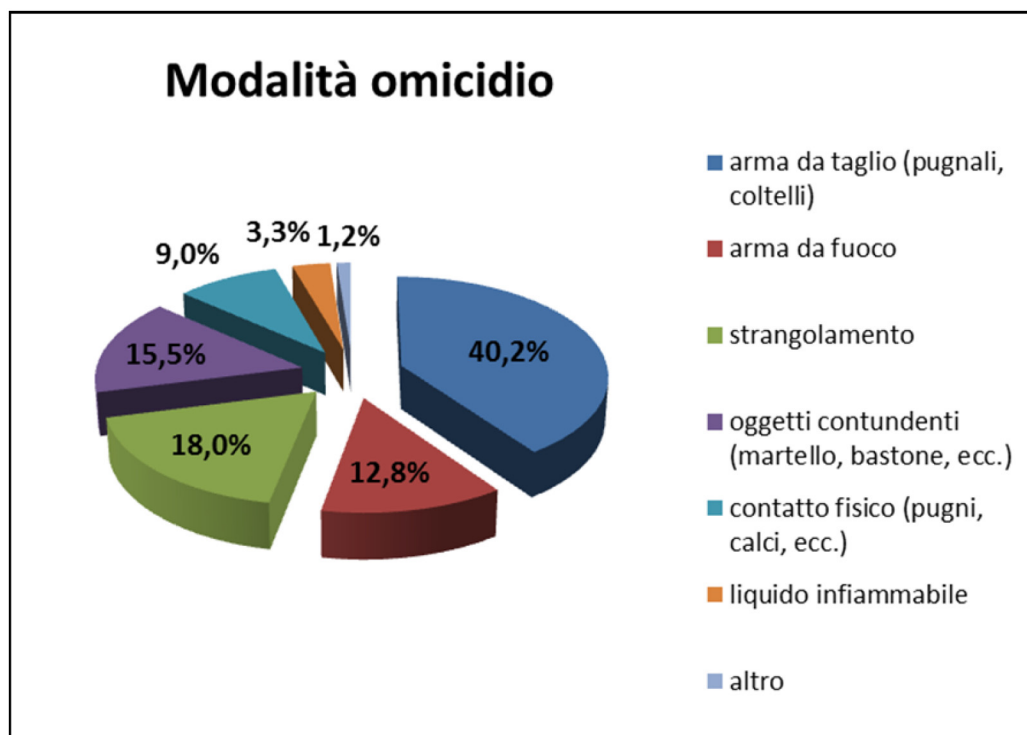
Per quanto attiene ai luoghi dell'omicidio, quelli consumati all'interno dell'abitazione della vittima sono pari al 35,2 per cento dei casi; nel 34,1 per cento risultano consumati nella casa coniugale e solo nel 2,9 per cento dei casi in casa dell'omicida. Il 15,8 per cento degli omicidi risulta avvenuto in strada, in genere luoghi appartati, parchi, campi agricoli oppure davanti al portone delle vittime. Solo nel 4 per cento dei casi l'omicidio risulta consumato in un esercizio commerciale o in locali pubblici (ospedale, chiesa, ufficio postale). Gli altri omicidi, pari all'8 per cento dei casi, risultano compiuti all'interno di automobili, furgoni o in stanze di hotel.

Per quanto riguarda l'azione omicidiaria, dall'analisi emerge un profilo «primitivo» della condotta, evocativo di una volontà distruttiva e di sopraffazione che si estrinseca nelle modalità di consumazione.

Molto raramente si riscontrano esecuzioni rapide con arma da fuoco; più spesso gli atti processuali descrivono veri e propri ammazzamenti a seguito di colluttazioni corpo a corpo in cui l'uomo sfoga una rabbia inaudita.

L'arma prevalentemente utilizzata è il coltello, che richiama all'ambito domestico, all'uso del mezzo che si trova più a portata di mano nel momento del *raptus*.

Nel 40,2 per cento dei casi le donne vengono colpite ripetutamente con arma da punta e taglio (coltelli da cucina, pugnali) per poi essere spesso anche soffocate con le mani o il braccio. Nel 9 per cento dei casi la vittima è aggredita e uccisa senza uso di armi, con pugni, calci e testate e poi strangolata o soffocata. Nel 15,5 per cento dei casi, la donna è colpita e uccisa con oggetti di varia natura: martelli, accette, picconi, bastoni, spranghe e rastrelli impiegati brutalmente e ripetutamente sulla vittima fino a renderla esanime, a fracassarle il cranio.



Nel 12,8 per cento delle volte l'arma utilizzata è un'arma da fuoco, pistola o fucile. Peraltro, pur in presenza di arma connotata dalla massima lesività e idonea a cagionare la morte anche con un solo colpo, le sentenze raccontano che l'azione omicidiaria viene consumata con esplosione di una pluralità di colpi.

Nel 18 per cento dei casi la vittima è stata sorpresa e strangolata per mezzo di cavi elettrici, fil di ferro, cinture, sciarpe, lacci o mani; a volte il soffocamento è avvenuto tramite cuscini o sacchetti di plastica. Nel 3,3 per cento degli episodi di omicidio è stato constatato l'utilizzo di liquido infiammabile e accendino utilizzati per occultare il corpo della vittima già deceduta oppure impiegati direttamente sulla vittima ancora in vita.

In tanti casi, l'autore ha cercato di occultare il cadavere. Tra le tecniche utilizzate anche quella dell'incendio del corpo della donna uccisa. In altri casi le vittime vengono prima chiuse in bauli o valige e poi gettate in mare, nel fiume o in pozzi siti in luoghi isolati o, ancora, gettate tra le sterpaglie.

In un paio di casi le vittime sono state sezionate e riposte in sacchetti di plastica, nascoste in frigorifero o nel terreno dell'abitazione dell'imputato.

In quasi la metà dei casi esaminati, risulta che l'allarme alle Forze di polizia sia stato dato dallo stesso autore del femminicidio. In un caso, quasi grottesco, l'autore si è presentato alle Forze dell'ordine portando con sé il cadavere della vittima.

Per quanto riguarda il movente dell'omicidio, nella ricerca si dà atto della difficoltà di una catalogazione.

I casi più frequenti sono sicuramente quelli legati alla sfera del rapporto sentimentale: gelosia, amore possessivo e morboso, pretesa di sottomissione. Talvolta, alla base dei dissidi ci sono motivi economici. Vi sono poi casi in cui l'omicidio viene perpetrato per liberarsi della relazione in atto, ovvero per ragioni connesse a relazioni extra-coniugali, ovvero ancora, perché l'agente teme l'emersione di problemi economici cui ritiene di non potere fare fronte.

Numerosi anche i casi di figli che uccidono le madri per i più svariati motivi, ma principalmente per ragioni economiche.

Per quanto attiene agli epiloghi processuali, l'analisi delle sentenze rivela un'alta percentuale di condanne, superiore alla media del settore penale generico. Precisamente, come illustrato nella tabella seguente, nell'86,4 per cento dei casi, il processo si chiude con sentenza di condanna. Nell'ambito delle assoluzioni (pari al 13,6 per cento) la percentuale dominante è quella afferente al riconoscimento di una causa di non imputabilità, con conseguente proscioglimento.

Esito sentenza di primo grado	
assoluzione/non doversi procedere	13,6%
infermità mentale	53,8%
per non aver commesso il fatto	23,1%
perché il fatto non sussiste	15,4%
non imputabilità al momento del fatto	7,7%
condanna	86,4%
fino a 10 anni	9,9%
da 11 a 20 anni	38,5%
da 21 a 30 anni	31,8%
ergastolo	19,8%

Si ritiene opportuno precisare che tali dati non sono contrastanti con quelli acquisiti tramite il questionario somministrato da questa Commissione alle autorità giudiziaria del territorio nazionale. Come si è visto in precedenza, la valutazione complessiva degli esiti processuali per i reati di violenza di genere costituenti oggetto dell'ampia rilevazione statistica di questa Commissione ha portato alla luce un alto numero di pronunce assolutorie. Nel caso di specie, al contrario, l'analisi è stata incentrata sulle sole fattispecie di omicidio.

Proprio l'indagine statistica qui commentata, induce pertanto a ritenere che larga parte delle assoluzioni rilevate tramite il questionario riguardino le restanti fattispecie, e in particolare quelle di maltrattamenti in famiglia, rispetto alle quali si cumulano difficoltà probatorie e consolidate resistenze e talora ripensamenti, anche da parte delle vittime.

5.2 Un'ipotesi di lavoro mutuata dall'Inghilterra. La domestic homicide review

*La domestic homicide review applicata a 20 sentenze italiane*⁴⁰

Dai fatti di cronaca sembrano emergere, rispetto ai fenomeni di femminicidio, violenze familiari continuate, mancate denunce, conoscenza dei

⁴⁰ Il presente lavoro è stato reso possibile grazie ad un periodo di ricerca svolto presso il *Public protection bureau – Gloucestershire Constabulary*, la *University of Gloucestershire* e l'associazione *SafeLives* di Londra e Bristol. Si ringraziano sentitamente Simon Atkinson (*detective superintendent 463*), Jane Monckton-Smith (criminologa), Jessica Asato e Lucy Giles (*public affairs manager e knowledge hub advisor*) per l'ospitalità e la produttiva collaborazione.

maltrattamenti, carenza nella protezione delle vittime e sottovalutazione del rischio.

La domanda che in seno alla Commissione ci si è posti è relativa a cosa poteva essere fatto per evitare i fenomeni richiamati. A tal fine, si è cercato di applicare la *domestic homicide review* all'analisi di 20 sentenze emesse negli ultimi anni da tribunali italiani, anche per verificare se e come tale procedura possa essere validamente introdotta in Italia per il contrasto al femminicidio.

Il lavoro condotto, su incarico della Commissione, dalla professoressa Marina Calloni⁴¹ è suddiviso in tre parti principali: 1. *Che cos'è la domestic homicide review (DHR)*. 2. *L'applicazione della DHR a casi italiani di femminicidio*. 3. *Perché introdurre la domestic homicide review anche in Italia?*

5.2.1 *Che cos'è la domestic homicide review (DHR)*

La *domestic homicide review (DHR)* – traducibile in italiano con «esame retrospettivo di un omicidio domestico» – è un'indagine *post-mortem* che nel Regno Unito viene applicata a casi di femminicidio. Si tratta di una procedura obbligatoria, anche se priva di carattere penale. La *DHR* fu introdotta nel Regno Unito nel 2004 nell'ambito del *Domestic violence, crime and victims Act*. Entrò in vigore nel 2011, grazie ad un nuovo piano d'azione chiamato *Call to End Violence Against Women and Girls* (2010) e fu successivamente rivista nelle sue linee guida il 1° agosto 2013⁴².

Definizione di DHR. La *DHR* è definita come l'indagine relativa alle circostanze che hanno determinato la morte di una persona avente 16 o più anni, a seguito di violenza, abuso o negligenza, causata da: (a) una persona con la quale era o era stata legata da una relazione intima, o (b) un membro del suo stesso ambito familiare. La *DHR* deve essere attuata nella prospettiva di trarre lezioni dalla morte della persona uccisa.

Obiettivi della DHR. Lo scopo della *DHR* consiste nel: a) esplicitare le lezioni che professionisti e servizi locali coinvolti possono imparare dall'omicidio domestico esaminato, in modo tale che costoro possano lavorare sia individualmente che insieme a salvaguardia delle vittime; b) identificare chiaramente cosa i servizi e le organizzazioni interessate possono imparare da tali casi e quali siano le misure che devono essere applicate entro un arco temporale ben determinato e secondo un preciso programma di lavoro, in grado di indicare le azioni da intraprendere per cambiare ciò che si è

⁴¹ Marina Calloni è professoressa ordinaria di Filosofia politica e sociale presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale – Università degli Studi di Milano-Bicocca. Si occupa in particolare di diritti umani delle donne, anche in conflitti armati. Fra altre attività, coordina il centro di ricerca dipartimentale *EDV Italy Project – Contro la violenza domestica* e dirige un corso di perfezionamento su «La violenza contro donne e minori: conoscere e contrastare il fenomeno». Si veda: <http://www.edvitaly-project.unimib.it/>

⁴² Home Office – United Kingdom, *Multi-Agency Statutory Guidance for the Conduct of Domestic Homicide Review*, 2013: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/575273/DHR-Statutory-Guidance-161206.pdf

dimostrato carente; c) partire da ciò che i servizi interessati hanno imparato, per informare istituzioni sia nazionali che locali in merito alla necessità di sviluppare politiche e procedure adeguate; d) prevenire la violenza domestica e l'omicidio, migliorando le risposte che i servizi possono offrire, grazie ad un approccio *multi-agency*, integrato, olistico e coordinato, in modo da affrontare gli abusi domestici con risposte subitanee; e) contribuire a una migliore comprensione della natura della violenza domestica e dell'abuso per prevenirlo; f) far meglio conoscere e condividere le buone pratiche.

Come si svolge una DHR. A seguito di un omicidio domestico, il Corpo di polizia competente deve informare il *Policing and Community Safety Partnership (PCSP)* (un ente locale costituito da consiglieri eletti dai cittadini e da rappresentanti indipendenti, con lo scopo di rendere la comunità più sicura). A sua volta il *PCSP* deve istituire un *domestic homicide review panel*, ovvero un gruppo di lavoro composto da rappresentanti degli enti pubblici più rilevanti (come funzionari di polizia, autorità locali, servizi sociali e sanitari, responsabili scolastici, e così via) e da associazioni del privato-sociale (come le rappresentanti dei centri antiviolenza e dei rifugi). Deve essere anche indicato il/la presidente del *DHR Panel*, scelto/a fra professionisti competenti e indipendenti.

Coinvolgimento della famiglia, amici e altre reti di supporto. Il report che ne consegue è *victim-centered*, con l'intento di svolgere l'indagine dal punto di vista della vittima, andando però ad esaminare anche la biografia del colpevole, al fine di appurare le eventuali carenze occorse nella protezione della donna uccisa. Il *DHR Panel* si rivolge principalmente a familiari, amici e conoscenti, nella consapevolezza della riservatezza e della delicatezza della situazione, grazie alla mediazione di un rappresentante che ne gestisce i contatti. La *DHR* è parallela e indipendente dalle indagini penali in corso, anche se sono previsti scambi di informazioni, laddove necessari. Si veda anche l'associazione *Advocacy after fatal domestic abuse*⁴³ (*AAFDA*), che gioca un importante ruolo sia a sostegno dei familiari delle vittime, sia per l'indagine sui motivi che hanno determinato il delitto.

5.2.2 L'applicazione della DHR a casi italiani di femminicidio

Molte sono le differenze che caratterizzano il sistema italiano e la normativa britannica in tema di contrasto alla violenza intra-familiare. L'attuale legislazione italiana non prevede infatti le *multi-agency risk assessment conferences* (le *MARAC*, ovvero gruppi di lavoro composti da professionisti ed enti interessati al contrasto degli abusi domestici), la *multi-agency safeguarding hub* (*MASH*, che riguarda la protezione di minori), la *independent domestic violence advisor* (*IDVA*, che accompagna donne ad alto rischio).

⁴³ <https://aafda.org.uk>

Nonostante tali differenze di sistema, l'obiettivo del lavoro è consistito nel verificare l'applicabilità della *DHR* ad alcune sentenze italiane, al fine di comprendere se e come sia possibile salvare vite, ponendo al centro la vittima, comprendendo i motivi che hanno condotto al femminicidio, cercando di prevenirlo, fermando in tempo l'omicida, rendendo più consapevoli le interessate dei rischi che corrono in situazioni di violenza domestica e di controllo coercitivo, rendendo più efficaci gli interventi dei professionisti e degli enti interessati, connessi in reti di lavoro, migliorando le istituzioni.

Se le sentenze pongono al centro l'imputato per stabilire la condanna tramite evidenze probatorie al di là di ogni ragionevole dubbio, ricostruendo i fatti, ascoltando testimoni, coinvolgendo periti, facendo perizie, nell'analisi che segue si è piuttosto inteso capovolgere il punto di vista, ponendo al centro la vittima con i suoi familiari, al fine di comprendere se il femminicidio fosse prevedibile e addirittura prevenibile.

L'analisi comparata di 20 sentenze

Il lavoro qui presentato è basato sull'analisi di 20 sentenze, acquisite dalla Commissione. Si tratta di 20 casi di femminicidio, avvenuti nell'ambito di relazioni familiari o affettive che erano in essere al tempo dell'omicidio o erano trascorse, secondo la definizione di violenza domestica data nell'articolo 3, primo paragrafo, lettera *b*), della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, ratificata dall'Italia nel 2013. «L'espressione "violenza domestica" designa tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o *partner*, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.»⁴⁴

Le 20 sentenze di diverso grado prese in esame, sono state analizzate mediante la rielaborazione dello schema generale previsto dalla *DHR*. In particolare, le informazioni sono state dapprima raccolte in singoli formulari dedicati a ciascun caso esaminato e successivamente radunate in un'unica scheda, in modo da permettere un'analisi sinottica, comparata e integrata fra i diversi episodi, confrontando diversità, analogie e ricorrenze. Le informazioni sono state altresì suddivise in tre principali parti tematiche e 9 tabelle, tali da poter ricostruire le cause che hanno determinato il femminicidio, raccogliendo informazioni sull'omicidio, prospettiva istituzionale e punto di vista della vittima e del colpevole.

Pur consapevoli che i casi presi in esame rappresentano un campione minimo rispetto ai molti casi di femminicidio che ogni anno accadono in Italia e che quindi non appaiono statisticamente significativi, tuttavia dall'analisi comparata dei 20 omicidi emergono aspetti cruciali ed elementi

⁴⁴ *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*: <https://rm.coe.int/1680462537>

ricorrenti che potrebbero diventare dirimenti non solo per l'interpretazione criminologica o penalistica, bensì soprattutto per la prevenzione del reato di femminicidio.

Informazioni sull'omicidio

Le informazioni generali raccolte sui 20 omicidi esaminati, possono essere riassunte come segue.

- Anno degli omicidi: commessi fra il 2011 e il 2016.
- Luogo: si riferiscono a diverse località del Nord, Centro e Sud Italia, ma non si notano difformità regionali.
- Modalità dell'omicidio: in 3 casi sono state coinvolte altre persone – 1 ferito, 1 persona uccisa, 3 familiari assassinati. Le modalità dell'omicidio rilevate sono state alquanto cruente e attuate nella quasi totalità dei casi sul corpo della donna con accanimento e crudeltà: lunghi strangolamenti, più coltellate, più colpi di pistola, più bastonate, modalità sovrapposte di violenza (strangolamento più carbonizzazione, eccetera), con accanimento anche sul cadavere, perché si voleva essere certi del decesso. La spietatezza sul corpo della vittima continua spesso anche alla presenza di testimoni: l'omicida è talvolta incurante di essere colto in flagranza di reato. La quasi totalità dei femminicidi presi in esame sono l'esito di una lucida e irrevocabile programmazione pianificata nel tempo. La pianificazione risulta essere molto dettagliata nell'organizzazione. Numerosi sono i tentativi di depistaggio riscontrati, anche nella ricostruzione postuma.
- Emissione delle sentenze: le sentenze esaminate sono state emesse fra il 2012 e il 2017, in particolare 9 dall'ufficio del giudice per l'udienza preliminare, 10 da corti di assise di appello e 1 dalla Corte suprema di cassazione. Sono dunque di diverso grado e si riferiscono a differenti tribunali e corti. Di solito le sentenze d'assise confermano le condanne inflitte dal giudice per l'udienza preliminare (GUP), tranne in un caso, quando l'omicidio preterintenzionale viene riconosciuto piuttosto come premeditato e dunque volontario. Le sentenze differiscono notevolmente le une dalle altre sia nell'impostazione generale, sia nella documentazione presentata e negli argomenti addotti. In alcune sentenze si nota maggiore cura nella redazione, oltre che una maggiore attenzione nella valutazione delle circostanze peculiari dei casi di violenza domestica, rilevanti di frequente ai fini della qualificazione del fatto come omicidio preterintenzionale o volontario. In taluni casi sembra emergere la persistenza di pregiudizi di genere, mentre in altri casi si sente l'eco dell'attuale dibattito pubblico.
- Condanne: sui 20 casi, 2 sono stati giudicati omicidi preterintenzionali, 18 volontari (dolosì, premeditati, con aggravanti) e in due di questi ultimi è stata inflitta la pena dell'ergastolo. Come si può notare, la maggioranza delle sentenze hanno riconosciuto l'omicidio come volontario. In particolare, due sentenze, che hanno giudicato casi di femminicidio come preterintenzionali, risultano essere alquanto problematiche alla luce della recente letteratura sulla violenza domestica e di precedenti casi sentenziati. L'indagine sembra

essere stata infatti condotta in modo poco accurato, dal momento che alcune tracce – riportate per altro nella sentenza, che rappresentano evidenti segni di pregresse violenze familiari – non sono adeguatamente prese in esame, così come recenti normative e indicazioni giurisprudenziali non sono adeguatamente considerate. Secondo quanto riportato nello studio, se considerate secondo la *DHR* e la letteratura corrente, i due femminicidi considerati come preterintenzionali erano perlomeno prevedibili.

– Anni di detenzione: le pene vanno dai 10 anni all’ergastolo, a seconda della premeditazione e delle circostanze aggravanti (occultamento di cadavere, crudeltà, futili motivi, abuso di ospitalità, eccetera). Un elemento interessante è che in buona parte i giudici non accettano più come elemento scatenante l’omicidio l’ipotesi del *raptus* di gelosia e dell’impeto irrazionale momentaneo, spesso addotto dalla difesa come fatto che avrebbe determinato nell’imputato una temporanea incapacità di intendere e di volere, tale da richiedere specifici esami peritali atti a verificare la presenza o insorgenza di una patologia psichiatrica. Nei casi esaminati, le perizie psichiatriche hanno perlopiù dato esito negativo, per cui non sono state riconosciute attenuanti dovute a infermità mentale, se non in un caso dove si riconosce una parziale capacità di intendere e di volere. Ovvero, la scusa dell’impeto di follia non è più ritenuto un movente sufficiente e capace di creare un buio cognitivo tale da motivare l’assassinio. Viceversa, in buona parte delle sentenze esaminate l’atto finale è concepito come la conseguenza di una pregressa volontà di controllo e dell’accumulo di risentimento/rabbia che determina l’omicidio. Inoltre, l’assunzione di sostanze (quali l’alcol o gli stupefacenti) è intesa come quella condizione psico-fisica che può certamente accrescere il rischio di omicidio, ma che di per sé non può essere una condizione sufficiente, capace di lenire la facoltà di intendere e di volere dell’imputato.

La svolta nel rifiuto del «*raptus* di follia» come motivo estemporaneo che avrebbe causato l’omicidio è soprattutto dovuto all’applicazione di recenti sentenze della Corte di cassazione (in particolare del 7 marzo 2013, n. 23517), dove si afferma che l’agire sulla spinta emotiva non esclude le facoltà cognitive e la lucidità mentale. La disarmonia di personalità o la presenza di comportamenti antisociali non sono cioè annoverabili tra le patologie psichiatriche.

La totalità delle sentenze (con l’eccezione forse di una) indica che gli omicidi sono il frutto di pregresse violenze, minacce, pedinamenti, ovvero di un accumulo di rabbia e di frustrazione nel tempo, tale da determinare l’irrevocabile decisione di uccidere, senza nessun ripensamento o volontà di recedere dal proposito. Ovvero, analizzando le testimonianze raccolte nelle sentenze, è possibile notare il perdurante tentativo - andato frustrato - da parte dell’assassino di controllare la vittima tramite diverse forme di coercizione e controllo, tale da ben spiegare la costanza temporale senza soluzione di continuità fra la pianificazione del reato e la sua attuazione. Nel corso degli interrogatori, i colpevoli dimostrano di possedere un evidente senso di realtà, ovvero la mancanza di follia, dal momento che nella maggior parte dei casi

riescono a ricostruire con parole coerenti e con precisione l'accaduto, consapevoli delle conseguenze che il loro gesto avrebbe avuto. Lo stato emotivo e passionale non influisce dunque sulla imputabilità.

Sembrerebbe quindi che la diversa interpretazione di un presunto «atto di follia» sia in gran parte dovuta al tendenziale cambiamento culturale in atto nei confronti del fenomeno del femminicidio, grazie alle mobilitazioni avvenute nella sfera pubblica, soprattutto ad opera di associazioni di donne, di vittime e di familiari, ma anche grazie all'impegno dei legislatori e delle corti che hanno indotto un mutamento di prospettiva anche nelle sentenze di femminicidio. Nuove norme e indicazioni giurisprudenziali hanno dunque contribuito a mutare, perlomeno in parte, l'interpretazione dei moventi e della condizione dell'omicida, nonostante il perdurare di pregiudizi e mentalità tradizionali tendenti a ripeterpetuare l'idea di un improbabile *raptus* di follia.

– Motivo scatenante: tutti gli omicidi sono stati scatenati da futili motivi che rimandano a pregressi di violenza. Il movente immediato è perlopiù connesso a motivi risibili. Si tratta di un pretesto che segue (forse ad eccezione di un caso) continue minacce, violenze, intimidazioni, dovute a diversi fattori, quali la gelosia, il senso dell'onore macchiato, l'ossessione del possesso, gli interessi economici, l'accumulo di rabbia e frustrazione, l'incapacità di accettare l'abbandono dopo la fine della relazione. L'omicidio diventa una sorta di ovvia conclusione di ciò che era stato programmato attraverso perduranti forme di violenza (fisica, psicologica, sessuale, *stalking*, economica, eccetera), inferte alla vittima nel corso del tempo. In buona parte l'omicidio consegue a una crisi della relazione, alla incapacità di accettare la frustrazione della separazione, a forme di narcisismo ipertrofico che portano al risentimento, all'incapacità di ridurre l'altra persona al proprio volere o a come si vorrebbe che fosse. L'elemento scatenante appare essere non tanto l'abuso momentaneo in sé, quanto il fallimento del controllo coercitivo della vita altrui. Tale ossessione si sviluppa in diverse forme, tanto da non essere facilmente riconoscibile, anche per via di modelli culturali che lo ammettono come «normale». L'ossessione del controllo da parte del *partner* o dell'*ex partner* porta all'omicidio, quando la donna si vuole sottrarre al dominio e liberarsi da una relazione opprimente, come anche la rabbia violenta e senza sbocchi.

Informazioni sulla vittima e sull'omicida

– Età della donna: nei 20 casi esaminati dai 21 ai 76 anni. Non c'è differenza di età nell'entità e modalità del crimine subito.

– Età dell'uomo: da 27 a 77 anni. Non c'è differenza di età nell'entità e modalità del crimine agito.

– Attività della donna: categorie diverse. Le donne assassinate avevano professioni diverse (operaia, disoccupata, badante, casalinga, maestra, imprenditrice, studente universitaria, pensionata, attrice). Non si rileva cioè alcuna differenza di classe nella violenza subita. Tuttavia, spesso non si dà alcuna informazione sull'impegno lavorativo e sulla storia pregressa della donna, poiché nelle sentenze vengono raccolte perlopiù informazioni ne-

cessarie per definire il reato ai fini dell'incriminazione dell'accusato. Sarebbe quindi necessario nei casi di femminicidio avere anche maggiori informazioni sulla biografia della vittima.

– Attività dell'uomo: categorie diverse. I colpevoli avevano diverse attività (operaio, impiegato, avvocato, pensionato, carabiniere, agricoltore, infermiere, imprenditore, custode, disoccupato). Bisogna però rilevare un alto numero percentuale di disoccupati (6 su 20), spesso dipendenti finanziariamente dalla donna.

– Nazionalità della donna: 19 italiane di cui una di origine straniera, una straniera. L'indicazione sulla nazionalità della donna e dell'uomo è stata importante per valutare l'incidenza o meno del femminicidio in coppie italiane, straniere o miste. Emerge che l'efferatezza del crimine non dipende da culture più o meno tradizionali. Il motivo è lo stesso: volontà di controllo, di possesso, di dominio, di vendetta, di odio, di disumanizzazione nullificante, al di là delle diverse forme di argomentazione e motivazioni immediate.

– Nazionalità dell'uomo: 16 italiani e 4 stranieri. Stesse considerazioni di cui sopra

– Figli: 8 coppie senza figli. Non è stata riscontrata una particolare presenza di figli propri delle coppie interessate. Spesso provengono da precedenti unioni, in un caso uccisi con la donna.

– Tipo di relazione: 11 sposati/ conviventi, 3 fidanzati/ *partner*, 7 ex *partner*. Non c'è differenza nell'entità e nella crudeltà del crimine fra persone sposate, *partner* o ex.

Le prospettive della vittima e del colpevole

– Ricostruzione della vita della vittima: 4 sentenze su 20 non offrono informazioni adeguate sulla vittima. In alcuni casi mancano l'età e quasi sempre il riferimento all'occupazione della donna, per cui si è dovuto ricorrere a informazioni tratte da fatti di cronaca. Nella maggior parte delle sentenze è tuttavia possibile ricostruire, anche se in modo piuttosto superficiale, alcuni elementi riferentesi alla vita della vittima, nonostante che il fuoco dell'indagine rimanga sull'imputato, in quanto sotto processo. Tuttavia non sempre viene ricostruita la biografia della vittima, antecedente l'omicidio (che è il compito del *DHR*), che potrebbe spiegare meglio la genesi della violenza e come sarebbe stato possibile prevenirla già nelle sue prime fasi, tanto da impedirne l'*escalation*.

La posizione della vittima è rinvenibile non soltanto attraverso le testimonianze altrui, ma mediante diari, messaggi anche tramite *sms* e *social media*. I nuovi *media* giocano infatti un ruolo ambivalente nelle relazioni intime: da una parte rappresentano nuove occasioni di libertà, mentre dall'altra inducono un aumento della gelosia per l'impossibilità di controllare la *partner*. Vengono riportate note della vittima che si confida con amici e familiari, che menziona la crisi della coppia e gli scoppi di gelosia, sintomo di una volontà continua di controllo a cui è sottoposta. Una delle testimonianze più sconcertanti riguarda una ragazza che da minorenni per

cinque anni – fra i 17 e 22 anni – viene abusata dal suo ragazzo (che poi si suiciderà mentre era carcerato), senza che neppure i genitori denunciino l'aggressore. Fra altri eventi violenti, la ragazza ricordava nel suo diario che nel 2007: le aveva gettato contro nafta, olio e vernice; nel 2008: aveva lanciato un petardo nel cortile di casa; nel 2009: aveva minacciato di ucciderla con i suoi genitori e la sorella che assisteva alla telefonata; nel 2010: la intimidiva con una pistola giocattolo; nel 2011: la portava in collina e la minacciava con un coltello. Inoltre, più volte la spintonava nei fossi; più volte la percuoteva con lividi; l'obbligava a percorsi faticosi in bicicletta per farla dimagrire; controllava ogni sua visita; la obbligava a continui rapporti sessuali. Era il «Padrone supremo. Sudditanza totale», «Mi impedisce di fare tutto». A tali richieste d'aiuto non segue alcun intervento esterno. Decide di lasciarlo a 21 anni... Ma viene raggiunta e uccisa accanto all'istituto che frequentava. Le donne vengono nella maggior parte uccise, quando cercano una via d'uscita o indicano un loro punto di vista autonomo di libertà autodeterminante.

– *Escalation* della violenza: in 18 casi si nota un incremento della violenza che porta al femminicidio, in un caso no e in uno non è dato sapere. Si può comunque affermare che nella quasi totalità dei casi vi è un indubbio incremento della violenza domestica da parte del *partner* o dell'*ex* compagno/fidanzato/marito, secondo diverse modalità. Nessun omicidio è giunto senza «preavviso».

– Querele della donna: in un caso la donna aveva sporto querela al momento dell'omicidio, 3 donne l'avevano ritirata, 16 non avevano sporto alcuna denuncia, nonostante i continui abusi, talvolta anche conosciuti dalle Forze dell'ordine. Tranne che in un caso, non vi erano querele al momento del femminicidio. In un caso l'uomo aveva violato il divieto di avvicinamento. In alcuni casi le querele sono state ritirate dalle donne, a causa di pressioni da parte dei familiari, per «non rovinare la famiglia», per paura della reazione inconsulta dell'uomo che le aveva minacciate di morte, oppure perché la vittima si era riconciliata col compagno.

– Informazioni da parte di familiari: in 18 casi i familiari erano a conoscenza dei problemi della coppia e perlopiù dei litigi e delle violenze subite dalla vittima, uno no, uno non si sa. I familiari interpellati sono perlopiù concordi nel rilevare l'esistenza di conflitti pregressi, senza però che nessuno fosse intervenuto in aiuto della donna, avesse denunciato la situazione o appoggiato/ consigliato la vittima di sporgere querela o di rivolgersi a centri antiviolenza specializzati.

– Raccolta di informazioni rilevanti da parte di amici e colleghi: in 18 casi erano a conoscenza della crisi, in 2 non è dato sapere. Le persone interpellate durante le udienze ricordano i timori delle vittime, espresse anche tramite *sms* e confidenze varie.

– Altre persone a conoscenza dei fatti: in 19 casi erano a conoscenza, in uno non è dato sapere. Nella quasi totalità tutti i testimoni (conoscenti e vicini di casa) erano al corrente della crisi della coppia, dei litigi e avevano percepito l'*escalation* della violenza.

Il punto di vista del colpevole: tutte le 20 sentenze offrono indicazioni su motivi e modalità dell'omicidio, anche se non vengono date informazioni utili sulla vita pregressa del colpevole (come richiede la *DHR*), che potrebbero aiutare a prevenire atti violenti. Le udienze riportano atteggiamenti perlopiù dissimulativi e mistificanti del colpevole, con tentativi di depistaggio per allontanare i sospetti. Perlopiù l'assassino fornisce a posteriori racconti coerenti dell'omicidio, senza vuoti di memoria. Non c'è distacco patologico dalla realtà, ma un tentativo di trovare un alibi per legittimare la propria azione. Il colpevole attribuisce le colpe alla donna per giustificare l'atto commesso. Si sentono vittime, quasi provocati, tanto da dar ragione alla propria «esasperazione» e rabbia. Emerge tuttavia con evidenza la volontà e l'irrevocabile decisione di uccidere, maturata nel tempo. Nell'esaminare i casi, si è infatti notato che vi è un momento in cui l'omicidio viene deciso, tanto da determinare l'*escalation* della violenza che porta all'atto finale. Bisogna dunque intervenire ad un certo stadio, prima che un banale e futile motivo possa scatenare il femminicidio. Il femminicidio è infatti un'azione pianificata nel dettaglio nel tempo, caratterizzata da un incremento di violenze e menzogne. Nella maggior parte dei casi, gli omicidi che intendono depistare le indagini, riprendono una «vita normale», o raccontano a conoscenti: «Ho fatto un casino, una cazzata, ho ucciso la mia ragazza.». Rimangono lucidi. Nessun pentimento. Vi è odio per la libertà altrui. Alla fine del gesto estremo, l'omicida prova un senso di liberazione per essersi tolto un peso, per aver perso la frustrazione e il risentimento covato nel tempo: non c'è rimorso o resipiscenza, ma un senso di onnipotenza, data da un'azione vissuta come liberatoria perché toglie ansia, odio e rabbia, dovuta al senso di impotenza che la presenza della donna gli causava come «oggetto» di disturbo. Non chiedono perdono.

Sottovalutazione del rischio e carenze d'intervento

– Segnali ripetuti: in 19 su 20 casi c'erano stati ripetuti e salienti atti di violenza domestica. Nonostante i segnali ripetuti di violenza o minaccia, tranne che in un caso (la vittima aveva sottoscritto una polizza vita), nessuna donna ha davvero valutato la gravità del rischio che stava correndo. Poche donne si sono rivolte direttamente alle Forze dell'ordine (se non in 4 casi, ma poi ritirando le querele) o a centri antiviolenza (ad eccezione di 2 donne: una italiana di origine straniera e una straniera, ma senza una reale frequentazione), senza però dare davvero seguito alle loro decisioni. Nessuno interviene, nessuno denuncia.

– Conoscenza del rischio: 12 vittime su 20 conoscevano il rischio, ma non pensavano che il *partner* o ex potesse giungere all'omicidio. Nella quasi totalità dei casi era però visibile il rischio concreto che correavano le vittime, per via delle molteplici minacce, anche di morte, che avevano ricevuto.

– Sottovalutazione del pericolo: in 16 casi le vittime non avevano compreso l'entità del pericolo. Nella quasi totalità dei casi, il pericolo di morte è stato sottovalutato, nel senso che la donna non si è messa in sicurezza mediante querele, accorgimenti vari, supporto legale, richiesta ai ser-

vizi sociali, protezione in rifugi, aiuto in centri antiviolenza e non è stata neppure consigliata da altri di farlo. Nella maggioranza dei casi non si crede che il *partner* o ex possa giungere all'omicidio.

– Scarsità di informazioni per la vittima: su 20 vittime, 6 donne erano al corrente dell'esistenza di centri, 2 non è dato sapere, 12 non ne fanno cenno. Nel maggior numero dei casi, nelle sentenze non si fa però riferimento (se non in 2 casi) al ricorso delle vittime a centri dedicati. Non è neppure dato sapere perché le donne non si siano rivolte a consultori, servizi sociali o studi legali, seppur ne conoscessero l'esistenza. La possibilità di querela deve essere però seguita da una reale protezione delle donne coinvolte, altrimenti le donne sono scoraggiate nella denuncia.

– Conoscenza di eventuali reati del colpevole: in 8 casi gli omicidi hanno precedenti penali, di cui 2 avevano già commesso un omicidio, che ora reiterano con più o meno le stesse modalità. Molti dei colpevoli sono dunque recidivi, ovvero rei di precedenti crimini di varia natura, fra cui quelli dovuti a crimini «di gelosia». Non vengono però monitorati.

– Valutazione sulla pericolosità e l'alto rischio: riprendendo lo schema utilizzato al pronto soccorso per vittime di violenza domestica, su 20 casi, 17 erano ad alto rischio, 3 no, nonostante che fosse visibile l'*escalation* della violenza. Lo schema è il seguente:

1) La violenza fisica è aumentata di frequenza e gravità negli ultimi 6 mesi?

2) Ha mai usato un'arma o l'ha mai minacciata con un'arma?

3) Crede che lui sia capace di ammazzarla?

4) È mai stata percossa quando era in gravidanza?

5) È il suo *partner* fortemente e costantemente geloso di lei?

6) Ulteriori fatti aggravanti: dipendenza da alcool e sostanze, recidiva per reati anche di omicidio, depressione/ bipolarità, altri atti aggressivi individuati nella biografia.

La quasi totalità dei femminicidi presi in esame erano dunque da considerare come ad alto rischio. Ma la donna non denuncia e gli enti atti alla prevenzione/monitoraggio/sicurezza non intervengono.

– Falle d'intervento da parte di servizi sociali, ospedali, Forze dell'ordine: in 13 casi, c'è stato l'intervento di Forze dell'ordine o servizi, ma senza seguito o monitoraggio delle donne. Ciò che emerge con una certa gravità è il mancato intervento degli enti preposti in casi di alto rischio (che purtroppo non sono stati riconosciuti come tali), nelle fasi sia di prevenzione che di monitoraggio. Se è vero che nei casi esaminati non ci sono querele «esecutive» da parte delle donne, se non in un caso, tuttavia sono emerse molte carenze nell'intervento e nella messa in sicurezza della vittima. Ad esempio: c'è l'infermiera che vede alcuni segni sul collo di una donna in cura psichiatrica, ricoverata per tentato suicidio, ma riferisce ciò solo alla madre, che cerca di contattare telefonicamente la figlia che nel frattempo aveva lasciato volontariamente l'ospedale; ma troppo tardi: la figlia era stata uccisa. C'è il caso di Forze dell'ordine che intervengono ri-

petutamente per litigi e percosse in famiglia, ma non lasciano segnalazioni, perché la donna è tossicodipendente. Ci sono *killer* che hanno già ucciso per gelosia, ma che – una volta rilasciati dal carcere – ricominciano ad esercitare violenze sulle loro compagne, fino ad ucciderle con le stesse modalità. Ci sono servizi sociali che non sembrano essere adeguatamente formati per individuare i segni della violenza domestica, al di là dell'individuazione di dipendenze (quali alcool e stupefacenti), per cui non si curano delle conseguenze che i conflitti intra-familiari hanno sugli appartenenti e l'intera società. Viene inoltre sottovalutata la condizione di molti anziani, il loro senso di isolamento, depressione, fragilità. Nessuno dei servizi sociali (tranne in un paio di casi) consiglia le donne a rivolgersi a centri antiviolenza. Manca completamente un lavoro di raccordo e di scambio di informazioni fra i vari soggetti istituzionali e del privato-sociale coinvolti. Conseguisce la necessità di un cambio di sistema in senso integrato e un lavoro di rete, grazie all'applicazione delle nuove leggi e norme.

– Necessità di cambio di procedure e culture: nelle 20 sentenze analizzate non si riscontra alcuna pianificazione per interventi mirati e ricordati. I casi analizzati indicano pertanto la necessità di cambiare procedure e modalità d'intervento ad opera degli enti coinvolti nella prevenzione e nel monitoraggio di situazioni ad alto rischio, di cui si viene a conoscenza. Diventa necessario cambiare la mentalità degli attori sociali e degli enti coinvolti, attraverso un'accurata formazione e un lavoro coordinato in rete, individuando i responsabili per ogni singolo caso.

Per una DHR anche per i casi di figlicidio, a difesa di tutti i figli

Il decreto-legge n. 93 del 2013 prevede un aumento fino a un terzo della pena nel caso i figli assistano a episodi di violenza domestica. In egual modo, la legge 11 gennaio 2018, n. 4, prevede la tutela di minori, rimasti orfani per crimini domestici. Tuttavia, non tutti i figli sono ugualmente tutelati, soprattutto quelli uccisi nell'ambito di liti domestiche.

– Il caso: Ion Talpis, 19 anni, fu accoltellato dal padre Andrei nel 2013 a Remanzacco (Udine), mentre cercava di difendere la madre Elisaveta, spesso percossa dal marito, in stato di ubriachezza. La madre fu gravemente ferita, Ion morì. Il ragazzo era stato adottato dalla coppia in Moldavia. Dopo 2 anni, il giudice dell'udienza preliminare della procura generale di Udine rinviò a giudizio Talpis con l'accusa di omicidio aggravato. Fu successivamente condannato nel 2016 all'ergastolo dalla corte d'assise d'appello di Trieste, in quanto l'omicidio era stato perpetrato contro un familiare.

A causa del ritardo nel procedimento penale, l'avvocato difensore si era rivolto alla Corte europea dei diritti dell'uomo presso il Consiglio d'Europa. Il 2 marzo 2017 la Corte emise una sentenza (n. 41237/14) che condannava l'Italia per la violazione dell'articolo 2 (diritto alla vita), dell'articolo 3 (divieto di trattamenti inumani e degradanti) e dell'articolo 14 (divieto di discriminazione) della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, col conseguente pagamento dei danni.

Successivamente il 26 settembre 2017 con una sentenza emessa dalla I sezione della Corte suprema di cassazione l'ergastolo prima riconosciuto al Talpis veniva annullato. Al caso non poteva essere infatti applicato l'aggravante della consanguineità perché il figlio era adottivo. La corte d'appello di Venezia avrebbe dovuto pertanto rideterminare il trattamento sanzionatorio, con una pena non inferiore a 16 anni.

– Una inaccettabile discrasia fra codici parimenti vigenti: il cambiamento di pena è stato dovuto al fatto che mentre nel codice civile i figli adottivi sono parificati ai figli biologici in base al diritto di famiglia e alla riforma civilistica sulla filiazione del 2013, nel codice penale (articolo 577, secondo comma, retaggio del codice Rocco del 1930) permane invece il solo riferimento alla consanguineità come riconoscimento del «vero» figlio, in quanto «naturale». L'omicidio di un figlio adottivo non è dunque considerato come agito contro un familiare.

– Necessità del cambiamento della norma penale: il legislatore o la Corte costituzionale dovrà porre presto rimedio a tale contraddizione e ingiustizia legislativa, riconoscendo a TUTTI i figli pari dignità, indipendentemente dalla loro origine «biologica»

5.2.3 Perché introdurre la DHR anche in Italia?

Seppur ci siano sostanziali differenze fra il sistema di prevenzione e di monitoraggio in vigore in Italia e nel Regno Unito (*MARAC*, *MASH*, *IDVA*, *community safety partnership*) e sebbene manchino spesso informazioni dettagliate sulla vita della vittima e del colpevole nei casi esaminati, tuttavia è possibile trarre qualche riflessione e avanzare qualche proposta, grazie all'applicazione della *DHR* a 20 sentenze italiane per femminicidio.

Problemi riscontrati

– Dal punto di vista sistemico è stato rilevato:

- Mancato riconoscimento dell'alto rischio e debole intervento di controllo in casi segnalati.
- Mancata condivisione da parte degli organi interessati di dati e di informazioni comparate sulla vittima e sul colpevole.
- Carenze di intervento e negligenze istituzionali e professionali.
- Mancanza di una rete di coordinamento fra le agenzie coinvolte e di un responsabile che monitori costantemente situazioni a rischio.
- Problemi strutturali in merito alla prevenzione, assistenza delle vittime e monitoraggio dei perpetratori.

– Dal punto di vista individuale è stato invece ravvisato:

- Sottovalutazione del rischio da parte della vittima.
- Mancata querela o ritiro della stessa da parte della vittima, a causa delle pressioni agite da parte di familiari, perché riconciliatasi col compagno o per paura di essere uccisa.
- Mancato aiuto da parte di familiari e amici, a conoscenza dei fatti.

- Mancato accesso a centri, uffici legali, servizi e programmi per uscire dalla violenza.

- Sarebbe importante svolgere anche ricerche *ad hoc* sia su casi di filicidio che su episodi di omicidio-suicidio, che come tali non sono oggetto di sentenze.

In conclusione, analizzando le 20 sentenze, si può affermare che se considerati nell'ottica della valutazione dell'alto rischio, in 19 casi il femminicidio era prevedibile. Molti di questi erano addirittura presumibilmente evitabili.

Se molte storie mostrano che il perpetuarsi del ciclo della violenza familiare non sfocia necessariamente in omicidio, nei 20 casi di femminicidio esaminati ciò che emerge è piuttosto l'*escalation* della violenza, delle pretese di controllo e delle motivazioni d'odio che culminano nell'omicidio. Per tal motivo, bisognerebbe sempre adottare fin dai primi segni di *escalation* della violenza un approccio olistico e integrato, in cui valutare comparativamente la storia pregressa sia della donna interessata che del maltrattante, proprio per evitare il femminicidio.

Cosa si può fare – Qualche proposta operativa, istituzionale e sociale:

- Maggiori informazioni per la vittima circa l'esistenza di centri specializzati, pubblici o del privato-sociale, che possano aiutarla a uscire dalla violenza.

- Offerta di informazioni semplici e chiare da parte dei diversi operatori, quando ci si trova di fronte a casi di violenza intra-familiare.

- Maggiore garanzia e protezione per le donne che denunciano (con opportunità di lavoro), con la sicurezza che il loro caso venga ben presto esaminato, evitando forme di vittimizzazione secondaria.

- Formazione adeguata di tutti gli operatori coinvolti (giudici, avvocati, assistenti sociali, personale socio-sanitario, Forze dell'ordine, eccetera).

- Condivisione di dati e informazioni fra le diverse organizzazioni e centri interessati.

- Maggior coordinamento in rete fra gli stessi, con un responsabile che monitori casi a rischio sul modello delle MARAC.

- Sostegno di gruppi di mutuo-aiuto, ovvero di ex vittime che siano in grado di indicare ad altre donne possibili vie per uscire dalla violenza.

- Maggiore vicinanza ai familiari, facendoli sentire più partecipi nella ricerca della verità sul femminicidio, in modo che poi aiutino altre famiglie a prevenire la violenza o ad elaborare il lutto attraverso l'istituzione di associazioni.

- Incentivazione di campagne di sensibilizzazione circa l'attività dei centri antiviolenza pubblici e volontari.

A conclusione della nostra indagine, è possibile asserire che il meccanismo della *DHR* si è dimostrato decisivo per comprendere la mancanza di intervento da parte di operatori preposti, così come la mancata (auto)tutela della vittima.

Si può dunque tragicamente imparare da un'indagine *post-mortem*, proprio per evitare che si ripeteruino femminicidi. E questo lo dobbiamo a nome delle vittime, dei loro familiari e di chi è sopravvissuto.

È per tale ragione che, conclusivamente, appare necessario introdurre anche in Italia l'analisi post-mortem nei casi di femminicidio, grazie all'istituzione di un organismo preposto e di un commissario straordinario (come nel caso delle persone scomparse) che formi commissioni imparziali di indagine non-penale, aventi l'obiettivo di comprendere come poter far meglio funzionare il sistema di prevenzione, sensibilizzare le persone a rischio, cambiare le culture maschili autoritarie.

5.3 «MAI PIÙ»: le sentenze Talpis e Manduca e le richieste di accesso agli atti della Commissione

Le sentenze Talpis e Manduca

Come evidenziato ai paragrafi precedenti, i doveri di protezione delle vittime di violenza di genere hanno attualmente solide basi normative, nazionali e sovranazionali.

È peraltro importante sottolineare che l'omessa adozione di misure di tutela in favore della vittima non solo aggrava la condizione di rischio di quest'ultima (e inevitabilmente alimenta percezioni di sfiducia verso le istituzioni) ma può produrre responsabilità anche a carico degli operatori di giustizia, sia pure indirettamente, in conformità agli assetti normativi.

Sul punto è del tutto opportuno richiamare brevemente due sentenze, entrambe molto recenti, le cui statuizioni devono necessariamente orientare le scelte degli operatori.

La prima sentenza meritevole di menzione è quella emessa dal tribunale di Messina il 30 maggio 2017 con la quale, in applicazione della normativa in tema di responsabilità civile dei magistrati, la Presidenza del Consiglio dei ministri è stata condannata a risarcire la parte ricorrente per i danni riportati a seguito di condotte omissive dei magistrati inquirenti. La vicenda è indubbiamente complessa e la rappresentazione mediatica che ne è derivata è per vari aspetti non corretta o addirittura fuorviante. La tesi diffusamente sostenuta dalla stampa è che la vittima avesse presentato dodici denunce nei confronti del marito senza ottenere alcun provvedimento di tutela.

In particolare, la parte ricorrente nel giudizio di responsabilità ravvisava negligenza inescusabile dei magistrati per non avere posto in essere i dovuti atti di indagine tra cui l'interrogatorio dell'indagato, la mancata sollecitazione verso le autorità sanitarie in ordine all'adozione del trattamento sanitario obbligatorio, la mancata adozione di misure cautelari.

L'analisi degli atti e della sequenza processuale ci restituisce un quadro in parte diverso e tuttavia egualmente meritevole di attenzione, per i preziosi spunti di riflessione forniti.

Va detto innanzitutto che la prima denuncia che era stata sporta dalla vittima aveva determinato l'adozione della misura dell'allontanamento dalla casa familiare del soggetto maltrattante. Senonché, in sede civile, nell'ambito della causa di separazione, i figli erano stati affidati in via esclusiva al padre (come purtroppo a volte accade) e a seguito di tale provvedimento il pubblico ministero aveva chiesto e ottenuto la revoca della misura cautelare.

Successivamente, sempre in sede civile, la perizia psichiatrica, psicologica e socio-assistenziale disposta dal giudicante aveva escluso per entrambi la sussistenza di patologie psichiatriche e aveva loro riconosciuto la capacità genitoriale, ancorché da esercitare con il supporto dei servizi sociali.

Per quanto attiene ai paralleli procedimenti penali, parte di essi risultavano iscritti per reati cosiddetti «minori» che non consentivano alcuna misura cautelare; in buona parte erano stati archiviati, senza peraltro alcun addebito nei confronti dei magistrati titolari.

Il problema risultava invece incentrato su un unico episodio del giugno 2007: la signora Manduca aveva infatti denunciato l'ex coniuge di averla minacciata con un coltello a scatto e aveva integrato la querela alcuni giorni dopo, lamentando la ripetizione di tale minacciosa condotta.

Questi episodi non avevano dato luogo ad alcuna iscrizione né tantomeno erano state adottate misure anche solo investigative. E proprio su questo punto il tribunale di Messina ravvisava responsabilità. Riteneva infatti il tribunale che la procura avrebbe dovuto disporre perquisizione domiciliare e personale del soggetto autore della condotta illecita al fine di reperire tale arma; ravvisava altresì nesso causale tra tale omissione e i successivi tragici eventi, posto che la vittima, precedentemente querelante, effettivamente era stata uccisa con il coltello a scatto la cui detenzione e porto illecito aveva denunciato poco tempo prima.

L'ulteriore sentenza meritevole di attenzione è quella emessa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo il 2 marzo 2017 sul caso Talpis. La vicenda in questo caso è ben più complessa e le omissioni che essa svela hanno connotazioni a tratti eclatanti.

Precisamente, risulta dalla sentenza che la persona offesa in più occasioni aveva denunciato il marito per atti di violenza anche gravi. La prima aggressione si era verificata nel giugno 2012: a tale episodio ne erano seguiti altri di crescente gravità, anche con uso di armi da taglio, che tuttavia non avevano dato luogo ad alcun intervento di protezione. Nel frattempo la vittima era stata accolta da una casa rifugio gestita da un centro antiviolenza; tuttavia tale soluzione aveva breve durata perché i servizi sociali comunicavano di non disporre dei fondi occorrenti per prendere in carico la parte e dunque di non potere sostenere le spese dell'associazione. La donna a quel punto si allontanava dalla struttura, addirittura dormendo per strada per qualche tempo. Successivamente, avendo trovato lavoro come badante, riusciva ad affittare un piccolo appartamento. Il marito nel frattempo continuava a minacciarla e a molestarla per farle ritirare le denunce. Nel marzo 2013, a distanza di molti mesi dalla prima denuncia, la persona offesa veniva finalmente sentita dalla polizia per la prima volta, in attuazione della delega del magistrato inquirente. A causa delle pressioni del coniuge

e della sfiducia verso le istituzioni nel frattempo maturata, la vittima attenuava il tenore delle precedenti dichiarazioni; il reato di maltrattamenti veniva così archiviato.

Il 18 novembre 2013 l'indagato riusciva ad entrare a casa della moglie e la aggrediva con un coltello. Il figlio di lei, intervenuto per difendere la madre, veniva ferito a morte; anche la donna veniva ferita gravemente.

A conclusione del processo, l'aggressore veniva condannato all'ergastolo. Tuttavia, in relazione a tale vicenda, la Corte europea investita del giudizio, ravvisava plurime violazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In particolare ravvisava:

– violazione degli articoli 2 e 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: diritto alla vita e divieto di tortura o trattamenti inumani o degradanti. La Corte riconosceva la sussistenza di tali violazioni in ragione della persistente inerzia degli organi dello Stato. Rilevava sul punto che la parte offesa era stata sentita solo sette mesi dopo la prima denuncia. Aggiungeva che non vi era stata alcuna valutazione del rischio che correva la vittima e che tale valutazione era necessaria anche dopo che la stessa, peraltro a seguito delle pressioni del coniuge e scoraggiata dalla inerzia dello Stato, aveva in parte ritrattato le precedenti dichiarazioni. In sostanza, secondo la Corte, le autorità italiane avevano di fatto creato una situazione di impunità e avevano del tutto omesso la valutazione e trattazione del rischio corso dalla vittima (punto 18 della sentenza) e nemmeno si erano preoccupate di verificare per quale ragione avesse ritrattato le accuse;

– violazione dell'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo: la Corte affermava che «la passività generalizzata e discriminatoria della polizia che creava un clima favorevole a questa violenza comportava la violazione dell'articolo 14, ... in quanto rifletteva l'atteggiamento discriminatorio verso la vittima in quanto donna».

Alla luce di tali valutazioni, la Corte condannava lo Stato a pagare il risarcimento alla vittima, che veniva liquidato in 30.000 euro.

Le tragiche vicende sommariamente riportate, oltre che costituire monito e orientamento per gli operatori, consentono di formulare taluni rilievi e osservazioni critiche aventi ad oggetto:

– il tendenziale scollamento tra il contesto giudiziario civile e quello penale;

– il *deficit* nella regolamentazione delle attribuzioni delle autorità (giudiziaria, di polizia, socio-assistenziale eccetera) chiamate ad intervenire e l'assenza di coordinamento tra di esse;

– l'assenza totale di valutazione del rischio.

Per quanto attiene al primo punto, un dato costantemente emerso nel corso dei lavori di questa Commissione è quello afferente alla mancanza di un adeguato raccordo tra i diversi contesti processuali che spesso accompagna il contestuale radicamento di cause civili e penali in relazione alla medesima vicenda familiare. Non di rado accade che i provvedimenti adottati

nel contesto penale siano del tutto ignorati e/o disattesi nel parallelo contesto civile; in altri casi si registrano addirittura esiti contrastanti nei diversi filoni processuali.

Tali situazioni non soltanto sono state oggetto di denuncia in occasione delle audizioni effettuate ma sono emerse inequivocabilmente anche in occasione dell'acquisizione di atti processuali disposta su iniziativa di questa Commissione, come di seguito precisato.

Per quanto attiene al secondo punto citato, afferente ai *deficit* operativi delle autorità chiamate ad intervenire, le vicende giudiziarie richiamate costituiscono chiaro esempio di quali siano le conseguenze di tali inadeguatezze.

La drammatica vicenda riportata nella sentenza Talpis ci restituisce un contesto connotato da ritardi, sottovalutazioni, superficialità, assenza totale della «rete di protezione». La vittima viene lasciata sola, in tutti i modi in cui è possibile farlo; la percezione della totale mancanza di supporto e tutela innesca nella suddetta un sentimento di sfiducia verso lo Stato e le istituzioni che la porterà a ritrattare le accuse precedentemente formulate, nella convinzione che la denuncia non solo non porti a nulla, ma addirittura aggravi la sua condizione di rischio.

Emerge dunque con nitidezza anche dai casi citati come le denunce di violenza debbano comportare tempestive misure di tutela endo-processuali ed *extra*-processuali. Tali procedure tuttavia non possono essere lasciate allo spontaneismo o ad una sorta di monadismo organizzativo dei vari soggetti istituzionali o privati, lasciati liberi di decidere se, quando e come intervenire. Al contrario, la tutela della vittima e la prevenzione di così gravi reati sono obiettivi raggiungibili solo con la creazione di una rete nella quale gli adempimenti dei vari soggetti siano regolamentati nei contenuti e nei tempi e siano oggetto di periodico confronto.

La tutela della vittima richiede necessariamente un approccio integrato e un coordinamento costante tra i soggetti della rete. Se la vittima viene lasciata sola, sul piano assistenziale, comunicativo, operativo, sarà esposta a inevitabili turbolenze sul piano emotivo o comportamentale. La solitudine della vittima aggrava il rischio di pressioni in suo danno e conseguenti ritrattazioni.

In tale prospettiva, la prima attività da compiere – così venendo al terzo punto delle riflessioni introdotte – è quella della valutazione del rischio: attività sulla quale si registra purtroppo allo stato una situazione carente e disomogenea a livello nazionale.

In una prospettiva ideale, tale valutazione dovrebbe essere effettuata con la massima tempestività, e con metodo rigoroso, costituendo necessaria premessa per l'eventuale adozione di misure cautelari e/o in ogni caso per l'adozione di misure di protezione⁴⁵.

Ed invece, se è pur vero che nel corso del tempo si è assistito ad una accresciuta sensibilità e professionalità nella trattazione di tali reati, è al-

⁴⁵ Si segnala, al riguardo, la recente modifica apportata all'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, dalla legge 17 ottobre 2017, n. 161, per effetto della quale è stata estesa l'applicabilità delle misure di prevenzione agli indiziati del delitto di *stalking*.

trettanto vero – e documentato dai lavori di questa Commissione – che permangono aree di assoluta inefficienza: vi sono casi in cui la valutazione del rischio è del tutto omessa (talora, con esiti tragici); in altri casi – la maggior parte – tale valutazione viene tratteggiata dagli operatori di polizia mediante approcci di tipo discrezionale, basati sull'esperienza o sulle capacità intuitive dell'operatore, e non invece sulla base di voci e parametri preventivamente elencati, individuati e testati dalle scienze settoriali (si rinvia sul punto all'audizione della prof.ssa Anna Baldry).

La svalutazione della vittima in talune prassi giudiziarie: due casi di accesso agli atti da parte della Commissione

Come rilevato in precedenza, i lavori di questa Commissione si sono sviluppati in più direzioni, mediante numerose audizioni e parallele acquisizioni documentali.

La Commissione ha ritenuto in particolare di focalizzare l'attenzione su due vicende giudiziarie, che si prestano a talune riflessioni in ordine alla qualità e tempestività della risposta giudiziaria.

Il primo caso riguarda la vicenda processuale di una giovane donna residente in area centro-meridionale. Risulta dagli atti acquisiti dalla Commissione che la suddetta, dopo l'interruzione della relazione sentimentale, aveva ripetutamente querelato il proprio ex convivente (sette querele dal 2013 al 2015) per la fattispecie di atti persecutori ed altri reati, per i quali il suddetto era stato rinviato a giudizio.

Senonché, nei paralleli procedimenti incardinati dinanzi al Tribunale per i minorenni (per i provvedimenti a tutela della figlia minore e per l'invocata declaratoria di decadenza del padre dalla responsabilità genitoriale) e presso il tribunale ordinario (per la separazione coniugale), le denunce e correlate informazioni acquisite dal contesto penale venivano del tutto disattese o comunque ignorate: sul presupposto di un diritto della figlia minore della coppia alla «bi-genitorialità» – diritto sacrosanto e imprescindibile nelle situazioni fisiologiche ma con tutt'altra valenza di fronte ad atti violenti e minacciosi di un coniuge in danno dell'altro – venivano disposti provvedimenti che non soltanto imponevano alla bambina di incontrare il padre nonostante le vibranti e argomentate proteste di quest'ultima (in particolare, la bambina aveva crisi di pianto e tremori diffusi; inoltre, in presenza sia degli assistenti sociali che del padre, la stessa raccontava i numerosi episodi di violenza fisica e verbale consumati in danno della madre cui aveva suo malgrado assistito – narrava di grida, insulti, minacce, tavoli lanciati contro la madre – e che peraltro non venivano smentiti dal genitore incolpato, il quale persisteva in atteggiamenti di aggressività verbale e denigrazione dell'ex moglie anche in presenza degli operatori sociali) ma addirittura venivano imposti plurimi incontri fra tutti e tre arrivando a suggerire (la consulente tecnica d'ufficio (CTU) nominata dal giudice civile) persino i giochi che dovevano fare assieme («il gioco del cucchiaino con l'uovo; il salto con l'elastico; il dribbling con i bicchieri; il tiro con la palla bendato; mangiare le fragole con la panna senza sporcarsi»).

Come se non bastasse, in occasione degli incontri tra la bambina e la CTU, quest'ultima, a fronte dell'atteggiamento risoluto della minore che ribadiva la propria intenzione di non incontrare più il padre per il terrore che le incuteva, replicava affermando con toni perentori che dal padre non si sarebbe separata mai.

Costituisce motivo di ulteriore sconcerto il fatto che in tali incontri, secondo quanto risulta dalle relazioni e dai verbali, il padre non avesse assunto alcuna iniziativa comportamentale finalizzata a ristabilire un adeguato rapporto con la propria figlia: il suddetto infatti utilizzava il tempo a disposizione soltanto per esprimere recriminazioni e rancore verso la propria ex convivente e per svalutare ed insultare gli operatori sociali, ulteriormente alimentando l'insofferenza e la preoccupazione della bambina.

Da ultimo, non si può non rilevare che tale vicenda, evidentemente dolorosa per le persone offese e che ne condiziona pesantemente le vite, si connotava per la sua importante estensione temporale, essendo la prima querela del 2013. Ad oggi, alla luce degli atti acquisiti dalla Commissione, si ha ragione di ritenere che nessuno dei citati procedimenti, in sede civile o penale, sia approdato a decisione irrevocabile ed anzi nemmeno a decisione di primo grado.

Aggrava poi la percezione di gravità, il fatto che tali situazioni non abbiano connotazioni episodiche: secondo quanto riferito in sede di audizioni dalle associazioni che si occupano della tutela delle vittime di violenza di genere, il sostanziale disinteresse nel contesto civile rispetto a quanto denunciato e riscontrato in sede penale (anche solo a livello di gravità indiziaria, che peraltro consente l'adozione di misure cautelari) costituisce prassi piuttosto diffusa, come se gli agiti violenti del genitore maltrattante e/o persecutore fossero elementi trascurabili nella valutazione della capacità genitoriale.

Questa Commissione è ben consapevole della necessità di scongiurare il rischio di denunce pretestuose e strumentali, finalizzate ad estromettere l'altro genitore dal rapporto con i figli, o per ignoranza sui bisogni dei suddetti o per intenti ritorsivi; cionondimeno, se è pur vero che qualunque denuncia penale deve essere sottoposta a verifica rigorosa, con severe conseguenze in caso di deliberata e accertata falsità, è altrettanto vero che la necessità di tenere in adeguata considerazione gli agiti violenti del coniuge nei provvedimenti concernenti l'affido dei figli è chiaramente espressa dalla Convenzione di Istanbul e costituisce, peraltro, espressione di basilare buon senso.

L'altra vicenda giudiziaria in relazione alla quale vi è stato accesso agli atti da parte della Commissione ha connotazioni ben più drammatiche, trattandosi di caso di femminicidio consumato nel circondario di Udine.

Risulta dagli atti – e in ogni caso è noto trattandosi di vicenda che ha ricevuta ampia trattazione mediatica – che M.F., a fronte dell'intenzione manifestata dalla giovane donna cui era sentimentalmente legato, di interrompere la loro relazione, aveva aggredito la suddetta stringendola con violenza al collo sino a farle perdere coscienza. Successivamente, avendo chiaramente riscontrato che la vittima era ancora in vita, anziché attivare

un immediato soccorso per scongiurare il più grave evento lesivo, decideva di vagare in auto a lungo, e si presentava presso una struttura di polizia solo dopo avere avuto certezza del decesso della vittima.

Il giudice di prime cure, in sede di convalida del fermo, applicava la misura cautelare della custodia in carcere, sul presupposto di una ritenuta elevatissima capacità criminale e pericolo di recidiva. Sorprendentemente, il tribunale del riesame, su ricorso dell'indagato, sostituiva la custodia in carcere con gli arresti domiciliari, valorizzando il fatto che si trattava di un soggetto incensurato, ben inserito nella società, che fino all'omicidio aveva tenuto una condotta priva di rilievi negativi e che si era presentato spontaneamente presso l'ufficio di polizia; elementi dai quali i giudici dell'impugnazione cautelare ricavano il convincimento che la sua pericolosità potesse essere controllata anche mediante meno gravose misure.

Tale decisione suscitava grande sconcerto nella pubblica opinione (e persino nella popolazione carceraria, come riportato dai mezzi di informazione); in particolare, questa Commissione riceveva una lettera da parte dei genitori della giovane vittima nella quale il dolore lacerante per la perdita della persona più amata si intrecciava con lo sgomento nel prendere atto dell'attenuazione della misura cautelare.

A fronte di tale situazione, presa visione degli atti processuali, senza voler entrare nel merito della richiamata vicenda processuale e nella consapevolezza della difficoltà di imporre automatismi rigidi in punto di applicazione di misure cautelari (per la varietà dei fattori che possono venire in rilievo ed altresì in considerazione della ineludibile componente valutativa che contraddistingue la materia, sia pure nell'ambito di requisiti e parametri normativamente tracciati), questa Commissione ritiene di dover richiamare con forza l'attenzione sulla necessità di una valutazione particolarmente attenta, e fondata sulle peculiarità specifiche delle condotte criminali qui considerate, della gravità delle molteplici forme della violenza di genere e della pericolosità sociale di coloro che se ne rendono responsabili.

Pur nel rispetto della pronuncia, occorre riflettere, anche ai fini dell'applicazione delle misure cautelari, sul fatto che l'omicida (reo confesso) pur essendo incensurato, e che fino all'omicidio aveva tenuto condotta irreprensibile, non aveva esitato a togliere la vita ad una giovane donna, la cui «colpa» era quella di avergli comunicato la propria intenzione di interrompere la loro relazione; si rifletta inoltre sul fatto che nonostante l'incensuratezza, l'opzione in tema di misure cautelari adottata nel caso in esame, potrebbe apparire gravemente svalutante rispetto l'enorme e irreparabile gravità della condotta illecita.

Questa Commissione ritiene pertanto di dovere esprimere l'auspicio che tra gli elementi oggetto di considerazione non venga mai a mancare il doveroso rispetto verso la vittima, specie ove si tratti di scongiurare il rischio di prospettazioni strumentali o addirittura provocatorie.

6. IL PIANO NAZIONALE STRAORDINARIO CONTRO LA VIOLENZA SULLE DONNE

Nel corso delle audizioni effettuate dalla Commissione d'inchiesta sono emerse diverse criticità riguardo alcuni aspetti trattati dai Piani adottati nel corso degli ultimi anni; la maggior parte di queste sono state recepite nell'ultimo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne triennale, adottato nel 2017, nell'elaborazione del quale si è «*fortunatamente perso il carattere di straordinarietà: si è lavorato e ci si è confrontati per molti mesi ed è fondamentale che, almeno questa volta, il piano individui responsabili certi e una governance precisa in modo che si sappia chi deve fare cosa e in quale tempo lo deve fare, al fine di attuare un monitoraggio permanente, sulla base di indicatori chiari e tempi di valutazione certi. Ovviamente si deve poter contare su risorse adeguate in assenza delle quali anche un piano più avanzato rispetto al secondo piano d'azione straordinario non riuscirebbe a far fronte al problema di come articolare tutto il sistema di protezione, di prevenzione e di sanzione. (...) C'è comunque un dato nuovo: è stato affidato al CNR il compito di svolgere una mappatura stabile ed una analisi valutativa sugli interventi previsti dal piano e sui loro effetti e risultati, ma questo è utile se tutto funziona nel modo dovuto*»⁴⁶.

A livello di governance, il Piano che «*si propone l'obiettivo di creare un sistema di governance per coordinare gli interventi in ambito centrale e territoriale, ha istituito l'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza – che riunisce i rappresentanti di diversi soggetti istituzionali, esperti e associazioni particolarmente attive nel settore dell'assistenza alle vittime della violenza di genere – e la cabina di regia. A tali organismi partecipano attivamente anche rappresentanti del Ministero dell'interno e del Dipartimento della pubblica sicurezza, nell'intento di sviluppare ulteriori forme di cooperazione sinergica necessarie a compiere un ulteriore salto di qualità*»⁴⁷. Tale struttura è rimasta immutata nell'attuale versione.

Altro soggetto istituito è la cabina di regia, che ha l'obiettivo di coinvolgere le amministrazioni statali, quindi i vari ministeri interessati e le regioni. Inoltre, l'organismo è stato integrato anche con la presenza di rappresentanti dei comuni, proprio per favorire il coinvolgimento degli stessi enti locali. Tale aspetto è stato accolto positivamente dalle amministrazioni locali e dalle loro rappresentanze in quanto «*la creazione di una cabina di regia che per la prima volta, vede riunite allo stesso tavolo istituzioni diverse, quali Ministeri, Regioni e Comuni, chiamati a discutere congiuntamente di azioni di contrasto alla violenza contro le donne è una cosa positiva. Questo non era mai accaduto negli ultimi trent'anni*»⁴⁸.

⁴⁶ Audizione della presidente nazionale dell'Unione Donne in Italia (UDI), dott.ssa Vittoria Tola – 25ª seduta: mercoledì 11 ottobre 2017.

⁴⁷ Audizione del Capo della polizia, prefetto Franco Gabrielli – 12ª seduta: martedì 4 luglio 2017.

⁴⁸ Audizione della presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna, dott.ssa Simona Lembi – 8ª seduta: mercoledì 14 giugno 2017.

Complessivamente, *«il Piano nazionale ha previsto per la prima volta due sedi di confronto, quindi la possibilità di una interazione tra i diversi livelli di governo sul territorio e, dunque, un lavoro trasversale, sia a livello verticale che orizzontale. Questo ha consentito di avere in qualche modo una strategia non esclusivamente a livello nazionale. La cabina di regia coinvolge infatti le diverse amministrazioni statali, quindi i vari Ministeri – quelli interessati, come sapete, sono molti – e le Regioni. Per mia scelta, poi, l'organismo è stato integrato anche con la presenza di rappresentanti dei Comuni, proprio per favorire il coinvolgimento degli stessi enti locali»*⁴⁹.

All'interno del Piano sono previste una serie di linee di azione – comunicazione, educazione, formazione, valutazione del rischio, soccorso, reinserimento socio-lavorativo, recupero dei maltrattanti – alle quali corrispondono le indicazioni fornite per implementare il contrasto alla violenza di genere in ognuno dei settori sopra elencati.

Con riguardo alla formazione è stato sottolineato che *«Le risposte istituzionali sono poco efficaci, frammentate ed orientate ad una logica securitaria neutra; in tal modo, la Convenzione di Istanbul risulta scarsamente applicata. I percorsi di formazione di operatori, operatrici e di tutti coloro che, per il proprio lavoro, devono intervenire nei casi di violenza sono frammentari»*⁵⁰. Difatti, *«da tutte le politiche nazionali e, in particolare, dal nuovo piano nazionale antiviolenza»* deve *«emergere chiaramente la necessità di un ripensamento radicale, anche se graduale (non è che pretendiamo tutto e subito), da parte del MIUR delle attuali politiche educative, in modo da superare definitivamente ed espungere le discriminazioni di genere che permeano profondamente il sistema educativo e formativo del nostro Paese, a cominciare dai programmi e dai libri di testo. Questo approccio deve valere per la scuola di ogni ordine e grado, dai nidi alle università; è la mancanza di questo atteggiamento che crea forti disparità di accesso alle facoltà e gap formativi negli istituti scientifici che mantengono discriminazioni di genere nei lavori e nelle carriere assegnati»*⁵¹.

Tale aspetto è stato preso in considerazione nell'ultima revisione del piano poiché ci si è resi conto che *«la Polizia e i Carabinieri fanno moltissima formazione, ma noi nel nuovo piano, stiamo cercando di rendere la formazione continua e obbligatoria anche per gli insegnanti e per altre figure, perché questo è un elemento fondamentale. Bisogna curare meglio la formazione, volta proprio al riconoscimento, al trattamento e alla gestione del rischio; non soltanto quindi alla valutazione, ma alla gestione del rischio»*⁵². A tale riguardo, è emerso come nell'ambito della formazione *«servano risorse a tutti gli strumenti di conoscenza, di istruzione e di for-*

⁴⁹ Audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, On. Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017.

⁵⁰ Audizione della dott.ssa Concetta Carrano, presidente della Associazione DIRE Centri antiviolenza – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017.

⁵¹ Audizione della presidente nazionale dell'Unione Donne in Italia (UDI), dott.ssa Vittoria Tola – 25ª seduta: mercoledì 11 ottobre 2017.

⁵² Audizione della prof.ssa Maura Misti – 7ª seduta: martedì 13 giugno 2017.

mazione, che sono quelli che esattamente possono prevenire certi fenomeni e costruire una certa cultura»⁵³. Pertanto, «tra le linee del nuovo Piano antiviolenza è previsto anche il lavoro con il MIUR sulla formazione dei docenti: nonostante il corpo insegnante sia prevalentemente femminile, non necessariamente per il solo fatto di essere donne le insegnanti sono adeguatamente preparate ad affrontare certi temi. È quindi molto importante lavorare attraverso i vari progetti non solo sull'atteggiamento degli studenti ma anche sulla formazione dei docenti»⁵⁴.

Limitatamente all'attribuzione dei fondi sono emersi diversi problemi causati in primis «dall'assenza di linee guida per le Regioni sul trattamento della violenza. Il risultato è che in venti Regioni italiane abbiamo venti leggi regionali sulla violenza, con standard e obiettivi in alcuni casi abbastanza differenti. Questo ha posto anche dei problemi di gestione dei fondi che vengono dallo Stato, attraverso l'intesa Stato-Regioni, che la Corte dei conti ha analizzato»⁵⁵. Con riguardo alla distribuzione degli stessi è stato affermato che «servono invece interventi di ampio respiro, strutturali e certi, che siano economicamente validati. Per fare questo il nostro Paese deve avere la volontà politica di organizzare un monitoraggio, cosa che sta già facendo perché nel nuovo piano straordinario è prevista una collaborazione tra il Consiglio nazionale delle ricerche e l'I-STAT; mi auguro che tale monitoraggio venga sempre più ampliato e veda la collaborazione di tutti i centri antiviolenza, che spesso si nascondono dietro questioni di privacy. Visto però che si tratta di fondi pubblici, non lo riteniamo utile. (...) Dunque bisogna cambiare senz'altro il sistema di governance dei finanziamenti pubblici, ma occorre anche un'attenzione grande alla qualità degli interventi nel momento in cui si effettua giustamente – come va fatto – un'estensione della rete dei centri antiviolenza»⁵⁶.

In riferimento «al fatto che le Regioni non hanno ben spiegato come sono state utilizzate le risorse, rispetto alla prima annualità c'è da dire che non erano stati presi accordi precisi con il Dipartimento su come rendicontare, anche perché la norma prevede soltanto una relazione delle Regioni. Pertanto, nonostante le Regioni in base ai vari bilanci avessero comunque tutti i dati, erano obbligate soltanto a una relazione. Sulla base di quello che abbiamo visto, con la diversa utilizzazione delle risorse a livello regionale, abbiamo proposto al Dipartimento delle schede analitiche comuni, che adesso sono ufficiali, riferite sia alla programmazione che al monitoraggio sull'utilizzo delle risorse. In particolare, le schede riguardano due filoni, quello cioè dell'utilizzo delle risorse ex articolo 5-bis (il 33 e 67 per cento, di cui vi ho parlato prima) e quello dell'impiego delle risorse riferite al Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale

⁵³ Audizione della sen. Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017.

⁵⁴ Audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, on. Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017.

⁵⁵ Audizione della prof.ssa Maura Misti – 7ª seduta: martedì 13 giugno 2017.

⁵⁶ Audizione di rappresentanti delle associazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL – dott.ssa Menelao (UIL) – 30ª seduta: martedì 14 novembre 2017.

e di genere, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 119. Tutte le Regioni le hanno quindi presentate in maniera uniforme al Dipartimento e sono comunque sempre ben evidenziate sul sito: addirittura, sono riportati i dati Regione per Regione, mentre nelle prime pagine è riassunto il quadro generale»⁵⁷.

Per questo motivo, sono stati recentemente inseriti degli *standard* di trasparenza più elevati e, soprattutto, si è cercato di omogenizzarli per rendere tale profilo più agevole e di maggiore garanzia.

I finanziamenti vengono previsti ogni anno all'interno della legge di stabilità e successivamente sono ripartiti tra le regioni per l'attuazione delle suddette politiche di contrasto – in particolare per il finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio – dal momento che a livello normativo una parte delle risorse è vincolata e si richiede che venga destinata proprio all'implementazione di queste strutture. Alle risorse statali si aggiungono quelle messe a disposizione dalle regioni.

Nel corso delle audizioni è stato anche suggerito che *«in base all'esperienza maturata da ANCI e dai Comuni in questi trent'anni e proprio in virtù del principio della territorialità dei centri antiviolenza, abbiamo voluto evidenziare che la governance dell'intero sistema debba essere mantenuta vicina al luogo in cui il servizio viene erogato: è infatti riconosciuto che un'azione è tanto più efficace ed efficiente quanto più viene erogata e finanziata dal soggetto istituzionale più vicino ai cittadini e alle cittadine, e questo non vale solo per le azioni di contrasto alla violenza. Sono pertanto convinta che le risorse finanziarie debbano essere assegnate direttamente ai Comuni, lasciando alle Regioni l'azione di programmazione da svolgere d'intesa con le amministrazioni comunali secondo criteri condivisi all'origine»⁵⁸*. Tale argomento, nel corso della medesima audizione è stato ulteriormente ripreso per ribadire la necessità e la centralità del ruolo delle amministrazioni locali in quanto *«È del tutto evidente che anche il ruolo delle Regioni è estremamente importante, soprattutto sul fronte sanitario e educativo. Molto spesso, però, i Comuni di tutta Italia sono costretti a fare fronte a problemi di carenza di risorse finanziarie necessarie per attivare i percorsi di uscita dalla violenza»⁵⁹*.

Altro punto critico dei precedenti Piani, riguarda i centri antiviolenza in quanto *«Tutti i principi, le modalità di intervento e le caratteristiche che identificano i centri antiviolenza come luoghi di donne e del femminismo sono stati messi a dura prova non solo dal Piano stesso, ma anche dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni sui requisiti minimi strutturali dei centri antiviolenza e delle case rifugio. In entrambi i provvedimenti manca qualsiasi riconoscimento delle esperienze storiche*

⁵⁷ Audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome – 21ª seduta: martedì 19 settembre 2017.

⁵⁸ Audizione della presidente della Commissione pari opportunità ANCI e Consigliera comunale di Bologna, dott.ssa Simona Lembi – 8ª seduta: mercoledì 14 giugno 2017.

⁵⁹ Audizione dell'assessora per le pari opportunità del comune di Pisa, dott.ssa Maria Luisa Chiofalo – 8ª seduta: mercoledì 14 giugno 2017.

significative dei centri antiviolenza: nel preambolo e negli obiettivi del Piano si fa riferimento e si riconosce a livello normativo l'esperienza e la pratica dei centri antiviolenza che hanno messo «a frutto l'esperienza politica del movimento femminista, nei diversi territori dove sono presenti». Nel resto del Piano, però, il ruolo dei centri risulta totalmente depotenziato e viene equiparato a qualsiasi altro tipo di soggetto del privato sociale che presta un servizio»; questo comporta il rischio «di normalizzare la violenza, collocandola in interventi socio-assistenziali o socio-sanitari. In questo modo, non solo si nega la genesi stessa della violenza, ma non si interviene in modo corretto»⁶⁰.

Un altro dei principali punti deboli dei piani precedenti è il monitoraggio, che costituisce una novità sulla quale si è deciso di rinforzare le politiche. Pertanto, *«nel nuovo piano antiviolenza si è deciso di aprire un focus specifico anche sul monitoraggio e sulla valutazione delle misure e delle politiche che il piano stesso propone, cosa che mancava nel precedente. A tal fine si è stipulato un protocollo con il CNR che, nella fase di attuazione del nuovo Piano antiviolenza, si occuperà proprio di cercare di valutare preventivamente – oltre che in itinere e all'esito della sua attuazione – l'impatto di queste misure, l'efficacia delle stesse e l'eventuale necessità di correzioni in prospettiva»⁶¹.*

All'ISTAT è stata affidata la creazione di banche dati coordinate e la elaborazione dei dati riguardanti tutte le agenzie pubbliche e private che rilevano il fenomeno della violenza per armonizzare gli strumenti già esistenti. Difatti, è stato sottolineato come *«l'indagine sulla sicurezza delle donne dell'ISTAT ha i requisiti della Convenzione di Istanbul, perché affronta tutto. Manca un requisito (...): la sua periodicità. L'indagine è stata fatta nel 2006 e poi nel 2014; sono quindi passati otto anni. Cosa dice la Convenzione di Istanbul? Che abbiamo bisogno di un'indagine condotta a intervalli regolari per misurare i cambiamenti nel tempo. Questi ovviamente non sono intervalli regolari. Adesso, nel piano antiviolenza è stata inserita⁶², e nell'accordo con l'ISTAT è stato deciso di farne un'altra nel 2019; quindi non più otto ma cinque anni, e questo è un fatto molto positivo. Però dovremmo fare in modo di stabilire una periodicità con cui deve essere condotta l'indagine, magari anche attraverso una copertura normativa, in modo tale da garantirne l'attuazione nel tempo»⁶³.*

Va ricordato che il Piano antiviolenza ha assegnato all'ISTAT le risorse sia per svolgere la nuova indagine campionaria, sia per intraprendere le altre attività di monitoraggio e di costruzione del Sistema Informativo Statistico sulla violenza di genere (due milioni di euro nel triennio 2017-19), grazie anche a un'apposita convenzione fra ISTAT e Dipartimento

⁶⁰ Audizione della dott.ssa Concetta Carrano, presidente della Associazione DIRE Centri antiviolenza – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017.

⁶¹ Audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, on. Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017.

⁶² Si intende la previsione di un'indagine sulla sicurezza delle donne.

⁶³ Audizione della dott.ssa Linda Laura Sabbadini – 34ª seduta: martedì 5 dicembre 2017.

pari opportunità. Recentissimamente l'ISTAT, in attuazione di questa convenzione, ha anche attivato un portale in cui sono state fatte confluire le informazioni disponibili (<https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>). Il continuo aggiornamento dei dati è garantito dall'ISTAT attraverso convenzioni sia con i diversi Ministeri sia con le reti dei Centri Antiviolenza, sia con le Regioni e gli Enti Locali.

Il nuovo Piano prevede l'implementazione del rapporto con le Forze dell'ordine attraverso un protocollo già siglato con l'Arma dei carabinieri e con la Polizia di Stato; il prossimo *step* riguarda un accordo con ANCI per estendere tali protocolli anche alla Polizia municipale (come sta già avvenendo in diverse città italiane). Difatti, con riferimento all'Arma dei carabinieri, è stato sottolineato come *«sulla base dell'esperienza maturata nel settore, l'Arma è stata anche chiamata a collaborare, quale rappresentante del Ministero della difesa, nel tavolo interministeriale istituito nel 2013 per l'elaborazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere. Il documento programmatico, adottato nel luglio 2015 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, individua – com'è sicuramente a voi noto – tutte le iniziative da intraprendere nei diversi settori d'intervento, tra cui l'istituzione dell'osservatorio nazionale sulla violenza, al quale l'Arma partecipa con il comandante del reparto analisi criminologiche, qui presente, da cui dipende la sezione atti persecutori»*⁶⁴.

L'obiettivo è fare in modo che i soggetti che nella maggior parte dei casi si interfacciano per primi con le vittime di violenza e con i soggetti maltrattanti, abbiano una formazione adeguata e rispettino dei precisi protocolli volti all'emersione e segnalazione di ogni episodio prodromico a trasformarsi in una violenza.

Nel corso delle audizioni è stato evidenziato che dalla *«sentenza Talpis emerge anche una grave sottovalutazione del rischio, eppure l'attuale Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere prevede l'utilizzo della valutazione del rischio quale strumento di prevenzione, ma si tratta di uno strumento ancora poco conosciuto e poco applicato»*⁶⁵.

Nell'ambito del lavoro svolto con il Ministero della difesa, con il Ministero dell'interno e in parte con il Ministero dell'economia e delle finanze per la Guardia di finanza, si è riscontrato che il ruolo svolto dai soggetti che per primi intervengono in caso di episodi violenti (o presunti tali) sia fondamentale per il successivo monitoraggio della situazione. Con riferimento alla valutazione del rischio, occorre sottolineare che tale questione *«era già prevista nel piano straordinario del 2015, che verrà nuovamente aggiornato nel 2017.»* *«Nel 2015, in base alla legge 15 ottobre 2013,*

⁶⁴ Audizione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Generale Tullio Del Sette – 19ª seduta: mercoledì 26 luglio 2017.

⁶⁵ Audizione della dott.ssa Concetta Carrano, presidente della Associazione DIRE Centri antiviolenza – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017.

n. 119, è approvata al Piano straordinario (...), con l'inserimento del metodo SARA Plus»⁶⁶.

Altro fenomeno sul quale si è intervenuti è quello della cosiddetta «vittimizzazione secondaria» che colpisce diversi aspetti a partire dall'autonomia abitativa, il reinserimento socio-lavorativo e la tutela dei minori coinvolti in episodi di violenza intrafamiliare. Per questo motivo, il Piano dedica una specifica attenzione ad alcuni interventi molto specifici che vanno proprio in questa direzione. Inoltre, è stata data particolare attenzione ad alcune categorie sociali, quali le donne disabili e le donne migranti; con riferimento a queste ultime, è stato sottolineato come *«le donne migranti – e in particolare le rifugiate e le richiedenti asilo – nel gruppo delle donne che subiscono violenza, richiedono in questo momento un'attenzione particolare, perché i centri di accoglienza non rispettano gli standard di base, sono centri promiscui in cui donne che hanno subito violenza continuano a subire violenza e non hanno privacy»*⁶⁷. Inoltre, è stato altresì segnalato che *«è diffuso il pregiudizio della strumentalità delle denunce presentate dalle donne immigrate senza permesso di soggiorno che denuncerebbero solo per ottenere il titolo di soggiorno secondo l'articolo 18-bis del testo unico sull'immigrazione. Si distorce così il significato dell'esercizio di un diritto da parte di soggetti ancora più a rischio, quali sono le donne straniere senza permesso di soggiorno»*⁶⁸.

Un altro aspetto sul quale il DPO si è recentemente concentrato (e che è ampiamente descritto all'interno del Piano) riguarda la destinazione di risorse anche alle azioni di *prevenzione nei confronti degli uomini maltrattanti. Difatti, si è deciso di prestare particolare attenzione anche al «recupero degli uomini maltrattanti, proprio per cercare di limitare i casi di recidiva ed è proprio dal contributo del Ministero della giustizia che deriva questa parte del nuovo Piano antiviolenza. A prescindere dal fatto che la nostra Costituzione stabilisce che le pene detentive devono essere rieducative, se vogliamo prevenire possibili comportamenti recidivi è necessario che, una volta che il reo ha scontato la sua pena ed è uscito dal carcere, segua un certo percorso»*; riguardo ai finanziamenti *«con il precedente Piano antiviolenza si è scelto di non finanziare specificamente i centri per uomini maltrattanti. Ora questo viene fatto ma in modo diverso, in via sperimentale attraverso i bandi. Credo tuttavia che il nuovo Piano antiviolenza debba tenere in considerazione anche questo elemento, come richiesto peraltro dalla stessa Convenzione di Istanbul»*⁶⁹.

In conclusione, occorre dare menzione del fatto che, tra le maggiori novità del Piano approvato nel 2017, vi è la nascita di nuovi tavoli di lavoro tra cui uno specifico sulla comunicazione all'interno dei *social net-*

⁶⁶ Audizione della prof.ssa Anna Costanza Baldry – 10ª seduta: martedì 27 giugno 2017.

⁶⁷ Audizione della prof.ssa Maura Misti – 7ª seduta: martedì 13 giugno 2017.

⁶⁸ Audizione dell'avv. Teresa Manente – 37ª seduta: mercoledì 13 dicembre 2017.

⁶⁹ Audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, on. Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017.

work, poiché ci si è resi conto del fatto che «sarà necessario superare anche gli stereotipi nel mondo della comunicazione, della televisione e della pubblicità. Per questa ragione tra le linee di intervento del nuovo Piano antiviolenza è previsto anche un riferimento al mondo pubblicitario. Nel nuovo Piano antiviolenza l'approccio è quello di lavorare invece sulla prevenzione, quindi insieme alle agenzie pubblicitarie, attraverso campagne di comunicazione basate sul superamento degli stereotipi di genere»⁷⁰.

7. INTERVENTI DI RETE A TUTELA DELLE VITTIME

7.1 *Gli strumenti a disposizione di tutte le Forze di polizia: una panoramica*

La Commissione d'inchiesta ha chiamato in audizione il prefetto Gabrielli nonché il Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, Tullio Del Sette, che hanno fornito una panoramica degli interventi a disposizione delle Forze dell'ordine per contrastare la violenza sulle donne.

Tra gli interventi di contrasto alla violenza sulle donne che sono stati sviluppati nel corso degli ultimi anni, merita una particolare menzione *l'ammonimento del questore*. Tale provvedimento inizialmente era previsto solo per le condotte prodromiche al delitto di atti persecutori è stato esteso con il decreto-legge n. 93 del 2013 anche ai casi di violenza perseguibili a querela di parte, segnalati alle Forze di polizia da soggetti diversi dalla parte offesa.

Nel periodo 2011-2016 sono stati emessi, in funzione di prevenzione delle condotte di *stalking*, complessivamente 6.405 ammonimenti, con una media che si aggira intorno ai 1.000 provvedimenti l'anno. Il dato trova conferma anche nelle valutazioni relative al corrente anno in cui sono stati già emessi 386 provvedimenti⁷¹.

Dalla data di introduzione della misura, sono stati emessi 1.476 provvedimenti contro il *partner* violento, con una media, nel periodo 2011-2016 di 444 provvedimenti all'anno⁷². Lo strumento è molto utilizzato per intervenire prima che le condotte esplodano in forme più gravi di violenza.

Infatti, come già descritto in precedenza, la misura dell'ammonimento è prodromica a quella penale (articolo 8 del decreto-legge n. 93 del 2013) in quanto è possibile richiederla fino a quando non è presentata la querela per *stalking* e può essere richiesta al questore dalla persona offesa, dopo l'esposizione dei fatti all'autorità di pubblica sicurezza. Il questore, assunte le necessarie informazioni dagli organi investigativi ove ritenga fondata l'istanza, ammonisce oralmente il soggetto invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale. Tale misura è particolarmente efficace nel caso di condotte meno gravi, in quanto il soggetto è av-

⁷⁰ Audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, on. Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017.

⁷¹ Cfr. audizione prefetto Gabrielli.

⁷² *Ut supra*.

visato che in caso di violazione dell'ammonimento si procederà d'ufficio per il reato di *stalking* e le pene saranno aumentate.

Ancora, le Forze di polizia possono adottare la misura dell'*allontanamento urgente dalla casa familiare* ai sensi dell'articolo 384-bis del codice di procedura penale a norma del quale gli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria hanno facoltà di disporre, previa autorizzazione del pubblico ministero, scritta, oppure resa oralmente e confermata per iscritto, o per via telematica, l'allontanamento urgente dalla casa familiare con il divieto di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa, nei confronti di chi è colto in flagranza dei delitti di cui all'articolo 282-bis, comma 6, del codice di procedura penale ove sussistano fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate ponendo in grave ed attuale pericolo la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa. La polizia giudiziaria provvede senza ritardo all'adempimento degli obblighi di informazione previsti dall'articolo 11 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, e successive modificazioni. Della dichiarazione orale di quella si dà atto nel verbale delle operazioni di allontanamento.

Ciò che sorprende della nuova disciplina è l'aver lasciato fuori dal catalogo dei reati per cui si procede, proprio lo *stalking*.

Ad ogni buon conto, il prefetto ha riferito che nel triennio 2014-2016, la misura di cui trattasi è stata adottata dagli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, complessivamente, 787 volte, media che supera i 260 provvedimenti l'anno⁷³.

Il ministro Minniti ha, nella sua audizione, riferito che «gli ammonimenti ai *partner* violenti sono passati da 112 nel 2013 a 517 nel 2016 e nei primi nove mesi di quest'anno siamo già a 432. Gli allontanamenti d'urgenza dalla casa familiare sono passati da 73 nel 2013 a 264 nel 2016 e abbiamo 198 casi nei primi nove mesi del 2017. Come risulta evidente, il quadro può essere così riassunto dal punto di vista statistico, tra i primi nove mesi del 2016 e i primi nove mesi del 2017: ammonimenti in generale +8,32 per cento; ammonimenti a *partner* violenti +17,7 per cento; allontanamenti d'urgenza dalla casa familiare -1 per cento»⁷⁴.

Il Dipartimento di Psicologia della Seconda Università degli studi di Napoli, insieme al Ministero dell'interno, dal 2014 sta portando avanti il progetto «strategie anti stalking: conoscere l'impatto dell'ammonimento» SASCIA In ACTIon, un monitoraggio dei casi di ammonimento.

Ancora, nel corso della sua audizione, il prefetto Gabrielli ha riferito che tra gli strumenti a disposizione delle autorità di pubblica sicurezza vi è la possibilità di rilasciare apposito permesso di soggiorno (*ex* articolo 18-bis del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, inserito dal decreto-legge n. 93 del 2013)⁷⁵ quando emergano, nell'ambito del proce-

⁷³ Cfr. audizione prefetto Gabrielli.

⁷⁴ Cfr. audizione Ministro dell'interno Minniti.

⁷⁵ Agli stranieri vittime di violenza in ambito domestico il questore, con il parere favorevole dell'autorità giudiziaria procedente ovvero su proposta di quest'ultima, rilascia un per-

dimento penale ovvero nel corso di interventi effettuati dai servizi sociali, concreti pericoli per l'incolumità personale derivanti da situazioni di violenza o abuso. Anche a questo strumento si è fatto ricorso in un numero significativo di casi (dall'entrata in vigore dello strumento a maggio scorso se ne contano 111, con una media annua di 30)⁷⁶.

Il ministro Minniti ha riferito che i permessi di soggiorno per vittime di violenza domestica, sono passati da «*uno solo nel 2013 (ma la legge era stata approvata in corso d'anno e quindi non fa statistica)*, 35 nel 2014, 31 nel 2015, 29 nel 2016 e siamo arrivati a 28 nei primi nove mesi del 2017».

7.2 Iniziative specifiche della Polizia di Stato

Nel corso dell'audizione del prefetto Gabrielli, poi, sono state investigate le iniziative specifiche della Polizia di Stato che sono state realizzate al fine di fornire una maggiore opera di contrasto alla violenza di genere.

Il prefetto ha riferito che la Polizia di Stato si è dotata, fin dagli anni Sessanta, di un Corpo di polizia femminile per il contrasto dei reati contro le donne e i minori e si è organizzata con unità specialistiche dirette ad operare sia nel centro che in periferia. La struttura di riferimento è la Direzione centrale anticrimine del Dipartimento di pubblica sicurezza che prevede un Servizio centrale operativo con compiti di coordinamento e info-investigativo e un Servizio centrale anticrimine. Quest'ultimo è deputato a realizzare la sintesi delle situazioni analizzate al fine di orientare e conferire impulso alle attività di prevenzione.

All'organizzazione centrale fanno capo le unità dedicate alla lotta contro la violenza di genere inserite nelle squadre mobili e negli uffici delle Divisioni anticrimine delle questure.

Il prefetto Gabrielli ha, poi, dato conto che la polizia ha intensificato le iniziative di formazione degli operatori al fine dell'implementazione e standardizzazione di nuovi metodi di approccio, con predisposizione di seminari dedicati al tema della violenza. E che, in alcuni comandi, sono stati allestiti appositi luoghi riservati dotati di strumenti di ascolto in modalità protetta, dedicati non solo ai minori ma, più in generale, alla ricezione delle denunce dei reati particolarmente «sensibili».

Il Ministro dell'interno Minniti, nel corso della sua audizione ha riferito che anche la Polizia di Stato ha aderito al Protocollo Eva, di cui si darà conto più approfonditamente in seguito, che permette di inserire in un sistema informatico comune a tutte le Forze di Polizia, gli interventi che vengono effettuati anche se non sfociano in denunce. Il Ministro, nel corso della sua audizione, ha riferito che «*questo programma sta ottenendo dei*

messo di soggiorno per motivi umanitari. Si prevede che le violenze domestiche o gli abusi debbano emergere nel corso di operazioni di polizia, indagini o procedimenti penali per alcuni specifici reati (maltrattamenti, lesioni, mutilazioni genitali, ecc.) ovvero nel corso di interventi assistenziali dei centri antiviolenza e dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza (cfr. art. 18 *bis*, del d.lgs. n. 286/1998, inserito dalla l. 119/2013).

⁷⁶ Cfr. audizione prefetto Gabrielli.

risultati a mio avviso molto importanti. Abbiamo avuto una media di 400 interventi al mese – stiamo parlando quindi di cifre particolarmente importanti – con la registrazione di 3.607 aggressioni. In questo ambito, su 3.607 aggressioni, 3.601 sono maschili: anche in questo caso il dato si commenta da solo.

La media di età degli aggressori è intorno ai quarantadue anni, mentre la media di età delle 2.944 vittime di aggressioni è di quarantuno anni. Il 34 per cento delle occasioni di violenza riguarda stranieri; l'80 per cento di queste violenze viene consumato in abitazione»⁷⁷.

Il ministro Minniti ha poi riferito di un'ulteriore iniziativa che a suo avviso sta fornendo risultati positivi, ossia il Camper itinerante della Polizia di Stato.

7.3 Iniziative dell'Arma dei carabinieri

Per quanto concerne le azioni intraprese dall'Arma dei carabinieri, si utilizzerà quanto riferito in audizione dal Comandante generale, Tullio Del Sette.

Quest'ultimo, in particolare, ha riferito che a partire dal 2009 il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri ha affidato all'Arma dei carabinieri, attraverso apposita convenzione, il monitoraggio delle violenze perpetrate sotto forma di atti persecutori, violenti, sessualmente finalizzati o vessativi verso vittime vulnerabili.

La convenzione prevede essenzialmente:

- la diretta collaborazione con il Dipartimento delle Pari Opportunità in merito alla conoscenza e all'approfondimento del fenomeno della violenza di genere;
- l'attività di formazione e aggiornamento in favore del personale del Dipartimento di pari opportunità e degli operatori volontari del numero di pubblica utilità «1522» per offrire un servizio di accoglienza telefonica alle vittime, gestito dall'associazione «Telefono Rosa»;
- la collaborazione con il MIUR in campagne di sensibilizzazione nelle scuole con la previsione di 40 giornate di educazione a favore di scuole di ogni ordine e grado.

La Convenzione è stata rinnovata il 25 gennaio 2017. Per dare attuazione alla stessa, l'Arma ha istituito sin dal 2009, la sezione atti persecutori. Tale sezione si compone di un capitano e 5 marescialli donna con specifiche competenze scientifiche e particolare vocazione investigativa. In particolare, la stessa collabora con la comunità scientifica per lo studio del fenomeno e riversa le conoscenze acquisite nella formazione del personale e nelle attività a diretto supporto delle indagini condotte dai reparti dell'Arma. L'impegno della Sezione è anche volto all'ascolto delle vittime in modalità protetta (ad esempio oltre 120 escussioni nel 2016)⁷⁸.

⁷⁷ cfr. Audizione Ministro dell'interno Minniti.

⁷⁸ cfr. Audizione Comandante generale dell'Arma dei carabinieri Tullio Del Sette.

Tra le altre iniziative operate dall'Arma dei carabinieri, il Comandante generale ha segnalato la stipula di 79 intese nel territorio dello Stato con le procure della Repubblica, prefetture, forze di polizia, ospedali e centri anti-violenza.

Oltre a queste ha poi ricordato che, a partire dal 2014 è stata costituita la «*Rete nazionale di monitoraggio sul fenomeno della violenza di genere*» strutturata con ufficiali di polizia giudiziaria, marescialli e brigadieri. La Rete è attivata presso tutti i comandi provinciali, con due unità per reparto, inserite nell'ambito dei nuclei investigativi. Ci ha riferito che il Comando generale ne sostiene l'operatività attraverso il costante aggiornamento del personale e la sua sostituzione in caso di trasferimento. Ad oggi complessivamente sono 250. Il Comandante ha ribadito che questi marescialli e brigadieri sono punti di riferimento per tutti i reparti del territorio nello sviluppo delle indagini e sono elemento di racconto con la sezione atti persecutori per un compiuto apprezzamento dei casi. Inoltre, tutte le unità operative dell'Arma comunicano alla sezione atti persecutori i fatti riguardanti violenze di genere, per favorirne l'analisi ed elaborare, a richiesta, una valutazione dei «fattori di rischio» da comunicare al reparto operante per orientarne l'azione. In sintesi, chi effettua la valutazione ricerca, tra le circostanze raccolte, quei «fattori» la cui presenza aumenta la probabilità del ripetersi della violenza nel tempo. Si tratta naturalmente di una valutazione «predittiva» che offre un utile orientamento al territorio.

Il Comandante Del Sette ha poi chiarito che grazie all'esperienza maturata dalla sezione atti persecutori è stato elaborato un «*vademecum operativo*» diramato dal Comando generale dell'Arma nel 2012 e disponibile anche sul portale di rete istituzionale. Il documento, in particolare, riepiloga le migliori prassi nello specifico settore d'intervento, con l'obiettivo di perfezionare l'approccio ai soggetti più vulnerabili, orientando adeguatamente le azioni a protezione della vittima. Tra le procedure indicate, il prefetto ha segnalato quella che prevede l'immediato inserimento del soggetto segnalato nella banca dati delle Forze di polizia in caso di intervento per episodi di violenza domestica, indipendentemente dalla presentazione di formale denuncia-querela da parte della vittima, attraverso l'applicativo denominato «Cruscotto Operativo» (applicativo della banca dati delle forze di polizia – SDI). Tale prassi consente di disporre di un patrimonio informativo immediatamente disponibile a tutte le forze di polizia, nella considerazione che si tratta per lo più di reati necessariamente abituali che richiedono per la loro punibilità la reiterazione di molteplici condotte. Da questo archivio, la sala operativa può trarre informazioni essenziali quando invia la volante sul posto: informazioni su chi ha richiesto l'intervento, sull'eventuale presenza di armi censite all'interno dell'abitazione, su eventuali precedenti di polizia a carico delle persone coinvolte, tutte utili per tutelare al meglio sia la vittima che gli operatori.

Il protocollo operativo, poi, si occupa anche dell'approccio da seguire in caso di intervento. In particolare, il «*vademecum*» prevede che le Forze dell'ordine, adeguatamente formate, intervengano con delicatezza, ascoltino le parti in luoghi separati dell'abitazione, verifichino l'eventuale presenza

di bambini e cerchino di capire se questi hanno assistito all'evento; l'equipaggio intervenuto deve osservare i luoghi ed annotare ogni minimo particolare al fine di focalizzare ogni singolo elemento utile. In caso di lesioni, ovviamente, gli agenti devono richiedere l'intervento di personale sanitario. Una delle finalità del protocollo EVA, che ha dato vita al «cruscotto» di cui sopra, è quella, come hanno riferito gli auditi, di avere lo storico degli interventi delle Forze di polizia su quello specifico caso al fine di agevolare la scelta di una valida strategia di contrasto alla violenza.

Le «annotazioni» di ogni singolo intervento delle Forze dell'ordine non solo alimenteranno un *database* a disposizione degli agenti ma saranno utilissimi per impostare l'azione dell'autorità giudiziaria.

Infine, il Comandante del Sette ha accennato anche alla predisposizione, a partire dal 2014, presso la sede della sezione atti persecutori di Roma, di un complesso polifunzionale per l'escussione protetta di soggetti vulnerabili con una sala d'ascolto, denominata Sala Lanzarote. La sala è arredata per accogliere in modo confortevole la vittima da parte di personale specializzato e una sala regia in cui presenziano alle attività, con la dovuta discrezione, il pubblico ministero, gli ufficiali di polizia giudiziaria e coloro che esercitano la potestà genitoriale, se gli interessati sono minori.

Il Comandante ha anche chiarito che analoghe aree sono predisposte presso le caserme nelle località ove statisticamente si registrano in modo più ricorrente episodi delittuosi di maggiore gravità, tra cui casi di pedofilia, pedopornografia e *stalking*, ritenendo particolarmente proficua sul punto la collaborazione con le associazioni di settore. In particolare, lo stesso ha voluto sottolineare il progetto avviato con un'intesa nel 2015 con il Soroptimist International d'Italia denominato «*Una stanza tutta per sé*» grazie al quale sono state allestite presso le stazioni dei carabinieri 68 stanze per l'ascolto protetto di vittime vulnerabili⁷⁹.

Il Comandante ha poi riferito che grazie all'esperienza maturata, l'Arma dei carabinieri è stata chiamata a collaborare, quale rappresentante del Ministero della difesa, nel tavolo interministeriale, istituito nel 2013 per l'elaborazione del «*Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere*». Il documento programmatico impone l'istituzione di un Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza al quale partecipa anche l'Arma dei carabinieri, con il Comandante del Reparto analisi criminologiche da cui dipende la sezione atti persecutori.

7.4 I pronto soccorso

Sotto il profilo della collaborazione interistituzionale, è emerso nel corso di tutte le audizioni, come sia particolarmente efficace la stipula di protocolli operativi.

Anzitutto meritano un cenno le «Linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle

⁷⁹ cfr. Audizione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri Tullio Del Sette.

donne che subiscono violenza (in attuazione dell'articolo 1, commi 790 e 791, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016). Trattasi, in particolare, di linee guida di livello nazionale dirette ad orientare ed indirizzare le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza e alle/ai loro eventuali figlie/i minori vittime di violenza assistita, con la denominazione di «*Percorso di tutela delle vittime di violenza*».

Obiettivo delle Linee guida nazionali è fornire un intervento adeguato e integrato nel trattamento delle conseguenze fisiche e psicologiche che la violenza maschile produce sulla salute della donna e delle/degli eventuali figlie/i minori vittime di violenza assistita.

Il «*Percorso di tutela delle vittime di violenza*», di seguito delineato, dovrà garantire una tempestiva e adeguata presa in carico delle donne a partire dal *triage* fino al loro accompagnamento/orientamento, se consenzienti, ai servizi pubblici e privati presenti sul territorio di riferimento al fine di elaborare, con le stesse, un progetto personalizzato di sostegno e di ascolto per la fuoriuscita dalla esperienza di violenza subita.

Le Linee guida nazionali si rivolgono alle operatrici e agli operatori sanitari e devono essere diffuse a tutti gli attori pubblici e privati che a vario titolo entrano in contatto con la tematica della violenza maschile contro le donne, di seguito individuati:

- servizi sociali territoriali;
- centri antiviolenza e case rifugio;
- Forze dell'ordine e Forze di polizia locali;
- Ministero della giustizia;
- CSM;
- procura della Repubblica presso il tribunale ordinario e il tribunale per i minorenni;
- tribunale (civile-penale);
- enti territoriali (regioni – province – città metropolitane – comuni).

Ogni attore della rete antiviolenza territoriale agisce secondo le proprie competenze ma con un approccio condiviso e integrato ad esclusivo vantaggio della donna, garantendone l'autodeterminazione nelle scelte da intraprendere.

Gli attori della rete dovranno stipulare protocolli d'intesa territoriali specifici e strutturati che individueranno interventi comuni e condivisi per tutte le fasi del percorso.

Le regioni dovranno adoperarsi affinché le aziende sanitarie e ospedaliere diano puntuale attuazione alle presenti Linee guida nazionali.

Di seguito si analizzeranno le procedure operative indicate nelle Linee guida del progetto.

Anzitutto, il personale infermieristico, adeguatamente formato, procederà al tempestivo riconoscimento di ogni segnale di violenza, anche quando non dichiarata. A tal fine potrà avvalersi di informazioni relative

ad eventuali precedenti accessi ai pronto soccorso del territorio da parte della donna.

Si raccomanda alle regioni di adeguare i sistemi informatici aziendali e regionali per consentire all'azienda sanitaria o all'ospedale di riferimento di essere in rete con tutte le altre strutture della regione di appartenenza.

Nella zona del *triage* deve essere presente materiale informativo (cartaceo e/o multimediale) visibile e comprensibile anche da donne straniere, relativo a:

- tipologie di violenza;
- effetti della violenza sulla salute di donne e bambine/i;
- normativa di riferimento;
- indicazioni logistiche sui servizi pubblici e privati dedicati presenti sul territorio;
- servizi per il sostegno a figlie/i minori vittime di violenza assistita;
- indicazioni relative al numero di pubblica utilità 1522.

Salvo che non sia necessario attribuire un codice di emergenza (rosso o equivalente), alla donna deve essere riconosciuta una codifica di urgenza relativa - codice giallo o equivalente – così da garantire una visita medica tempestiva (tempo di attesa massimo 20 minuti), e ridurre al minimo il rischio di ripensamenti o allontanamenti volontari.

In particolare, per quanto concerne il profilo che interessa più propriamente il pronto soccorso, il cosiddetto «codice rosa» o «percorso tutela donna», è da tempo attuato in diverse città e regioni d'Italia. Si tratta di iniziative che tendono a realizzare una «rete» tra i presidi sanitari, l'autorità giudiziaria e le Forze di polizia, con effetti positivi anche sotto il profilo dell'emersione dei casi di violenza alle donne.

Dove vi è stata l'introduzione del «codice rosa», è stato istituito un percorso *ad hoc* al pronto soccorso, in cui la donna, vittima di violenza, viene accolta e ascoltata in una stanza *ad hoc* da un apposito *team*, composto da un operatore/trice della squadra mobile, un operatore sanitario e un magistrato. Tale modalità ha anche il beneficio di far riferire alla donna una sola volta la violenza subita, anche al fine di ridurre al massimo la revittimizzazione che si crea nel dover ripetere il trauma un numero ripetuto di volte avanti ai diversi operatori/trici che si incontrano nel percorso.

Il «*Percorso di tutela delle vittime di violenza*» è stato istituito con legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) nelle aziende sanitarie e ospedaliere con la finalità di tutelare le persone vulnerabili vittime di violenza, con particolare riferimento alle vittime di violenza sessuale, maltrattamenti e atti persecutori.

Gli obiettivi della rete prevedono di:

- favorire il riconoscimento precoce dei casi di violenza assicurando efficaci percorsi dedicati;

- coordinare e mettere in rete le diverse istituzioni e competenze, per fornire una risposta efficace già dall'arrivo della vittima al pronto soccorso;
- dare continuità alle azioni successive al momento di cura erogato nelle strutture di pronto soccorso con la presa in carico territoriale successiva, sulla base della valutazione delle esigenze di tutela e protezione delle vittime mediante percorsi rispondenti alle loro esigenze;
- assicurare omogeneità di intervento sull'intero territorio.

Per quanto concerne, poi, il trattamento diagnostico-terapeutico, si prevede che la donna sia accompagnata in un'area separata dalla sala d'attesa che le assicuri protezione, sicurezza e riservatezza. Anche gli accompagnatori saranno allontanati in un primo momento. L'area protetta rappresenta l'unico luogo in cui la donna viene visitata e sottoposta ad accertamento strumentale e clinico. All'esito delle visite, l'operatrice/operatore che ha preso in carico la donna deve indicare nella dimissione sia la diagnosi principale che secondaria, dando conto di tutte le violenze subite in modo dettagliato e preciso. Le Linee guida prevedono di prestare particolare attenzione alla raccolta di tutti gli elementi di prova nonché di fornire una descrizione dettagliata dell'anamnesi e delle lesioni corporee in modo da facilitare, nel caso di indagine giudiziaria, la valutazione dell'efficacia causale tra i maltrattamenti riferiti e le lesioni subite. Sono poi previste procedure specifiche sia in caso di maltrattamenti che di violenza sessuale da seguire nel corso del percorso diagnostico al fine di contemperare l'esigenza di trattamento con quella di raccogliere le prove che serviranno nel corso del successivo giudizio, in modo da evitare revittimizzazioni e pregiudicare la relazione con il medico. Sul punto si dovranno seguire le *«linee guida per la repertazione di tracce biologiche per le analisi di genetica forense nel percorso assistenziale delle vittime di violenza sessuale e/o maltrattamento»*, allegati alle Linee guida predette.

Al termine del trattamento terapeutico, è stabilito che l'operatrice/operatore sanitario che ha preso in carico la donna dovrà utilizzare lo strumento di rilevazione *«brief risk assesment for the emergency department»* per elaborare il rischio di recidiva e letalità al fine di adottare le opzioni di dimissioni corrette. In particolare, se viene riscontrato un rischio basso, si dovrà informare la donna della possibilità di ricorrere ad un centro antiviolenza, diversamente, se viene riscontrato un rischio medio/alto, occorrerà altresì – con il consenso della donna – attivare la rete antiviolenza territoriale. Se non sono disponibili strutture, si informerà la donna della possibilità di rimanere ricoverata nell'ambiente ospedaliero per garantire la sua messa in sicurezza (al massimo per 36/72 ore), contestualmente allertando i soggetti della rete che hanno sottoscritto il protocollo.

Le Linee guida predette, poi, prescrivono programmi formativi, obblighi di partecipazione ai tavoli di confronto, obblighi di monitoraggio in capo alle aziende sanitarie locali, affinché nel prestare soccorso alle vittime di violenza vengano rispettate tutte le indicazioni sopra riferite. Le aziende sanitarie locali e ospedaliere dovranno altresì coordinare e supervisionare il

progetto di cui si è detto e trasmettere periodicamente, ai competenti referenti regionali, una relazione aggiornata sullo stato e gli esiti delle procedure, nonché comunicare e far confluire i dati raccolti nell'ambito del sistema di monitoraggio di cui si è detto.

Da segnalare che tali Linee guida sono state recepite anche dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Meritano una particolare menzione i progetti elaborati a Milano e nella regione Toscana.

Il primo fu elaborato presso la clinica Mangiagalli, parte del Policlinico di Milano, già nel 1996, quando fu approvata la legge sulla violenza sessuale. Trattasi, in particolare del primo e unico centro antiviolenza pubblico localizzato all'interno di un ospedale. Di tale esperienza, ha fornito un riscontro in audizione la dottoressa Alessandra Kustermann, direttrice dell'unità operativa complessa pronto-soccorso ostetrico ginecologico, violenza sessuale domestica e consultori familiari.

Negli anni, l'assistenza si è allargata anche alla violenza domestica e attualmente viene prestato un servizio molto complesso 24 ore al giorno e per 365 giorni all'anno nei tre pronto soccorso dell'ospedale. Il centro costituisce il riferimento per la violenza sessuale di tutta Milano e provincia e assiste circa 500 casi di violenza sessuale su donne e minori all'anno e circa 600 casi annui di violenza domestica, la maggioranza dei quali passa attraverso anche altri ospedali della città⁸⁰.

Grazie all'esperienza maturata, il centro è il punto di riferimento per la violenza sessuale di tutta la Lombardia, mentre, per quanto concerne la violenza domestica, ha predisposto un progetto formativo attuato in tutti i pronto soccorso, mettendo così gli operatori in condizione di riconoscere le vittime e valutare il rischio di recidiva. In particolare, la dottoressa Kustermann ha riferito che *«questa formazione è stata fatta nell'ambito di un progetto studiato insieme al Ministero della salute – e da quest'ultimo peraltro diretto – per il Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM). Nello specifico, abbiamo individuato cinque domande che più di altre consentono di rilevare situazioni in cui facilmente può esserci un peggioramento del rischio per la donna: sono domande già validate negli Stati Uniti e in altri Paesi del mondo su migliaia di casi, per cui ci sembrava che non avesse molto senso studiare un sistema italiano che avrebbe poi funzionato meno. Nel nostro pronto soccorso, invece, specializzato in violenza sessuale e domestica, le assistenti sociali e le psicologhe applicano il metodo SARA»*.

La dottoressa Kustermann ha riferito, poi, che su oltre 10.000 casi che loro hanno trattato in questi anni ci sono stati comunque due femminicidi.

Il successo del loro progetto deriva anche dal grosso investimento finanziario che fa la regione Lombardia di ben 950.000 euro annui che gli permettono di avere sempre in servizio nelle 24 ore un nucleo specializzato

⁸⁰ Cfr. audizione dott.ssa Alessandra Kustermann.

composto da due psicologhe, due assistenti sociali, un medico legale, un'infermiera e una ginecologa. Ciò permette di avere un nucleo operativo perfetto tale per cui tutti i casi trattati possano arrivare ad una sentenza di condanna del maltrattante perché è tutto documentato⁸¹.

Per quanto concerne il progetto nato nella regione Toscana, si deve rilevare come sia stato inserito dapprima nel 2010 nell'Azienda USL 9 di Grosseto come progetto pilota con la finalità di assicurare un più efficace coordinamento tra le diverse istituzioni e competenze per dare una risposta efficace alla vittima di violenza già dal suo arrivo in pronto soccorso. Poi, nel 2011, con la sottoscrizione del protocollo d'intesa tra la regione Toscana e la procura generale della Repubblica di Firenze, è diventato progetto regionale. Il progetto regionale Codice Rosa, prevede percorsi *gender sensitive* di accoglienza, cura e tutela delle persone vittime di violenze e abusi.

Nel gennaio 2014, si è completata la diffusione a livello regionale con l'estensione della sperimentazione a tutte le aziende sanitarie toscane.

A titolo esemplificativo, si analizzi, nella tabella che segue, il riassunto dei dati di accesso come codice rosa nelle aziende sanitarie e ospedaliere della Toscana per tipo di violenza e tipo di paziente avvenuti nel 2016.

Totale Codice Rosa nelle aziende sanitarie e ospedaliere della Toscana per tipo di violenza subita e tipo di paziente. Dati 2016⁸²

	Adulti	Minori	Totali
Maltrattamenti	2802	439	3241
Abusi	111	74	185
<i>Stalking</i>	25		25
Totale	2938	513	3451

7.5 La valutazione del rischio. Come individuare le vittime ad alto rischio

L'articolo 51 della Convenzione di Istanbul richiede a tutti gli Stati firmatari di predisporre meccanismi di gestione e valutazione del rischio al fine di garantire «un quadro coordinato di sicurezza e sostegno⁸³».

⁸¹ Cfr. audizione dott.ssa Alessandra Kustermann.

⁸² http://www.regione.toscana.it/documents/10180/12607620/Anno+2016/ac70f605-faa9-4e62-b3bd-bb6f23ea9*33.

⁸³ Cfr. art. 51 Convenzione di Istanbul.

I fattori di rischio per una donna che subisce violenza riguardano soprattutto le caratteristiche della sua relazione con il maltrattante, il contesto sociale e culturale in cui la coppia vive, ma anche alcune caratteristiche dell'autore e della vittima, che si definiscono come «fattori di vulnerabilità».

L'identificazione dei fattori di rischio in caso di violenza contro le donne è fondamentale per garantire alle donne adeguata sicurezza così da poter attuare strategie di protezione per la vittima.

Sia il decreto-legge n. 93 del 2013 che il Piano straordinario contro la violenza alle donne hanno riconosciuto ufficialmente il cosiddetto «metodo SARA» come sistema di valutazione del rischio.

A partire dalla ricerca «*Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*⁸⁴» è stato adottato un metodo basato sull'individuazione della presenza di alcuni fattori di rischio per predisporre un intervento efficace e tempestivo.

Tale sistema di valutazione del rischio, cosiddetto SARA⁸⁵, prevede l'individuazione di 15 fattori che devono essere identificati per analizzare correttamente la situazione e predisporre la forma di tutela più efficace.

I fattori di rischio nel metodo SARA⁸⁶ sono:

- 1) gravi violenze fisiche/sessuali;
- 2) gravi minacce di violenza, ideazione o intenzione di agire con violenza;
- 3) *escalation* sia della violenza fisica/sexuale vera e propria sia delle minacce/ideazioni o intenzioni di agire con tali violenze;
- 4) violazione delle misure cautelari o interdittive;
- 5) atteggiamenti negativi nei confronti delle violenze interpersonali e intrafamiliari;
- 6) precedenti penali;
- 7) problemi relazionali;
- 8) *status* occupazionale o problemi finanziari;
- 9) abuso di sostanze;
- 10) disturbi mentali;
- 11) condotta incoerente nei confronti del reo da parte della vittima;
- 12) paura estrema nei confronti dell'aggressore;
- 13) sostegno inadeguato alla vittima;
- 14) scarsa sicurezza di vita;
- 15) problemi di salute psicofisica-dipendenza.

⁸⁴ Anna Costanza Baldry, *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*, Milano : F. Angeli, 2006, ora alla sua 6° edizione.

⁸⁵ SARA, *Spousal Assaultment Risk Assessment* (Sara Kropp et al., 1995).

⁸⁶ Anna C. Baldry, Cesare Porcaro, Ferraro Eugenio, *Donne uccise e donne maltrattate. Stesso passato ma anche stesso destino?* in *Rassegna italiana di Criminologia*, 4/2011, pp.13-21.

A ciò si aggiunge la valutazione sull'eventuale possesso di armi da fuoco e sulla presenza di bambini come testimoni delle violenze o essi stessi come vittime di violenza.

SARA non è un metodo prognostico, ma uno strumento di prevenzione: se vi sono alcuni fattori di rischio c'è una probabilità maggiore che la donna si trovi in pericolo; dall'altro lato l'assenza di fattori di rischio non sconfigge una recidiva o un'*escalation* di violenza.

È stato elaborato anche un altro strumento di valutazione del rischio denominato ISA⁸⁷. Si tratta di un questionario di autovalutazione del rischio. Tale metodo è stato predisposto nel 2006 da parte del Centro studi vittime SARA ed ha potuto raccogliere un campione di 12.000 donne che hanno volontariamente compilato il questionario. All'interno del campione di donne e ragazze che ha scelto di compilare il questionario ISA, è risultato che nell'80 per cento dei casi donne che avevano subito violenza non hanno mai chiamato il 112 o il 113, né si sono rivolte ai centri antiviolenza.

Le linee guida nazionali per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne che subiscono violenza (in attuazione dell'articolo 1 commi 790 e 791 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, sopra citate riportano un sistema di valutazione del rischio, il cosiddetto *Brief Risk Assessment for the Emergency Department – DA5* – (Snider et al., 2009), utile per analizzare i casi di possibile revittimizzazione nell'ipotesi di maltrattamenti in famiglia. Si tratta di uno strumento di ausilio alle/agli operatrici/tori del pronto soccorso che consente loro di identificare efficacemente e tempestivamente le vittime ad altissimo rischio. Lo stesso si articola in 5 *item* da rilevare durante il colloquio con la donna; una risposta positiva a 3 domande denota un elevato rischio di maltrattamento grave e dunque consente agli operatori di pronto soccorso di predisporre una risposta efficace e tempestiva.

In particolare, lo stesso è articolato in queste cinque domande:

- 1) la frequenza e/o la gravità degli atti di violenza fisica sono aumentati negli ultimi 6 mesi?
- 2) l'aggressore ha mai utilizzato un'arma, o l'ha minacciata con un'arma, o ha tentato di strangolarla?
- 3) pensa che l'aggressore possa ucciderla?
- 4) l'ha mai picchiata durante la gravidanza?
- 5) l'aggressore è violentemente e costantemente geloso di lei?

Allo stato, tuttavia, non abbiamo ancora riscontro in ordine all'applicazione di queste ultime da parte del pronto soccorso.

⁸⁷ Centro studi vittime SARA, ISA (Increasing Self Awareness) http://www.sara-ce-svis.org/index.php?option=com_content&task=section&id=22&Itemid=145.

7.6 Iniziative presso i comuni e presso le regioni

L'ANCI, sentita nel corso delle audizioni della Commissione di inchiesta, ha riferito di alcune iniziative specifiche legate al contrasto alla violenza di genere.

«L'attività svolta dai Comuni negli ultimi trent'anni ha seguito tre filoni principali. Il primo è consistito nella promozione di interventi rivolti immediatamente alle donne che avevano subito violenza e ai minori: quindi sostegno ai centri antiviolenza e alle case rifugio, apertura di sportelli d'ascolto, apertura – più recente – dei cosiddetti codici rosa, chiamati negli ultimi decenni pronto soccorso unificati, cioè presidi presso gli ospedali dedicati esclusivamente alla raccolta delle denunce di violenza da parte di donne e minori abusati e maltrattati. Più recentemente, inoltre, sono stati aperti anche centri per uomini maltrattanti; si tratta di esperienze non ancora diffuse in tutti i Comuni ma che comunque non rappresentano più una eccezione⁸⁸».

A ciò si aggiungono attività più «culturali». In particolare, poi, oltre ad azioni specifiche sul campo della formazione nelle scuole e alla stipula di protocolli, l'ANCI ha riferito di promuovere, a partire dal 2015, in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, la campagna virale di nuovi comportamenti #stopviolenzadonne invitando amministratori e amministratrici a esprimere parole di contrasto al femminicidio e alla violenza sulle donne. Nelle ultime edizioni sono stati oltre 2000 i comuni che hanno aderito e le iniziative che sono state organizzate sul tema.

Inoltre, ANCI organizza annualmente «gli stati generali delle amministratrici», occasione per riflettere sul contributo delle donne amministratrici nella costruzione di politiche antiviolenza, negli asili nido e del *welfare* che sono nate proprio nei comuni e poi hanno avuto la forza di diventare politiche nazionali.

L'ANCI ha, poi, sottoscritto un protocollo con l'Istituto Autodisciplina Pubblicitaria (IAP) volto a fronteggiare la pubblicità sessista nelle affissioni pubblicitarie locali. Inoltre, ha riferito di aver sottoscritto un protocollo con l'associazione «Donne in Rete contro la violenza» (D.i.RE), per promuovere e sviluppare azioni, progetti o iniziative finalizzate alla prevenzione e al contrasto della violenza maschile contro le donne, attuando azioni di sensibilizzazione ed informazioni sulla violenza di genere.

L'ANCI ha salutato positivamente il recepimento da parte del Dipartimento pari opportunità, nel nuovo piano antiviolenza, delle indicazioni che Anci stessa aveva fornito rispetto al piano straordinario precedente. Tuttavia, l'ANCI sottolinea, nel documento rilasciato dopo l'audizione in Commissione, come vi siano ulteriori criticità che devono essere risolte. Anzitutto, a livello di *governance* viene ribadito con forza una maggiore incidenza del ruolo dei comuni, seppur mantenendo un'unitarietà nello svi-

⁸⁸ Cfr. audizione dott.ssa Lembi, presidente Commissione pari opportunità ANCI e consigliera del comune di Bologna.

luppo delle azioni di contrasto che devono essere diffuse in modo omogeneo sul territorio nazionale. Viene, in particolare, suggerito un approccio *bottom up* che valorizzi la «*governance* efficace» cioè quella più vicina ai cittadini, con una regia dell'ente cui sono affidati l'insieme dei servizi erogati sul territorio al fine di evitare di perdere efficacia nella qualità del servizio erogato e nella distribuzione delle risorse messe a disposizione.

Secondo l'ANCI, poi, a livello di *governance* territoriale si dovrà prevedere l'attivazione di tavoli locali di confronto permanente, che garantiscano procedure conseguenti a *standard* di qualità da definire anche con i centri antiviolenza, affinché gli interventi siano quanto più integrati, omogenei, chiari e che favoriscano percorsi assistenziali, di formazione, di prevenzione e di sensibilizzazione.

L'ANCI ritiene altresì utile la sottoscrizione a livello locale di protocolli tra soggetti componenti la rete, compresi tribunali e procure, ivi comprese le autorità giudiziarie minorili, anche al fine di definire in maniera puntuale il raccordo operativo tra diversi soggetti sia dal punto di vista della presa in carico, sia in programmi coordinati di prevenzione ed educazione alle differenze.

Rispetto ai centri antiviolenza, l'ANCI propone di predisporre una serie di indicatori di riferimento condivisi che valgano anche per l'accreditamento dei centri. Questo al fine di evitare che si propongano e vengano finanziati soggetti privi di adeguati *standard* con pregiudizio per le donne accolte.

Rispetto al lavoro di rete, l'ANCI ritiene sia opportuno che la *governance* sia quanto più vicina al territorio in cui il servizio viene erogato e che a ciò si affianchi la definizione di protocolli in grado di definire procedure operative al fine di forma ad un sistema integrato.

A livello regionale, all'interno della Commissione politiche sociali, sono presenti vari gruppi tematici, ciascuno dei quali si occupa di evidenziare le problematiche nei rispettivi ambiti e, per quanto concerne la violenza di genere, si è iniziato a ragionare sulla costituzione dei vari sistemi regionali⁸⁹.

Le regioni, inoltre, si stanno organizzando per la costituzione di un sistema di rete con la creazione di nuovi centri antiviolenza, al fine di realizzare un percorso di assistenza, accoglienza e protezione per la donna vittima di violenza. A tal fine, la programmazione si è orientata per la creazione di reti in cui fanno parte, con un ruolo fondamentale sia a livello di programmazione che di attuazione degli obiettivi il sistema sociosanitario, i comuni, le istituzioni scolastiche, le università, le forze dell'ordine, le prefetture, le associazioni di volontariato, le organizzazioni sindacali e gli enti religiosi.

Ancora le regioni nel corso dell'audizione hanno riferito che stanno lavorando per la predisposizione di monitoraggi, omogeneizzazione della normativa e alla creazione di politiche integrate.

Dall'audizione del dottor Roia è emerso che la regione Lombardia ha organizzato dei corsi di formazione per 600 avvocati che prevedono test di

⁸⁹ Cfr. audizione Malaspina.

ingresso e test al termine del percorso. Inoltre ha riferito che si lavora con il sistema di rete in modo che tutti gli attori del confronto siedano attorno ad un tavolo per l'elaborazione degli interventi. *«È stata costituita anche una sorta di cabina di regia, il Tavolo permanente sulla violenza di genere – di cui faccio parte in rappresentanza dell'intero sistema giudiziario lombardo – che ha un compito di monitoraggio.*

L'obiettivo della Regione Lombardia, che mi sentirei sommamente di proporre, è la creazione di un organismo tecnico multidisciplinare che dovrebbe operare come una specie di authority; riteniamo infatti che sia necessaria una sorta di autorità neutra di garanzia, forse anche a livello nazionale, che svolga in maniera continuativa la stessa funzione che sta svolgendo questa Commissione e che, quindi, sopravviva all'emergenza – soprattutto perché, purtroppo, il femminicidio non è un'emergenza ma è un fenomeno strutturato e strutturale – assumendo compiti di vigilanza e di osservazione sull'attuazione delle politiche comunitarie e nazionali e, soprattutto, sullo studio delle cause dei femminicidi⁹⁰».

7.7 Il supporto economico a favore delle vittime di violenza: il congedo indennizzato, il fondo per le vittime dei reati violenti e il gratuito patrocinio

Il congedo

L'articolo 24 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, prevede che le lavoratrici dipendenti del settore pubblico e privato, escluse le lavoratrici del settore domestico, possano avvalersi di un congedo indennizzato per un periodo massimo di tre mesi al fine di svolgere i percorsi di protezione certificati.

Il congedo in argomento è stato previsto, in via sperimentale, dal 2015, in forza del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148; successivamente la misura è stata estesa anche per gli anni successivi, salve eventuali rideterminazioni da parte del Ministeri vigilanti (articolo 26, commi 2 e 3, del decreto legislativo n. 80 del 2015).

Le lavoratrici dipendenti del settore privato, incluse le lavoratrici per le quali non è prevista l'assicurazione per le prestazioni previdenziali di maternità erogate dall'INPS, hanno diritto al congedo per violenza di genere a condizione che:

– risultino titolari di rapporto di lavoro in corso di svolgimento con obbligo di prestare l'attività lavorativa (il congedo in questione infatti è fruibile in coincidenza di giornate di prevista attività lavorativa);

– siano inserite nei percorsi certificati dai servizi sociali del comune di appartenenza, dai centri antiviolenza o dalle case rifugio di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge n. 93 del 2013.

In presenza di tali presupposti:

⁹⁰ Cfr. audizione dott. Roia.

il congedo spetta per un periodo massimo di tre mesi equivalenti a novanta giornate di prevista attività lavorativa; di conseguenza, un mese di congedo equivale a trenta giornate di astensione effettiva dal lavoro;

i tre mesi di congedo (equivalenti a novanta giornate) possono essere fruiti entro l'arco temporale di tre anni. In mancanza di specifiche indicazioni di legge, i tre anni si intendono decorrenti dalla data di inizio del percorso di protezione certificato.

Ad oggi risulta che⁹¹:

Regione	Dipendenti gestione privata	Dipendenti gestione pubblica	Totale
ABRUZZO	4		4
CALABRIA	2		2
CAMPANIA	2		2
EMILIA-ROMAGNA	18	1	19
FRIULI VENEZIA GIULIA	13	3	16
LAZIO	12	2	14
LIGURIA	8	1	9
LOMBARDIA	26	1	27
MARCHE	4		4
PIEMONTE	8	3	11
PUGLIA	6		6
SARDEGNA	3		3
SICILIA	6		6
TOSCANA	17		17
TRENTINO ALTO ADIGE	7	1	8
VENETO	9	2	11
totale	145	14	159

Per quanto concerne le lavoratrici autonome, con riferimento all'articolo 1, comma 241, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), è in atto un confronto tra l'INPS e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali al fine della corretta individuazione sia della platea delle destinatarie (la norma sembra ricomprendere ogni lavoratrice qualificabile

⁹¹ Dati forniti dall'INPS.

come autonoma e quindi anche quelle iscritte alle gestioni INPS), sia del calcolo dell'indennità giornaliera spettante.

Ad oggi non risultano pervenute istanze da parte delle lavoratrici autonome.

Con la legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018) il congedo è stato esteso anche alle lavoratrici domestiche.

Il risarcimento

Un aspetto centrale per garantire forme di tutela delle vittime è dato certamente dal riconoscimento del ristoro del danno subito. Sotto questo pregnante profilo si pone con forza l'esigenza di introdurre strumenti che garantiscano maggiore effettività alle affermazioni contenute in sentenza. Infatti, la donna vittima di violenza ha due strade alternative da percorrere: la prima è quella civilistica, che può essere azionata all'esito del procedimento penale o immediatamente, ma, in quest'ultimo caso il processo può rimanere sospeso fino all'esito di quello penale⁹²; l'altra è quella di costituirsi parte civile nel procedimento penale in modo da ottenere già in quella sede il riconoscimento del suo diritto al risarcimento del danno. L'epilogo del processo penale può essere di due tipi: o viene riconosciuta una provvisoria immediatamente esecutiva, ossia una somma che non corrisponde all'integrale ristoro del danno ma che rappresenta quella parte di pregiudizio di cui si è già ottenuta la prova in sede penale, ovvero viene determinato il *quantum* integrale di risarcimento a lei spettante. Nel primo caso, la donna dovrà azionare il giudice civile per ottenere la quantificazione integrale del danno (patrimoniale e non patrimoniale) ma, tuttavia, disporrà di un titolo esecutivo (la provvisoria appunto) che deve essere immediatamente pagato dall'imputato. Il pregio di tale strumento è che, essendo, come detto, la provvisoria un titolo esecutivo (analogo alla sentenza per intenderci), se non viene adempiuta si può procedere con l'esecuzione forzata.

Il problema che presentano questi strumenti è che sono spesso privi di effettività in quanto nelle more del procedimento l'autore del reato potrebbe spogliarsi di tutti i suoi beni diventando di fatto nullatenente. A quel punto il riconoscimento di qualsivoglia risarcimento diventa privo di riscontro lasciando la vittima vulnerata nuovamente (si pensi a tutte le spese che la persona offesa deve sostenere non solo per il proprio mantenimento e quello dei figli, ma anche eventuali cure mediche e psicologiche cui potrebbe necessitare a causa delle violenze subite).

⁹² Deve rilevarsi come, ancorché nel caso di cui trattasi non sussista più una pregiudizialità assoluta del processo civile, tuttavia la sospensione del processo civile in attesa dell'esito del penale, sussiste ancora nei casi di cui all'articolo 295 del codice di procedura civile, ossia ogniqualevolta nel corso del processo civile emerga un fatto dal quale possano ravvisarsi gli estremi di rilevanza penale. Tale situazione è certamente quella che si verifica nel caso di cui trattasi in cui il riconoscimento del diritto alla tutela risarcitoria della vittima dipende proprio dalla sussistenza o meno del reato.

Nel nostro ordinamento processual-penalistico esiste la possibilità per la vittima di chiedere ed ottenere un sequestro conservativo (articolo 316 del codice di procedura penale) qualora vi sia il fondato timore che manchino o si disperdano le garanzie delle obbligazioni civili derivanti dal reato. Tale istituto, tuttavia, ha il limite di poter essere azionato solo a partire dal momento in cui la persona offesa sia già costituita parte civile. Prima di quel momento, la stessa potrà solo agire in sede civile chiedendo anche in quel caso un sequestro conservativo *ex* articolo 671 del codice di procedura penale ⁹³.

In prospettiva di riforma sarebbe opportuno valutare la modifica di tali disposizioni normative per evitare, da un lato, la duplicazione dei procedimenti (anche perché una volta scelta la strada civilistica è possibile proseguire con quella penale solo trasferendo la corrispondente azione nella nuova sede, diversamente si dovrà attendere l'esito di quest'ultimo procedimento e riassumere successivamente gli atti in sede civile), dall'altro garantire la donna vittima di maggiore effettività di tutela. Un'opzione percorribile sarebbe quella di consentire la richiesta di sequestro conservativo anche in fase di indagini alla persona offesa dei reati di violenza di genere.

Il legislatore è intervenuto altresì riconoscendo un fondo per le vittime dei reati violenti di cui all'articolo 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, come modificato ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 luglio 2016, n. 122. L'accesso al fondo, tuttavia, presentava alcuni limiti applicativi, molti dei quali sono stati superati nel corso dell'esame in prima lettura alla legge di bilancio 2018 ⁹⁴. In particolare, oltre a quelli quantitativi (le somme che potevano venire irrogate singolarmente erano assolutamente risibili ed in particolare 7.200 euro per il reato di omicidio, che saliva a 8.200 se commesso dal coniuge o dal convivente, mentre 4.800 euro per chi è stato vittima del reato di violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità. Si prevedeva, inoltre, per i reati diversi, fino a un massimo di euro 3.000 liquidabili a titolo di rifusione delle spese mediche e assistenziali), il diritto all'indennizzo spettava solo a chi era vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona – elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali – e che, tuttavia, fosse titolare di un reddito annuo, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a quello previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato (attualmente non superiore a euro 11.528,41) e che avesse già esperito infruttuosamente l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento del danno dal soggetto obbligato in forza di sentenza di condanna irrevocabile o di una condanna a titolo di provvisorio, salvo che l'autore del reato fosse rimasto ignoto. Venivano fatti salvi i fatti di violenza sessuale e omicidio, in favore delle cui vittime l'indennizzo era comunque elargito anche in assenza di spese mediche e

⁹³ Si veda sul tema l'audizione dell'avv. Teresa Manente – 37ª seduta: mercoledì 13 dicembre 2017.

⁹⁴ Si tratta della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

assistenziali. Ulteriore limite era dato dal fatto che la vittima non dovesse aver percepito, per lo stesso fatto, somme erogate a qualunque titolo da soggetti pubblici o privati. Quest'ultimo aspetto, congiuntamente all'obbligo del previo esperimento dell'azione esecutiva, cui si aggiunge il limite di reddito posto in capo alla vittima, rischiava di rendere anche tale strumento privo di efficacia e soprattutto di sobbarcare ulteriormente la persona offesa di un ulteriore aggravio per vedersi riconosciuto il suo diritto al ristoro del danno.

Nel corso dell'ultima legislatura sono state apportate le seguenti modifiche alla legge sopra citata:

a) all'articolo 12, comma 1, laddove sono previsti i casi di accesso al beneficio dell'indennizzo, la lettera a) è stata abrogata, eliminandosi pertanto il requisito ivi previsto, per cui la vittima dovesse essere titolare di un reddito annuo, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a quello previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato;

b) al medesimo articolo 12, comma 1, alla lettera b), laddove era previsto il requisito per cui la vittima dovesse aver già esperito infruttuosamente l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento del danno dal soggetto obbligato in forza di sentenza di condanna irrevocabile o di una condanna a titolo di provvisoria, si è stabilito che tale condizione non si applichi quando l'autore del reato abbia chiesto e ottenuto l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale o civile in cui è stata accertata la sua responsabilità;

c) sempre all'articolo 12, alla lettera e), laddove è prevista oggi, ai fini dell'accesso all'indennizzo, la condizione che la vittima non avesse già percepito, per lo stesso fatto, somme erogate a qualunque titolo da soggetti pubblici o privati, è stabilito che tale condizione limitativa operi solo nel caso in cui le somme percepite siano state di importo superiore a 5.000 euro;

d) all'articolo 13, comma 1, sono apportate modifiche di coordinamento alla disciplina della presentazione della domanda di indennizzo;

e) al medesimo articolo 13, comma 2, in cui è oggi stabilito che la domanda per l'accesso all'indennizzo debba essere presentata nel termine di sessanta giorni dalla decisione che ha definito il giudizio per essere ignoto l'autore del reato o dall'ultimo atto dell'azione esecutiva infruttuosamente esperita, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero, dalla data del passaggio in giudicato della sentenza penale»;

f) all'articolo 14, comma 2, laddove ad oggi si prevede la dotazione del fondo per il finanziamento degli indennizzi in favore delle vittime ed il contributo posto a carico dello Stato siano pari a 2,6 milioni, il medesimo contributo è stato rideterminato in misura pari a 5,4 milioni per l'anno 2017 e a 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2018.

Inoltre è prevista efficacia retroattiva dell'accesso al fondo anche per le vittime dei reati commessi prima della data di entrata in vigore della legge.

In chiave di riforma sarebbe opportuno ripensare, oltre al *quantum* irrogabile per ciascuna vittima, all'istituto complessivamente, rendendolo più snello e agevole per la vittima, prestando attenzione a che non si riveli un ulteriore pretesto per l'autore del reato per essere ulteriormente e pretestuosamente inadempiente ai propri obblighi (nella consapevolezza dell'intervento statale). Anzitutto, in un'ottica di riforma dovrebbe essere abrogata la parte in cui si impone alla vittima di dimostrare il preventivo esperimento di tutti i rimedi previsti dal codice di rito civile in quanto, in questo modo, si grava la persona offesa di ulteriori incombenze disincentivandola nel suo diritto al ristoro del danno. Tale onere dovrebbe essere piuttosto messo a carico dello Stato che comunque avrà il diritto di agire in rivalsa verso l'autore del reato. Occorrerà dunque intervenire per bilanciare entrambe le esigenze.

Tra gli interventi messi in campo nel 2013, vi è il riconoscimento del diritto al gratuito patrocinio per le vittime dei reati di maltrattamenti in famiglia, mutilazione genitale, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, violenza sessuale di gruppo e *stalking*, nonché, ove commessi in danno di minori, dei reati di cui agli articoli concernenti la riduzione in schiavitù, la prostituzione minorile, la pornografia minorile, la pornografia virtuale, la tratta, l'acquisto o l'alienazione di schiavi, la corruzione di minorenne e l'adescamento di minorenni, anche in deroga ai limiti di reddito previsti in materia. Tale strumento si rivela estremamente utile in quanto consente alla vittima di costituirsi parte civile senza dover subire i costi dell'assistenza legale. La norma, tuttavia, necessiterebbe di essere riformata nella parte in cui non si estende anche ai prossimi congiunti (genitori e figli) in caso di femminicidio consentendo così, quantomeno ai figli della vittima, di veder riconosciuto il proprio diritto ad una tutela giudiziale (ancorché meri danneggiati dal reato e non persone offese) senza subire i costi della difesa tecnica.

A ben vedere, trattasi di esclusione non solo soggettiva (la norma si applica solo alle persone offese e non ai danneggiati) ma anche oggettiva in quanto, tra i reati che consentono il ricorso all'istituto *de quo*, non vi rientra l'omicidio. L'inclusione da ultimo prospettata sarebbe possibile solo allorché si introducesse una fattispecie *ad hoc* di femminicidio, ovvero se si circoscrivesse la tipologia di omicidi che possono portare all'ottenimento del gratuito patrocinio al fine di evitare indiscriminate estensioni.

Ancora, tra le esclusioni oggettive vi sono disposizioni per le quali sarebbe opportuno operare un ragionamento in ordine alla loro possibile inclusione nella disciplina di cui trattasi. In particolare ci si riferisce alle lesioni con sfregio permanente del volto (il cosiddetto omicidio di identità), violazione degli obblighi di assistenza familiare (articolo 570 del codice penale), ossia tutte norme che condividono con quelle già previste dall'articolo 76, comma 4-ter, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, analoga *ratio*.

In sede civile, è ammesso il ricorso al gratuito patrocinio solo entro i limiti di reddito previsti dalla norma e non è prevista, analogamente a quanto avviene in sede penale, la possibilità per le vittime di essere assi-

stite in gratuito patrocinio a prescindere dai limiti di reddito, nemmeno, ad esempio, nel procedimento che dispone ordini di protezione connessi ai maltrattamenti in famiglia. Sarebbe opportuno, in ottica di riforma, operare un'estensione anche in questo contesto.

Occorre altresì sottolineare che con la legge di bilancio 2018⁹⁵ sono state introdotte ulteriori misure a favore delle vittime di violenza di genere e degli orfani di femminicidio ed in particolare:

- il divieto di demansionamento, licenziamento, trasferimento a seguito di denuncia di molestie e molestie sessuali. Coerentemente è stata stabilita la nullità del licenziamento ritorsivo e del demansionamento della persona denunciante;

- è stato disposto un contributo di un milione di euro per un periodo massimo di trentasei mesi per le cooperative sociali che assumono donne vittime di violenza;

- sono state stanziare risorse destinate all'erogazione di borse di studio, spese mediche e assistenziali in favore degli orfani di crimini domestici, orfani di madre a seguito del delitto di atti persecutori e di omicidio a seguito di violenza sessuale o violenza sessuale di gruppo, e al finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento nell'attività lavorativa.

8. LA PROTEZIONE DELLA VITTIMA E IL TRATTAMENTO DELL'AUTORE DI REATO

8.1 I centri antiviolenza

I centri

Nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, sono emerse diverse criticità in ordine al monitoraggio e ai finanziamenti dei centri anti-violenza presenti sul territorio italiano. Talune di queste sono già state recepite all'interno del nuovo Piano nazionale contro la violenza di genere adottato nel 2017, altre saranno di seguito segnalate come priorità e proposte per i prossimi interventi legislativi.

La Convenzione di Istanbul (articoli da 22 a 28) considera i centri quali luoghi destinati alle vittime delle diverse forme di violenza nei confronti delle donne, all'interno dei quali operano persone specializzate, dotate di una conoscenza approfondita del fenomeno. I centri antiviolenza *«sono luoghi dai quali è emersa ed è stata anche riconosciuta la dimensione della violenza, portata così su un piano politico e quindi a livello pubblico. Sono luoghi dove si costruiscono anche saperi, progettualità e competenze; sono dei veri e propri laboratori sociali e sono il motore di cambiamento di una cultura che, purtroppo, in Italia ancora genera e giustifica la violenza maschile contro le donne»* (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Mosca-

⁹⁵ Cfr. legge n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018).

telli; audizione della presidente dell'associazione D.i.RE, centri antiviolenza, dott.ssa Concetta Carrano – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

In Italia, la definizione di centro antiviolenza e casa rifugio è stabilita dalla Conferenza Stato-regioni del 27 novembre 2014, che definisce i requisiti minimi per accedere ai finanziamenti.

Le regioni svolgono un ruolo fondamentale nei confronti dei centri, per questo *«proseguendo con gli interventi e con l'istituzione di nuove strutture, si sono organizzate con un sistema a rete, nel senso che non è bastata più la sola identificazione dei requisiti delle case rifugio e dei centri antiviolenza, ma si è cercato di organizzare tutto un percorso di assistenza, accoglienza e protezione per la donna vittima di violenza, anche nel caso in cui sia accompagnata da figli»; in tal modo, «sia pur con una diversa organizzazione nei vari contesti regionali, la programmazione si è orientata – e si sta orientando – verso la creazione di reti di cui fanno parte, con un ruolo fondamentale sia a livello di programmazione che di attuazione degli interventi, il sistema sociosanitario, i Comuni, le istituzioni scolastiche, le università, le forze dell'ordine, le prefetture, le associazioni di volontariato, le organizzazioni sindacali e gli enti religiosi, cioè tutte quelle realtà che, ancor prima dell'approvazione della norma, già lavoravano per offrire assistenza e protezione alle donne. In alcune Regioni all'interno della rete c'è addirittura qualche consolato per l'assistenza alle donne di nazionalità non italiana»* (audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome – 21ª seduta: martedì 19 settembre 2017).

Inoltre, è stato sottolineato come anche *«l'attività dei Comuni in questi decenni si è concentrata sulla valorizzazione dei centri antiviolenza e la necessità di sostenerli con una certa decisione, ossia nella promozione di interventi rivolti immediatamente alle donne che avevano subito violenza e ai minori: quindi sostegno ai centri antiviolenza e alle case rifugio, apertura di sportelli d'ascolto, apertura – più recente – dei cosiddetti codici rosa, chiamati negli ultimi decenni pronto soccorso unificati, cioè presidi presso gli ospedali dedicati esclusivamente alla raccolta delle denunce di violenza da parte di donne e minori abusati e maltrattati»* (audizione della presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna, dott.ssa Simona Lembi, e dell'assessora per le pari opportunità del comune di Pisa, dott.ssa Maria Luisa Chiofalo – 8ª seduta: mercoledì 14 giugno 2017). Nel corso della summenzionata audizione è stato dato atto anche *«delle esperienze di centri gestiti direttamente da enti locali (es. quelle di Venezia e di Forlì)»* anche se *«in prevalenza, gli enti locali ci comunicano che non dispongono di personale e di fondi a sufficienza e, quindi, delegano tali compiti a chi ha maturato un'esperienza positiva nel settore, quindi generalmente ai centri antiviolenza e alle case rifugio. Ad ogni modo, ogni Comune ha seguito una propria via e ha maturato una propria scelta per affrontare il fenomeno. In definitiva, riteniamo che sia importante che la loro azione sia il più possibile radicata»*.

L'utenza dei centri antiviolenza

Le donne che si rivolgono ai centri *«normalmente arrivano in un momento di crisi molto forte: rischiano di essere uccise o che i loro figli vengano picchiati. Sono donne che chiedono aiuto, che vogliono uscire dalla violenza. Come si evince dai dati ISTAT solo un piccolo gruppo di donne chiede aiuto, ma per fortuna lo chiede»* (audizione della dott.ssa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14^a seduta: martedì 11 luglio 2017) in quanto *«subiscono spesso violenze multiple: violenze fisiche, psicologiche, sessuali, umiliazioni, minacce, insulti, atti persecutori. E tra gli autori di violenze figurano, nell'83,8 per cento dei casi, il partner o l'ex partner. Quindi, anche questo dimostra che prevalentemente la violenza avviene fra le mura domestiche e non fuori, così come il maggior numero di violenze sessuali»* (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli; audizione della presidente dell'associazione D.i.Re, centri antiviolenza, dott.ssa Concetta Carrano – 4^a seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

C'è stato un notevole aumento delle donne che si sono rivolte ai centri (in particolare, alla Casa delle donne di Bologna) in quanto *«il primo anno sono arrivate da noi 300 donne, adesso sono 700 all'anno, di cui circa 600 si presentano per la prima volta»*, sono donne che *«subiscono ogni tipo di violenza: fisica, psicologica, sessuale, economica, persecuzioni; il 71 per cento delle donne che si rivolge al nostro centro ha subito violenza fisica. I casi di stalking lo scorso anno sono stati 105. Un gruppo di donne ha subito matrimoni forzati e prostituzione coatta; poi vi sono ragazze che escono dalla prostituzione (spesso sono davvero molto giovani, 18-20 anni). Circa 50 donne sono state accolte nelle diverse case rifugio. Il 72 per cento delle donne ha figli, metà dei quali ha subito violenza assistita o diretta (quindi è un numero molto alto)»* (audizione della dott.ssa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14^a seduta: martedì 11 luglio 2017).

Difatti, alla luce di questi primi (e parziali) dati *«si è visto che cresce il numero di donne che si rivolgono ai centri. Questo è in linea con quanto avevamo visto anche dai risultati di altre indagini, i quali evidenziavano che più donne si rivolgono a tutti: denunciano di più e vanno di più presso i centri. Dopodiché, i dati ci dicono pure però che nel 27 per cento dei casi si tratta di straniera. Ora, in base ai dati che provengono dall'ISTAT, le straniere non arrivano a un livello così alto; in realtà probabilmente le straniere denunciano di più e si rivolgono di più ai centri perché sono più sole e quindi, avendo una rete più limitata di relazioni, a quel punto cercano aiuto. Questo è fondamentale perché, siccome le loro violenze sono anche più dure e più gravi, può rappresentare un segnale molto positivo»* (audizione della dott.ssa Linda Laura Sabbadini, statistica sociale – 34^a seduta: martedì 5 dicembre 2017).

Inoltre, *«in merito all'età delle donne che si rivolgono ai nostri centri posso solo dire che si è abbassata – questo per noi è un buon segno – nel*

senso che prima le donne venivano dopo aver subito mediamente dieci anni di violenza, adesso dopo sei. Non sono donne giovanissime, hanno più o meno dai trenta ai quarant'anni, con figli di una certa età. Ad un certo punto della loro vita succede qualcosa di grave per cui dicono "basta" e vogliono cambiare vita: magari i primi anni continuano a provarci e forse anche le donne uccise ci hanno provato, finché non è successo qualcosa di grave» (audizione della dott.ssa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14^a seduta: martedì 11 luglio 2017).

Riguardo alla nazionalità delle donne è stato sottolineato come *«le donne straniere mostrano, rispetto alle italiane, più elevati livelli di denuncia e di richiesta di aiuto presso i centri antiviolenza e i servizi. È pur vero che le donne straniere hanno una rete di sostegno meno forte rispetto alle donne italiane e ciò necessariamente le spinge a cercare aiuto nei servizi»* (audizione del prof. Giorgio Alleva, presidente dell'ISTAT – 23^a seduta: mercoledì 27 settembre 2017). Il dato di maggior vulnerabilità delle donne straniere è confermato da quanto riportato dai Centri antiviolenza, quando affermano che «fra le donne accolte un terzo è di nazionalità straniera», essendo le donne straniere meno di un decimo di quelle residenti nel nostro Paese. Tuttavia, sarebbe sbagliato ritenere che fra le donne italiane la violenza sia presente solo in misura marginale. Purtroppo, come risulta da tutti gli studi nazionali e internazionali, la violenza di genere è un fenomeno trasversale rispetto alla nazionalità, alla classe sociale e all'età, anche se è quanto mai opportuno tener conto della profonda diversità delle cause che ne possono essere all'origine.

La violenza nei confronti dei minori

Nettamente diversa la situazione limitatamente *«all'aiuto ai bambini vittime della violenza che coinvolge le madri (...) ancora oggi molto lontano dall'essere adeguato»* in quanto si ritiene *«che la legge sui centri antiviolenza presenti ancora gravi carenze relative all'individuazione di soluzioni e di risorse per l'aiuto ai bambini vittime di violenza, nella consapevolezza, peraltro, che tali bambini, se non aiutati, possono maturare a loro volta disagio mentale e sofferenza o anche acquisire modelli di comportamento violenti che potrebbero poi essere ripetuti in ambito familiare nell'età adulta»* (audizione del presidente di Telefono Azzurro, prof. Ernesto Caffo – 27^a seduta: mercoledì 25 ottobre 2017). Riguardo a questi soggetti, il professor Caffo afferma che *«il ricorso ai centri di accoglienza va effettuato con grande attenzione, controllandone la qualità con riferimento sia ai bambini vittime di violenza interfamiliare, sia alle comunità di bambini stranieri. È un tema, quest'ultimo, che credo il Parlamento debba affrontare. Le Regioni del Paese presentano realtà molto diverse tra loro, ma è necessario che ci siano anche modelli nuovi di intervento, tra cui l'affidamento familiare e soluzioni di supporto più adeguate alle realtà delle famiglie in crisi. Occorre rivedere dunque lo scenario»*.

Difatti, è stato sottolineato che *«questi bambini sviluppano inoltre una tendenza maggiore a mettere in atto comportamenti autolesivi, compreso l'essere tossicodipendenti o etilisti nella vita futura. I danni su questi minori devono essere dunque computati come danni su un essere umano a sé stante; il bambino non è parte integrante della madre. Nel momento in cui tagliamo il cordone ombelicale – scusatemi – ogni individuo è un essere a sé stante. Un bambino maltrattato dal padre o dalla madre alla fine riesce a uscire dalla spirale di violenza più facilmente di quanto non accada, invece, per un bimbo che assiste quotidianamente al deprezzamento della madre da parte del padre. Chi è che, in ultima istanza, deve educare quel bambino? Se la madre non ha più alcun ruolo autorevole di fronte al figlio, come può dargli un contenimento? Al bambino mancherà dunque quel contenimento che potrà impedirgli di diventare poi un uomo maltrattante. È statisticamente significativa la frequenza con la quale un bimbo che ha assistito alla violenza del padre sulla madre diventa poi un adulto maltrattante: il rischio è di circa otto volte superiore rispetto a un bimbo che non vi ha assistito. In questo caso parlerei di prevenzione primaria»* (audizione della dott.ssa Alessandra Kustermann, direttrice dell'unità operativa complessa pronto soccorso ostetrico-ginecologico, violenza sessuale e domestica e consultori familiari, Fondazione IRCCS Ca' Granda, Ospedale maggiore policlinico di Milano – 9ª seduta: martedì 20 giugno 2017).

Riguardo a tale specifica situazione sono state rilevate ulteriori criticità, in quanto *«per mettere in atto interventi adeguati di protezione, valutazione e cura di questi bambini abbiamo bisogno di risorse umane, operatori competenti, ma purtroppo riscontriamo ogni giorno nel quotidiano che, da una parte, i servizi sociosanitari che si occupano della tutela dei minorenni sono in grande sofferenza e, dall'altra, le risorse per i centri antiviolenza e i centri del privato sociale che si occupano dei bambini continuano a non essere stabili. Ovviamente tutto questo ha delle ricadute molto gravi»*. Inoltre, *«un altro nodo rispetto alla cura dei bambini è la necessità di avere il consenso di entrambi i genitori. Quindi, nei nostri centri antiviolenza molto spesso i bambini rimangono in un limbo, perché l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria a un sostegno – e anche qui faccio un piccolo accenno rispetto sempre ai pregiudizi culturali – viene negata dal padre, come se la cura fosse qualcosa che interferisce nei percorsi giudiziari o in altro»*. Da ultimo è stata sottolineata la mancanza di *«un sistema organico di prevenzione della violenza che parta dalla costruzione di una banca dati nazionale con dati confrontabili. Infatti abbiamo solo alcuni pezzi; addirittura, rispetto al numero dei bambini, prendiamo i dati dall'analisi di altre casistiche, tipo i dati ISTAT sulla violenza alle donne o quelli dei centri antiviolenza; manca sui bambini un sistema organico nazionale di raccolta dati»* (audizione della dott.ssa Gloria Soavi, presidente del Coordinamento italiano dei servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia (CISMAI) – 30ª seduta: martedì 14 novembre 2017).

Informazione sui centri e servizi offerti

Una delle novità legislative introdotte con il decreto-legge n. 93 del 2013 che ha riscosso maggiori apprezzamenti è stato *«l'obbligo per la Polizia giudiziaria di fornire alle vittime indicazioni sui centri antiviolenza presenti sul territorio, ai sensi dell'articolo 384-bis del codice di procedura penale»* in quanto *«quello di cui si ha sempre veramente bisogno è una maggiore informazione e, nel caso specifico, anche di formazione degli operatori»* (audizione del Comandante generale dell'Arma dei carabinieri, generale Tullio Del Sette – 19^a seduta: mercoledì 26 luglio 2017). Nei centri antiviolenza *«l'accoglienza riservata alle donne che ad essi si rivolgono ha una precisa metodologia che risale ormai agli anni Novanta e comunque sperimentata anche a livello europeo e internazionale. Quindi, si costruisce la relazione con la donna, nel rispetto dei suoi tempi e della riservatezza. Non ci sono interventi standardizzati, perché la storia di ogni donna è diversa dall'altra. Si accoglie, quindi, il bisogno di quella donna in quel momento e insieme a lei si struttura un percorso di libertà. Sono proprio gli interventi burocratici o standardizzati che sicuramente impediscono alle donne di uscire dalla violenza. Bisogna vederle, ascoltarle e capire esattamente, in quel momento, di cosa quella donna ha bisogno»* (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli; audizione della presidente dell'associazione D.i.RE, centri antiviolenza, dott.ssa Concetta Carrano – 4^a seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

Riguardo alla strutturazione e ai servizi offerti dai Centri è stato osservato che *«nella fase di attuazione degli interventi, si è creata nelle Regioni una diversa articolazione delle strutture nel senso che, al di là di quelle riconosciute a norma di legge (centri antiviolenza, case rifugio e sportelli collegati ai centri antiviolenza), si è posta la necessità di offrire alle donne una protezione diversa»*. Per questo *«le Regioni hanno individuato così tre diversi livelli, in cui tutte si identificano: il primo livello di ospitalità si riferisce al momento in cui c'è un'emergenza e si richiede un pronto intervento, per cui la donna ha bisogno di alta protezione: a tal fine in tutte le Regioni sono presenti strutture dedicate a indirizzo segreto (le case rifugio). A queste si aggiungono le strutture temporanee non dedicate che, pur non avendo la dignità di struttura ai sensi della normativa, possono comunque essere utili (residence e bed and breakfast, ad esempio). In questo caso non si tratta di strutture a indirizzo segreto, ma possono servire proprio per evitare di compromettere l'indirizzo segreto delle case rifugio – magari anche solo per una notte o due – nel momento in cui una donna ha un'emergenza e necessita di essere protetta senza che però abbia ancora deciso se denunciare o quale percorso seguire, perché in molti casi ha bisogno di essere accompagnata. Si utilizza in genere quello che c'è a disposizione, a volte anche fuori Provincia o fuori Regione; il secondo livello di ospitalità viene definito protezione di primo livello e riguarda quei casi in cui la donna può anche non avere necessità di un'alta protezione, ma deve comunque essere allontanata dalla propria*

abitazione. Anche in questo caso si fa ricorso a strutture come bed and breakfast, piccole pensioni (si tratta sempre di posti molto riservati) o anche appartamenti messi a disposizione da enti religiosi o dal privato sociale, purché – ripeto – non riferibili a una necessità di alta protezione della donna. Infine, c'è la protezione di secondo livello, con tutto il percorso della donna vittima di violenza verso quell'autonomia (innanzitutto economica) che può portarla a uscire dalla situazione in cui si trova» (audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome – 21ª seduta: martedì 19 settembre 2017).

I centri antiviolenza «offrono anzitutto accoglienza telefonica, che è il primo contatto che avviene con la donna ed è il più importante: è proprio in quel momento che bisogna "agganciare" la donna e invitarla a recarsi personalmente presso il centro antiviolenza. I centri offrono poi colloqui di accoglienza finalizzati all'analisi della situazione e dei bisogni, per strutturare insieme un percorso di uscita dalla violenza. L'intervento è di carattere relazionale e non terapeutico perché, in quel momento, la donna che subisce violenza non è malata, non ha patologie, non ha nulla di tutto questo, ma ha bisogno soltanto di avere un contatto e di ricevere un'accoglienza specializzata che la sostenga in un percorso oggettivamente difficile, lungo e pieno di ostacoli. La donna, quindi, comincia a parlare di sé, a elaborare il suo vissuto e, insieme alle operatrici dei centri, a elaborare e superare il danno da trauma». Inoltre, «alle donne vengono fornite informazioni e consulenze legali di primo livello e, qualora la donna decida di cominciare un percorso viene offerta consulenza psicologica nel momento in cui si renda necessaria per supportare la donna, accompagnamento nella ricerca di una soluzione abitativa, accompagnamento nella ricerca di un inserimento lavorativo, consulenze, sportello di lavoro (quindi aiuto nella ricerca di un impiego), orientamento professionale, sostegno all'auto-imprenditorialità, affiancamento nell'accesso e nella fruizione dei servizi, nelle procedure amministrative, burocratiche e legali e in tutto ciò di cui la donna può avere bisogno, gruppi di sostegno, gruppi psicologici e di auto-aiuto. Sono previsti anche interventi specifici per le donne migranti e per le donne vittime di sfruttamento sessuale e tratta. Viene offerta, inoltre, ospitalità nelle case rifugio per un periodo di emergenza o per un periodo adeguato, a seconda naturalmente del caso. Sono previsti progetti con i figli e le figlie delle donne vittime di violenza assistita e offerti percorsi di riparazione del trauma per i bambini e le bambine e di rafforzamento della relazione madre-figlio» (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli; audizione della presidente dell'associazione D.i.RE, centri antiviolenza, dott.ssa Concetta Carrano – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

L'approccio tenuto nei Centri deve tenere conto di alcune specifiche esigenze, tra le quali quella dell'anonimato poiché «le donne non vengono schedate e non si procede d'ufficio, nel senso che tutte le azioni vengono concordate con la donna, senza procedere sopra le loro teste; le donne vengono innanzitutto ascoltate» (audizione della dott.ssa Anna Pramstrah-

ler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14^a seduta: martedì 11 luglio 2017).

Menzione a parte merita un problema di cui finora si è parlato poco, ma che risulta di fondamentale importanza. Ci si riferisce al fatto che *«alcune procure della Repubblica considerano le operatrici dei centri antiviolenza come incaricate di pubblico servizio»* inquadramento che *«comporta conseguenze devastanti sul piano dell'intervento»* in quanto *«il maltrattamento è un reato procedibile d'ufficio e se le operatrici dei centri antiviolenza vengono considerate incaricate di pubblico servizio, la donna non si recherà più presso un centro antiviolenza per chiedere aiuto perché la sua richiesta avrà automaticamente un seguito. Al contrario, è la donna che deve decidere quando denunciare: nell'assenza di una sua volontà, infatti, non è possibile istruire un processo proprio perché la donna è la vittima ed è il testimone principale nel processo penale. In Lombardia gli operatori dei centri antiviolenza sono considerati esercenti servizio di pubblica utilità, ma lo stesso non accade per tutte le Regioni»*. Di conseguenza *«il problema è che noi dobbiamo lanciare alle donne il messaggio che, per uscire dalla situazione di violenza, devono parlarne con qualcuno; il 70 per cento delle donne lo fa, ma soltanto il 5 per cento si rivolge ai centri antiviolenza. Per questo motivo, l'operatrice del centro antiviolenza non deve essere un'incaricata di pubblico servizio; se lo fosse, capiterebbe che quando la donna si presenta all'operatrice del centro antiviolenza raccontando che suo marito la picchia da vent'anni, si configurerebbe il reato base della violenza domestica, cioè il maltrattamento contro familiari e conviventi, per il quale è prevista una procedibilità d'ufficio; in questi casi l'operatrice del centro antiviolenza è obbligata a far partire la denuncia, altrimenti risponderebbe di reato omissivo»*. Infatti *«questo rappresenterebbe uno strumento che disincentiva le donne a parlare»* in quanto *«storicamente i centri antiviolenza sono stati invece centri di elaborazione della sofferenza dove la donna viene messa al centro e si lascia che sia lei a decidere il momento della denuncia. Se si dovesse creare un automatismo, necessariamente si disincentivano le donne a recarsi ai centri»* (audizione del presidente della sezione autonoma delle misure di prevenzione del tribunale di Milano, dott. Fabio Roia, e del procuratore aggiunto della procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, dott.ssa Maria Monteleone – 35^a seduta: mercoledì 6 dicembre 2017).

Infine, sempre sotto il profilo giuridico è stato sottolineato come in alcuni casi *«si sottovalutano i maltrattamenti psicologici e anche quelli fisici non comprovati da attestazione medica, richiedendo certificazione medica che la donna spesso non ha, così ignorando che il femminicidio è l'ultimo atto di una lunga serie di violenze prima psicologiche e poi anche fisiche. Ciò ha conseguenze anche sulle misure cautelari. La nostra esperienza rileva lo scarso ricorso alla richiesta della misura dell'ordine di allontanamento dalla casa familiare, ex articolo 282-bis del codice di procedura penale, anche laddove le donne sono costrette a scappare di casa e a chiedere ospitalità presso i centri antiviolenza. A volte, paradossalmente, il fatto che siano ospitate nei centri rallenta le indagini o l'ap-*

plicazione delle misure cautelari, poiché si ritiene non esistente l'attualità del pericolo che è il presupposto per l'emissione della misura cautelare» (audizione della portavoce nazionale dell'associazione Penelope (s)comparsi uniti, onorevole Elisa Pozza Tasca, dell'avv. Agron Xhanaj, coordinatore nazionale della medesima associazione, dell'avv. Teresa Manente, responsabile dell'ufficio legale dell'associazione Differenza Donna, e della vicaria del Commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse, vice prefetto Agata Iadicicco – 37ª seduta: mercoledì 13 dicembre 2017).

La mappatura dei centri antiviolenza

Uno dei problemi riscontrati nel corso delle audizioni è che *«in Italia non c'è alcuna mappatura pubblica (...) fatta da un ente pubblico»* (audizione della dott.ssa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14ª seduta: martedì 11 luglio 2017).

Dagli ultimi censimenti forniti al DPO (Corte dei conti, deliberazione 5 settembre 2016, n. 9) risultano attivi 281 centri antiviolenza e 219 case rifugio; dati non molto dissimili sono stati forniti dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome: per il 2016, 272 centri antiviolenza e 186 case rifugio. Un dato interessante riguarda il paragone tra il 2013 (anno del primo censimento) e il 2016: in tre anni i centri sono incrementati del 30 per cento (da 188 a 272), mentre le case rifugio del 18 per cento (da 164 a 186). La Commissione suggerisce al DPO e alle regioni di dare maggior pubblicità a queste rilevazioni, anche per contrastare un senso di indeterminatezza statistica.

La raccolta di tali dati è effettuata dalle regioni che *«alla fine dell'anno o su richiesta del Dipartimento, comunicano la lista delle strutture con l'indicazione dell'indirizzo dei centri antiviolenza, mentre per le case rifugio, su cui ci sono dei dati secretati, viene indicato soltanto il rappresentante legale»* (audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome – 21ª seduta: martedì 19 settembre 2017). Tale attività di monitoraggio è stata recentemente presa in carico dall'ISTAT, secondo cui *«tutti i centri hanno infatti le loro informazioni e la loro documentazione, ma quello che conta adesso è avere un linguaggio comune per descrivere ciò che accade, in modo da poter riportare al Paese una situazione comparabile, in cui ogni evento viene descritto allo stesso modo presso tutti i centri e presso tutti i punti di assistenza»* facendo in modo che *«la gestione di queste informazioni avvenga con le adeguate forme di sicurezza e di controllo»*. Per questi motivi, le richieste saranno limitate *«ai dati utili per rappresentare realmente la situazione, tenendo conto comunque delle opportunità di approfondimento: in quanto, avere la possibilità di seguire una persona significa anche poter capire, a distanza di tempo, qual è stato per esempio l'impatto di quell'evento o se l'intervento del centro o del servizio di assistenza ha prodotto successiva-*

mente un comportamento attivo o quant'altro» (audizione del prof. Giorgio Alleva, presidente dell'ISTAT – 23ª seduta: mercoledì 27 settembre 2017).

Nel corso della predetta audizione sono stati efficacemente spiegati tutti i passaggi che condurranno ad una mappatura dei centri e ad una valutazione complessiva sullo stato dell'arte. Tale attività è posta in essere di concerto con le regioni per raccogliere «le liste anagrafiche dei centri anti-violenza e (...) per cercare di capire qual è la copertura delle informazioni attualmente disponibili. Il primo obiettivo sarà quello di studiare la copertura sul territorio delle strutture operanti come centri antiviolenza. Per fare questo abbiamo bisogno di recuperare anche altre informazioni e ci stiamo muovendo proprio in questo senso: ad esempio, abbiamo stabilito un'intensa collaborazione con l'associazione Telefono Rosa. Di recente abbiamo acquisito le liste del numero 1522, che ci consentiranno di fare un raffronto.

Si tratta quindi di un intenso lavoro di fotografia dell'attuale che vogliamo fare anche insieme alle Regioni, che sono ovviamente a diversi stadi di maturità nel monitoraggio del fenomeno. Un esempio tipico è quello delle case rifugio che, tra l'altro, pongono un ulteriore problema di vincoli sul piano della privacy, perché il loro indirizzo deve essere necessariamente anonimo. Tuttavia, esiste presso i presidi residenziali socio-assistenziali pubblici e privati una rilevazione di tutte le strutture e della tipologia di utenze e questa è stata l'occasione per approfondire anche la possibilità di indagare sulle case rifugio e di chiedere informazioni aggiuntive sulla tipologia di utenza di queste strutture» (audizione del prof. Giorgio Alleva, presidente dell'ISTAT – 23ª seduta: mercoledì 27 settembre 2017).

I criteri di identificazione dei centri

Uno dei suggerimenti giunti dalle audizioni riguarda la revisione dei «requisiti minimi e la definizione dei centri antiviolenza, in quanto non basta, come ha fatto il DPO con le ultime disposizioni, diffondere, finanziare e far proliferare i centri: è necessario che vi siano centri di qualità, che abbiano veramente capacità di accoglienza», in quanto «la distribuzione dei centri e delle case rifugio non è uniforme sul territorio»; difatti, è stato sottolineato come ci siano «alcune Regioni dove praticamente non c'è niente ed è difficile lavorarvi» (audizione della dott.ssa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14ª seduta: martedì 11 luglio 2017). Difatti, è stata ulteriormente sottolineata la necessità «che venga definito un meccanismo di rilevazione sistematico e omogeneo, attraverso l'uso di metodologie standard internazionali, dei dati quantitativi e qualitativi raccolti dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, dal numero di pubblica utilità 1522, alla rete di tutti i centri antiviolenza, che sono ormai più di 220, per non contare le case rifugio, gli sportelli e le tante realtà che magari si organizzano, per quanto anche in questi casi le cose devono essere fatte in modo preciso: certamente è sempre importante attivarsi – ad esempio,

DIRE e Telefono Rosa (a modo suo) lo fanno – ma è comunque necessario muoversi in un quadro assolutamente valido in generale» (audizione della presidente nazionale dell'Unione Donne in Italia (UDI), dott.ssa Vittoria Tola – 25ª seduta: mercoledì 11 ottobre 2017).

Tale urgenza è stata palesata anche dai rappresentanti delle amministrazioni locali in quanto *«nell'ultimo decennio, da quando cioè il fenomeno ha assunto maggiore notorietà, molte sono state le esperienze in tutta Italia che, riportando l'etichetta "azioni di contrasto alla violenza sulle donne", hanno promosso diverse iniziative. C'è un aspetto positivo in tutto ciò perché questa molteplicità di esperienze indica che c'è una consapevolezza diffusa e che le azioni sono maggiormente radicate sul territorio. Insistiamo però sul fatto che la quantità dei servizi erogati non può andare a scapito della qualità dell'azione di contrasto alla violenza che si svolge sul territorio nazionale. In altre parole, sosteniamo con forza anche la necessità di un sistema di accreditamenti e di controlli costanti sulle azioni che vengono messe in atto sul territorio perché accogliere una donna che ha subito violenza e accogliere anche i suoi figli è un servizio diverso da altri che sono certamente preziosi ma che non hanno la stessa forza e la stessa capacità di affrontare il problema»* (audizione della presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna, dott.ssa Simona Lembi, e dell'assessora per le pari opportunità del comune di Pisa, dott.ssa Maria Luisa Chiofalo – 8ª seduta: mercoledì 14 giugno 2017).

Un altro problema rilevante riguarda *«la distribuzione dei centri anti-violenza sul territorio (...) a macchia di leopardo»* in quanto *«si registra una maggiore presenza nelle Regioni del Nord, in Emilia-Romagna e in Toscana; già il Lazio presenta una situazione diversa e più si scende nel Sud Italia più diminuisce il numero dei centri antiviolenza e delle case rifugio; la Regione Molise, ad esempio, solo di recente si sta attivando per la creazione di strutture sul territorio; la Calabria è ancora poco attiva in tal senso: già solo per la sua composizione geografica, come può una donna, che ha anche poco margine di libertà e di movimento, andare da una parte all'altra del territorio?»* (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli; audizione della presidente dell'associazione D.i.RE, centri anti-violenza, dott.ssa Concetta Carrano – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

In virtù di tali osservazioni, è stato rappresentato come sia stata messa in atto un'azione volta a *«uniformare il più possibile anche i criteri validi per i centri antiviolenza, perché purtroppo c'è molta eterogeneità anche in ordine ai loro livelli di qualità e alla preparazione degli operatori, elementi che incidono sul loro accreditamento. Tuttavia, dal momento che sono molte le situazioni particolarmente virtuose e preziose, è interesse di tutti valorizzare le esperienze migliori e cercare di evitare che le risorse siano distribuite in modo poco attento. Per quanto ci riguarda, possiamo svolgere un lavoro che sia il più possibile di coordinamento sulle linee di intervento, ma molto dipende anche dalla volontà delle Regioni di ade-*

rire o meno a queste linee» (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20^a seduta: martedì 1° agosto 2017).

Il finanziamento dei centri antiviolenza

L'amministrazione e l'erogazione delle risorse per i centri spetta alle regioni: *«nello specifico, le risorse nazionali sono state interamente erogate secondo i criteri definiti nei vari decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, soprattutto per le case rifugio e per i centri antiviolenza. In particolare, sono state utilizzate per la costruzione di nuove strutture di questo tipo (case rifugio e centri antiviolenza), in base a quanto previsto a livello normativo»*. Infatti, *«ai sensi della legge n. 119, il 33 per cento delle risorse statali deve essere destinato proprio alla realizzazione di nuove strutture, mentre il restante 67 per cento è per gli interventi regionali già in atto, anche se alla fine vanno comunque sempre alle case rifugio e ai centri antiviolenza per la gestione, per la formazione, oltre che per l'assistenza economica e alloggiativa della donna»* (audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome – 21^a seduta: martedì 19 settembre 2017).

Nel 2016, sono stati stanziati *«18 milioni di euro da ripartire tra le Regioni sempre per l'attuazione di politiche di contrasto alla violenza sulle donne, in particolare per il finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, dal momento che a livello normativo una parte delle risorse è vincolata e si richiede che venga destinata proprio all'implementazione di queste strutture. Alle risorse statali si sono poi aggiunte ovviamente quelle messe a disposizione dalle Regioni. Realizzate tra il 2013 e il 2016 altre 161 strutture, tra case rifugio e centri antiviolenza, che si sono andate a sommare alle 501 già esistenti al 2013»*; mentre *«per quanto riguarda il 2017, oltre alle risorse già previste da ripartire ovviamente tra le Regioni, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha pubblicato di recente un bando in materia di contrasto alla violenza di genere per 10 milioni di euro. Si prevedono linee di intervento (...) che per la prima volta, (...) mirano al contrasto alla dipendenza economica e, quindi, anche a forme di vittimizzazione secondaria»*. Inoltre *«la legge di stabilità per il 2017 ha stanziato per le pari opportunità 60 milioni di euro aggiuntivi rispetto al 2016, sicuramente un grande investimento»* (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20^a seduta: martedì 1° agosto 2017).

Con riguardo a tale redistribuzione, è stato osservato che *«nell'ultimo anno (...) la programmazione ha immesso sui territori delle risorse con tre differenti bandi: uno di 13 milioni a marzo, uno di 10 milioni a luglio e uno sulla scuola di 5 milioni. Questi fondi sono andati nei territori a strutture che avevano già risorse regionali, senza che le Regioni tuttavia ne avessero consapevolezza. È successo così che a volte gli interventi si sono duplicati per cui, mentre alcune strutture si sono trovate ad avere il doppio delle risorse, altre, che magari non hanno partecipato ai bandi,*

si sono ritrovate solo con le risorse statali dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, con quelle regionali, con quelle private o dei Comuni, in base ai diversi livelli di finanziamento»; inoltre, è stato riscontrato come «alcune Regioni hanno già raggiunto il numero sufficiente di case rifugio e di centri antiviolenza e (...) se per la prima annualità le risorse sono servite a tutti, per la seconda annualità, che stiamo programmando adesso, diventa un po' difficile. Sicuramente è il caso di potenziare le strutture esistenti ma anche i tre livelli di ospitalità, e la normativa in questo senso ci blocca un po'. Per questo stiamo tentando di fare una modifica della legge n. 119 e in tal senso abbiamo anche trasmesso una proposta al Dipartimento» (audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome – 21^a seduta: martedì 19 settembre 2017).

La Corte dei conti, con la delibera n. 9/2016, ha analizzato l'utilizzo dei fondi erogati dal Dipartimento per le pari opportunità criticando severamente *«la gestione finanziaria delle politiche contro la violenza maschile e invita il Dipartimento per le Pari Opportunità ad adeguarsi alle normative internazionali e nazionali vigenti», soprattutto «quanto al finanziamento specificamente destinato al potenziamento delle strutture destinate all'assistenza alle donne vittime di violenza e ai loro figli, deve farsi presente che del tutto insoddisfacente è risultata la gestione delle risorse assegnate per gli anni 2013-2014, le uniche ripartite nel periodo all'esame. Le comunicazioni degli enti territoriali all'autorità centrale si sono rivelate carenti e inadeguate rispetto alle finalità conoscitive circa l'effettivo impiego delle risorse e all'esigenza della valutazione dei risultati»*. Difatti, i fondi assegnati alle regioni, pari a euro 16.449.385, sottratto il terzo riservato all'istituzione di nuovi centri antiviolenza e case rifugio, sono stati così suddivisi: 80 per cento al finanziamento aggiuntivo degli interventi regionali già operativi (progetti già in essere nelle regioni) e solo il 20 per cento al finanziamento di centri antiviolenza e case rifugio (10 per cento ciascuno).

Pertanto, *«come ha rilevato la Corte dei conti in un importante rapporto sugli ultimi finanziamenti del DPO, il sistema di governance in questo momento è in mano alle Regioni e ai Comuni. Vorremmo invece che ci fossero linee guida importanti da parte del Governo centrale, del DPO o altro soggetto, che potessero uniformare gli indirizzi delle Regioni che pure hanno a disposizione tante misure in materia. Ricordo infatti che ogni Regione ha le sue leggi e le sue disposizioni per affrontare la violenza contro le donne, ma non vi è linearità e uniformità»* (audizione della dott.ssa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14^a seduta: martedì 11 luglio 2017).

Riguardo alla problematica riscontrata è stato osservato che *«le Regioni non hanno ben spiegato come sono state utilizzate le risorse»* ma *«rispetto alla prima annualità c'è da dire che non erano stati presi accordi precisi con il Dipartimento su come rendicontare, anche perché la norma prevede soltanto una relazione delle Regioni. Pertanto, nonostante le Regioni in base ai vari bilanci avessero comunque tutti i dati, erano obbli-*

gate soltanto a una relazione» (audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome – 21^a seduta: martedì 19 settembre 2017). Dal punto di vista dei Comuni invece è stato sottolineato che *«l'ANCI dispone di mappature parziali, più precise in ordine ai fondi, ma meno precise con riferimento ai sistemi che si occupano di violenza di genere sul territorio e che (...) non presentano livelli qualitativi omogenei»* (audizione della presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna, dott.ssa Simona Lembi, e dell'assessora per le pari opportunità del comune di Pisa, dott.ssa Maria Luisa Chiofalo – 8^a seduta: mercoledì 14 giugno 2017). Per porre rimedio a tali criticità sono stati elaborati *«dei modelli di rendicontazione uguali per tutte: quello della rendicontazione, infatti, è stato proprio uno dei problemi ravvisati in merito ai fondi distribuiti per il 2013 e per il 2014, con rilievi fatti anche dalla Corte dei conti. Per questo abbiamo cercato di individuare, di concerto con le Regioni, dei criteri più trasparenti e, soprattutto, più omogenei per le risorse già trasferite materialmente con riguardo agli anni 2015 e 2016, quindi già nella disponibilità regionale»* (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20^a seduta: martedì 1^o agosto 2017). Difatti, alla luce di tali problematiche *«l'obiettivo principale che le Regioni si sono date è riconoscere una base dati comune per tutti, da implementare progressivamente, che deve essere predisposta in modo da poter interloquire con il livello nazionale»* e a tal fine sono state predisposte *«quattro schede, tra cui due schede struttura, che raccoglieranno notizie una sui centri antiviolenza e l'altra sulle case rifugio. Abbiamo poi altre due schede, che abbiamo quasi completato, riferite all'utenza dei centri antiviolenza e all'utenza delle case rifugio»* (audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome – 21^a seduta: martedì 19 settembre 2017). Le citate schede sono *«riferite sia alla programmazione che al monitoraggio sull'utilizzo delle risorse. In particolare, riguardano due filoni, quello cioè dell'utilizzo delle risorse ex articolo 5-bis (il 33 e 67 per cento, di cui vi ho parlato prima) e quello dell'impiego delle risorse riferite al Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 119. Tutte le Regioni le hanno quindi presentate in maniera uniforme al Dipartimento e sono comunque sempre ben evidenziate sul sito: addirittura, sono riportati i dati Regione per Regione, mentre nelle prime pagine è riassunto il quadro generale»* (audizione di rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome – 21^a seduta: martedì 19 settembre 2017).

Riguardo all'accesso ai predetti fondi, alcune realtà territoriali hanno lamentato che *«in tutta la provincia di Latina abbiamo soltanto una casa-rifugio e quest'anno nessuna delle due associazioni presenti sul territorio è riuscita a partecipare al bando nazionale per il potenziamento dei centri antiviolenza»* (audizione della presidente dell'associazione Valore Donna, sig.ra Valentina Pappacena – 5^a seduta: martedì 30 maggio 2017) e ancora che *«dall'esaurimento del finanziamento da parte della Fondazione Cariverona, il centro antiviolenza di Vicenza è finanziato costantemente dal*

Comune di Vicenza per un totale fra i 25.000 e i 30.000 euro l'anno. I contributi regionali sono invece diminuiti passando dai 30.000 euro stanziati nel 2014 per l'annualità 2015-2016 ai 14.000 euro stanziati nel 2015 per l'annualità 2016-2017. Il costo totale del centro, che è di circa 80.000 euro l'anno, viene integrato da donazioni da parte di privati, raccolta fondi, fondi del 5 per mille, progetti finanziati da fondazioni e soprattutto dall'associazione stessa, ma comunque risulta non sufficiente a rispondere agli effettivi bisogni, che non si limitano all'emergenza, ma anche al momento precedente e a quello successivo, cosa di cui spesso si parla poco. Come accade per altri centri antiviolenza facenti parte del coordinamento del Veneto Iris, la calendarizzazione annuale dei finanziamenti e il loro importo totale garantisce la sola sopravvivenza e la gestione dell'emergenza, ma non permette di progettare le proprie attività a lungo termine» (audizione della presidente dell'associazione Donna chiama Donna, dott.ssa Laura Zanichelli – 5ª seduta: martedì 30 maggio 2017).

Il problema delle rette nelle case rifugio

Nel corso delle audizioni è stato sottolineato che *«tutti i servizi offerti dai centri antiviolenza sono gratuiti, ma l'ospitalità in casa rifugio potrebbe essere soggetta al pagamento di una retta (a carico dei servizi sociali competenti per territorio)»*. Difatti, *«l'accoglienza delle donne che subiscono violenza deve essere preceduta dalla presa in carico da parte del servizio sociale territoriale, al quale compete poi la richiesta agli uffici amministrativi per l'assunzione degli oneri di spesa. Questo sistema, molto diffuso in numerosi Comuni italiani, è previsto da leggi regionali e da regolamenti comunali; almeno per quanto riguarda i dati dei centri antiviolenza aderenti a DIRE, il 70,2 per cento dei centri subisce il sistema delle rette a carico dei servizi sociali. Questa impostazione deve assolutamente cambiare. Come può, infatti, un servizio sociale o un'amministrazione comunale valutare il rischio, la pericolosità, l'emergenza in cui si trova la donna in un determinato momento? Teniamo presente che la donna può presentarsi a chiedere aiuto a qualsiasi ora del giorno o della notte (le Forze dell'ordine accompagnano le donne ai centri anche alle 3 di notte, naturalmente)»* (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli; audizione della presidente dell'associazione D.i.RE, centri antiviolenza, dott.ssa Concetta Carrano – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

Al riguardo vi è una situazione molto diversificata a seconda delle realtà territoriali e anche dell'entità dei finanziamenti disponibili in quanto la gestione di una casa rifugio comporta un costo fisso annuale abbastanza gravoso e non può essere gestito solo con il volontariato. Difatti, *«Il 70 per cento dei centri vive con il sistema delle rette. Come funzionano le rette? L'ente finanziatore decide per ogni donna se può essere accettata o meno»* (audizione della dott.ssa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14ª seduta: martedì 11 luglio 2017). Inoltre, *«non tutti i centri antiviolenza*

dispongono di case rifugio e, quindi, non tutti possono ospitare le donne con i propri figli. Questa è una peculiarità italiana che i contesti internazionali con i quali collaboriamo non riescono a capire ed è un aspetto molto importante perché, al contrario, tutti i centri devono essere assolutamente dotati anche di casa rifugio» (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli; audizione della presidente dell'associazione D.i.RE, centri antiviolenza, dott.ssa Concetta Carrano – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

Passando ad analizzare il complesso e disomogeneo sistema delle rette va evidenziato come questo rifletta o le normative regionali o il tipo di finanziamento che riceve, o non riceve, la casa rifugio. Difatti, *«per l'8,5 per cento dei centri dotati di una struttura di ospitalità è stato possibile accogliere solo donne residenti; è questa una condizione imposta dall'ente finanziatore. Anche sotto questo profilo il problema che si pone è molto rilevante perché ancora una volta le donne vengono penalizzate: infatti molto spesso le donne per sfuggire alla violenza sono costrette a lasciare il proprio paese, la propria città, la propria Regione e a trasferirsi in altre parti d'Italia»* mentre *«nel 70,2 per cento dei casi l'ospitalità è sostenuta attraverso una retta a carico dei servizi sociali e sanitari. Anche questo limita la possibilità di un'accoglienza e di un'ospitalità immediate»* (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli; audizione della presidente dell'associazione D.i.RE, centri antiviolenza, dott.ssa Concetta Carrano – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

Questa disomogeneità dei sistemi di finanziamento delle case rifugio si riflette inevitabilmente sulle possibilità di ospitare tutte le donne prescindere dalla residenza o dalla presa in carico da parte dei servizi sociali e comporta dei vincoli. Difatti, è stato sottolineato che *«tutti i centri (...) vivono di donazioni, che nel nostro caso ammontano a circa il 20 per cento, che è una cifra molto importante; mi riferisco soprattutto al 5 per mille e a tante iniziative che facciamo insieme alle aziende. Senza queste donazioni, tanti centri antiviolenza non potrebbero svolgere tutte le loro attività»* (audizione della dott.ssa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14ª seduta: martedì 11 luglio 2017).

A tal riguardo è stata evidenziata l'importanza che *«anche l'intesa Stato-Regione e il DPO ponessero in stretta connessione il centro e le case rifugio, in modo tale che non esistano più entità, finanziamenti e linee distinte»* per poter creare una sinergia *«perché, se non c'è un legame tra questi soggetti, la donna non riesce a trovare una soluzione univoca»* (audizione della dott.ssa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza – ONLUS di Bologna – 14ª seduta: martedì 11 luglio 2017). Tale necessità è stata rilevata anche perché *«queste strutture devono essere pensate come un servizio essenziale del centro stesso. La casa rifugio non è un'entità a sé stante perché è con il centro antiviolenza che si compie l'intero percorso di uscita dalla realtà di violenza. In alternativa, esistono strutture di accoglienza cui spesso gli*

stessi centri non provvisti di casa rifugio indirizzano le donne, indicando loro le realtà territoriali le quali, però, non effettuano interventi specifici sulla violenza. I nostri centri, infatti, non fanno assistenza, ma intervengono proprio nella ricostruzione dell'identità distrutta della donna e, quindi, nel processo di rafforzamento delle sue capacità che la violenza ha in qualche modo indebolito» (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dott.ssa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli; audizione della presidente dell'associazione D.i.RE, centri antiviolenza, dott.ssa Concetta Carrano – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

In merito a tale problematica, è stato osservato che *«le case rifugio e i centri antiviolenza si basano sul volontariato e su esperienze anche molto autonome, per cui è difficile immaginare che intervenga un'indicazione da parte del Governo su quali centri debbano essere necessariamente sempre finanziati. In effetti, nel momento in cui si prevede comunque l'intervento del settore privato, del terzo settore, del volontariato, è più complicato ottenere una continuità. Quello che il Governo centrale può sicuramente fare è garantire la continuità delle risorse. Andare oltre, a mio avviso, diventa difficile, anche perché in alcune realtà territoriali i centri sono meno presenti e magari sono più attive altre forme di organizzazione: gli enti locali, infatti, adottano strumenti diversi per perseguire gli stessi risultati. Occorre quindi tener conto anche della varietà di esperienze sul territorio e del fatto che in molte Regioni i centri non sono diffusi tanto quanto in altre che magari conosciamo meglio»* (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017).

A tal proposito va segnalata anche una diversità di tempi con i quali la magistratura concede gli ordini restrittivi che rende ancora più lunga l'attesa per donne e bambini/e dentro le case rifugio. Si può attendere un ordine di allontanamento o un divieto di avvicinamento anche qualche mese.

Per questo, merita qui ricordare la sentenza Talpis con la quale la Corte di Strasburgo ha condannato lo Stato italiano per non essere riuscito ad attuare la tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. Nel caso specifico, infatti, è stato ucciso un ragazzo dal padre nel tentativo di difendere la madre, uscita da una casa rifugio perché il servizio sociale si era rifiutato di continuare a pagare la retta per l'ospitalità della donna.

Per questo una delle proposte avanzate è l'attribuzione di una specifica competenza *«non ai servizi sociali ma alle prefetture, al Ministero dell'interno, perché le donne sono in pericolo di vita nel momento in cui vanno nelle case rifugio. Nei centri antiviolenza abbiamo vari gradi di denuncia di violenza. Nel momento in cui si monitora che questa violenza può creare l'irreparabile, allora bisogna intervenire con altro. Quello che c'è adesso non è sufficiente»* (audizione di rappresentanti delle associazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL – 30ª seduta: martedì 14 novembre 2017).

I percorsi dopo l'uscita dal centro antiviolenza

In Italia ancora non ci sono studi su quale percorso intraprendono le donne una volta lasciato il centro antiviolenza, ad eccezione di una prima ricerca condotta da Patrizia Romito «*Liberarsi dalla violenza intima dei partner*» nella quale si tenta di approfondire quali fattori hanno influenzato la cessazione della violenza dal proprio *partner* dopo avere terminato il percorso nel centro antiviolenza.

Nel campione sono state incluse tutte le donne che avevano subito violenza (fisica, psicologica, sessuale, economica o *stalking* da parte di un *partner* o ex *partner*) e terminato il percorso al centro antiviolenza di Venezia, durante il biennio 2008-2010. Delle 303 donne monitorate, 99 non sono risultate raggiungibili, 80 sono state contattate ma hanno rifiutato di partecipare, mentre 124 hanno accettato di rispondere al questionario.

Dagli esiti del questionario a loro sottoposto, risulta che di queste ultime, 28 (pari al 22,7 per cento) sono ancora in rapporto con l'uomo dal quale avevano subito violenze, 49 (pari al 39,8 per cento) hanno un contatto «forzato» con lui (incontri in tribunale, visita dei figli o perché ancora era presente come *stalker*), 46 (pari al 37,3 per cento) non hanno più contatti (in alcuni casi, il l'uomo è morto o è tornato nel proprio Paese di origine).

Le donne che sono tornate con l'autore di violenze sono quelle più anziane e con maggiori probabilità di essere senza lavoro, mentre le donne che dichiarano di non avere «nessun contatto» sono quelle con più probabilità di non avere figli a carico.

Lo studio conclude affermando che affinché le donne si liberino dalla violenza, anche dopo la separazione, è necessario che abbiano un reddito, quindi un'occupazione, una casa e ricevano sostegno.

In questo senso, uno degli strumenti fondamentali «*per combattere efficacemente la violenza è rivedere il tema dell'occupazione per le donne, che sono costrette a lasciare casa senza un reddito da lavoro e, talvolta, anche a dimettersi dal posto di lavoro per intraprendere, ad esempio, il percorso nei centri antiviolenza, finito il quale non trovano occupazione. È fondamentale che le donne trovino un lavoro quando finiscono il loro percorso di uscita dalla violenza, altrimenti è inutile anche sollecitarle a denunciare: se loro già sanno che molto probabilmente rimarranno senza un lavoro quando prima ce l'avevano oppure che non lo troveranno, questo rende molto più problematica la denuncia*» (audizione di rappresentanti delle associazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL – 30ª seduta: martedì 14 novembre 2017). In questo senso, «*l'operato dei centri dovrebbe includere il lavoro di prevenzione con le donne attraverso la collaborazione costante e continua con altri enti e servizi del territorio (scuole, consultori familiari, servizi sociali, medici di base) per intercettare le donne e offrire loro uno spazio di accoglienza e di consapevolezza prima che si ritrovino in uno stato di vero e proprio pericolo. Questo è molto importante e, oltre a ciò, sarebbe rilevante anche garantire l'accompagnamento successivo alla fase acuta, quello in cui la donna deve acquisire autostima, autonomia*

economica e padronanza della propria vita per tornare a condurre una vita normale» (audizione della Presidente dell'associazione Donna chiama Donna, dott.ssa Laura Zanichelli – 5^a seduta: martedì 30 maggio 2017).

Difatti, è stato sottolineato come *«una misura importante è anche quella volta ad assicurare l'autonomia abitativa nel momento in cui, dopo un periodo che tutti ci auguriamo limitato e transitorio, si esce dal percorso delle case rifugio e dei centri antiviolenza»*, e per questo *«nel nuovo Piano abbiamo deciso di dedicare alcuni interventi specifici proprio all'autonomia abitativa e di prevedere, congiuntamente al Dipartimento per le politiche della famiglia, alcune misure a favore dei figli minori delle donne vittime di violenza o comunque dei minori vittime di violenza assistita»* (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20^a seduta: martedì 1° agosto 2017).

8.2 Il trattamento dell'autore di reato

Premessa

Per una compiuta analisi della violenza di genere, occorre un cenno anche alla figura del soggetto autore del reato. In particolare, occorre analizzare se ed in che misura eventuali percorsi in carcere e fuori dal carcere possano essere un'efficace forma di contrasto alla recidiva.

La dottoressa Kustermann ha riferito, nel corso della sua audizione, che sull'imposizione di percorsi di recupero degli autori di reato vi sarebbero due scuole di pensiero contrapposte. La prima, quella seguita dal D.i.RE è contraria al trattamento degli uomini maltrattanti per due motivi: *«da un lato ritengono infatti che non ci siano risultati positivi dimostrabili; dall'altro perché in questo modo i centri antiviolenza andrebbero a competere con i centri per il trattamento degli uomini sugli stessi fondi e, anche se è vero che il denaro non è tutto nella vita, purtroppo c'è pure questo»*. Dal suo punto di vista, invece, la Dottoressa Kustermann ritiene che poiché prima di denunciare una donna può arrivare a subire fino a 15 episodi gravi di violenza, con fratture e percosse, *«lavorare solo sulle donne vuol dire, quindi, accettare che le donne continuino ad esporsi ad un rischio elevato»*⁹⁶.

La Dottoressa Kustermann ha altresì rilevato che nei Paesi in cui sono stati previsti percorsi obbligatori di recupero degli uomini maltrattanti, ad esempio quale tappa obbligata per usufruire di misure alternative alla detenzione, i femminicidi sono diminuiti.

Il Dottor De Rosa, nel corso della sua audizione, ha analizzato la tipologia di uomini che agiscono in modo violento, indagine effettuata grazie all'esperienza maturata nel centro antiviolenza di Modena in cui opera (Liberiamoci dalla Violenza). Quest'ultimo ha anzitutto chiarito che *«la*

⁹⁶ Cfr. audizione dott.ssa Alessandra Kustermann.

violenza contro le donne è un fenomeno trasversale ed è un pregiudizio pensare che si manifesti solo o soprattutto in contesti di emergenza, di degrado sociale, in ambienti dove sono presenti droga, patologie psichiatriche e miseria economica. Lo stereotipo dell'uomo-mostro, dell'uomo-orco è abbastanza comune anche tra i professionisti, ma non corrisponde alla realtà percepita, cosa che ci impedisce di approfondire la comprensione del problema. L'esperienza di centri specializzati come il nostro, rivolta agli autori di comportamenti violenti nella relazione di intimità, mette in evidenza la normalità di questi uomini, la maggior parte dei quali ha successo nel lavoro e negli altri contesti sociali al di fuori della famiglia. Talora, manifestano sintomi ansiosi o depressivi come conseguenza della perdita o per il timore di perdere la propria partner. È con questa normalità che dobbiamo fare i conti per capire e per poter contrastare il fenomeno della violenza contro le donne. Un uomo violento nella relazione di intimità è, nella maggior parte dei casi, una persona con problemi di mancanza di rispetto e di controllo, di svalutazione della partner, con o senza violenza verbale o fisica esplicita.» Ciò impedisce di fare un preciso identikit dell'uomo maltrattante. Tra l'altro, nel corso della sua audizione, il Dottor De Rosa ha voluto sottolineare che un uomo maltrattante non è sempre tale, in quanto affronta diverse emozioni e desideri contrapposti.

Percorsi in carcere

Il dottor Roia, nel corso della sua audizione, ha sostenuto con forza la necessità di trattare gli uomini maltrattanti con percorsi detentivi in quanto *«molti uomini, infatti, ritengono di non avere fatto niente di grave; mentre il rapinatore sa di avere commesso una rapina, l'uomo che si trova in carcere ad spiare cinque o sei anni perché ha maltrattato la propria compagna e ha preteso da lei rapporti sessuali in assenza di volontà non è consapevole di avere commesso un reato; anzi, è alla compagna che attribuisce una sorta di cattiva azione che a lui fa trascorrere degli anni in carcere. In questi casi, quindi, la sanzione tende ad incattivire questa persona. Gli uomini non trattati fanno registrare un altissimo tasso di recidiva: quando escono dal carcere agiscono violenza o nei confronti della ex partner oppure nei confronti di altre donne. Da questo punto di vista, quindi, bisogna spendere delle risorse. Ho anche provato a definire una norma in base alla quale potrebbe essere facoltà delle persone indagate, imputate o condannate per uno dei delitti di cui agli articoli 572, 612-bis, 609-bis e seguenti del codice penale espressivi di violenza di genere chiedere di essere sottoposte ad un programma trattamentale appositamente realizzato dai servizi sociosanitari; in questo caso, il giudice procedente o il magistrato di sorveglianza, qualora l'intervento avvenga in fase di esecuzione della pena, acquisiti gli atti relativi al trattamento svolto, potranno applicare i benefici previsti dal sistema processuale e dall'ordinamento penitenziario. Pertanto, dalla fase in cui il soggetto è indagato fino a quella in cui è detenuto, perché condannato in via definitiva, il giudice non può obbligarlo a sottoporsi a un trattamento (anche perché l'articolo 32 della Co-*

stituzione glielo impedisce), ma può dirgli che, se lo fa, è nel suo interesse e il giudice che si trova a seguire quella fase del procedimento può tenerne conto per riconoscergli i benefici penitenziari oppure cognitivi. Fra l'altro, la legge sul femminicidio prevede già un istituto di questo tipo che riguarda esclusivamente la fase di cognizione». L'avvocata Teresa Manente, nel corso della sua audizione, ha evidenziato che «di fatto, l'uomo violento non è invitato in nessun contesto a prendere consapevolezza dell'illiceità e gravità della propria condotta e del riverbero della stessa sulla vita dei bambini»⁹⁷.

Anche la dottoressa Monteleone, nel corso della sua audizione, ha auspicato l'introduzione di percorsi trattamentali per i detenuti che abbiano commesso questo tipo di reati. In particolare, suggerisce l'estensione della disciplina di cui all'articolo 13-bis dell'ordinamento penitenziario, di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354, anche agli autori di reati di atti persecutori e maltrattamenti. Inoltre, la dottoressa Monteleone ha aggiunto che ritiene «che per le persone condannate e detenute in carcere per femminicidio, tentato femminicidio, atti persecutori e maltrattamenti debba essere previsto un particolare regime per il lavoro che svolgono in carcere. Infatti, in carcere i detenuti (specie i condannati a lunghe pene) svolgono un'attività lavorativa e credo sia assolutamente ragionevole e corretto prevedere la trattenuta alla fonte, da parte dell'istituto penitenziario, di almeno il 50 per cento della retribuzione che ricevono, nonché la sua devoluzione automatica alle vittime per il risarcimento del danno».

È stato il CIPM (Centro italiano per la promozione della mediazione) a introdurre per la prima volta in Italia, percorsi di trattamento per i *sex offenders* reclusi a Bollate. Gli studi hanno dimostrato l'importanza di prendere in carico anche chi gli abusi li ha commessi in quanto risulterebbe l'unico modo per combattere la recidiva. In particolare, si consideri che di 250 casi trattati dagli operatori nel carcere di Bollate, grazie al programma ideato da Giulini, in dieci anni ci sono state solo sette recidive. Di 350 imputati che hanno seguito il trattamento prima della condanna definitiva, le recidive sono state solo tre⁹⁸.

Più nel dettaglio, il programma di cui parliamo, fondato fin dal 2005 con il Centro italiano per la promozione della mediazione e d'intesa con il presidio criminologico territoriale del comune di Milano, invita i detenuti ad utilizzare il tempo di espiazione della pena, su base volontaria, in modo da assumersi la propria responsabilità, e prima ancora la coscienza, di ciò che è stato commesso. Dopo tre mesi di osservazione, il detenuto firma un contratto simbolico con l'*équipe* per impegnarsi a un anno di trattamento, con quattro sedute settimanali e una bisettimanale anche con i fa-

⁹⁷ Cfr. audizione avv. Teresa Manente - 37ª seduta: mercoledì 13 dicembre 2017.

⁹⁸ Cfr. <https://agensir.it/italia/2016/12/16/carcere-sex-offenders-con-i-percorsi-di-recupero-si-dimezzano-le-recidive/>; <http://www.repubblica.it/2009/02/sezioni/cronaca/violenza-sessuale-2/bollate-carcere/bollate-carcere.html>; <https://www.vice.com/it/article/wnkbdm/sex-offender-reati-sessuali-programma-paolo-giulini-bollate>; <http://www.ristretti.org/Le-Notizie-di-Ristretti/detenuti-qsex-offendersq-con-i-percorsi-di-recupero-si-dimezzano-le-recidive>.

miliari. Il lavoro è diretto a far superare al maltrattante le distorsioni dietro alle quali lo stesso si trincerava per accettare la propria condotta.

Merita una particolare menzione il «SOFT⁹⁹» ossia «*sex offenders full treatment*» (trattamento completo per gli autori di reati sessuali), il programma iniziato nel 2013, che è in attesa dei fondi europei, potrebbe abbattere la recidiva dei *sex offenders* dal 17,3 per cento al 3,2 per cento, grazie ad un intervento congiunto di criminologi, psicologi e psichiatri durante e dopo la pena.

Sono coinvolti 400 detenuti sui 2.000 che hanno condanne di questo tipo, reclusi nelle carceri di Rebibbia e Cassino nel Lazio, San Vittore, Opera e Bollate in Lombardia, Pesaro nelle Marche e, in Campania, Secondigliano e Poggioreale. A capo del progetto Angiolo Marroni, garante dei diritti dei detenuti del Lazio.

SOFT non prevede l'utilizzo di psicofarmaci, si basa, invece, sulla teoria del «*Good lives model*», elaborata per la prima volta nel 2002 dallo psicologo neozelandese Tony Ward secondo cui vi è la necessità di «*ricostruire la forza interiore e le capacità dei soggetti*» i quali offendono perché «*cercando di ottenere qualcosa in più nelle loro vite, spinti da un desiderio interiore del tutto umano e naturale ma che diventa fonte di pericolo quando portato avanti da persone deboli e con problemi interiori rilevanti*»¹⁰⁰.

Nel corso del 2015 presso la casa circondariale di Cassino sono stati inaugurati tre progetti contro la violenza sulle donne. Il primo si intitola «*Parole che aprono i tuoi occhi al mondo*»¹⁰¹ e si tratta di un ciclo di 6 incontri con scrittrici e scrittori, giornalisti e artisti chiamati a testimoniare il valore della parola per fornire spunti per una riflessione a tutto tondo su relazioni e sentimenti. L'obiettivo è un richiamo agli uomini non violenti, perché prendano pubblicamente le distanze dalla violenza contro le donne e dalla cultura che la alimenta, e ancor di più a quelli violenti, che hanno commesso reati sessuali.

Secondariamente, è stato previsto un laboratorio teatrale indirizzato ai detenuti condannati per reati a sfondo sessuale (*sex offenders*), isolati dagli altri in un settore *ad hoc*, il quale mira al recupero di un'adeguata autostima e di migliori capacità relazionali per rafforzare i fattori protettivi rispetto al rischio di recidiva, ricercando nella socialità e non nell'isolamento la prevenzione dell'aggressività e della violenza¹⁰².

Infine, l'ultimo, indirizzato ai detenuti «comuni», si intitola «*Nuove narrazioni per nuove relazioni*». Si tratta di un laboratorio di scrittura, in-

⁹⁹ Per un approfondimento cfr. <http://www.ristretti.org/Le-Notizie-di-Ristretti-2013/giustizia-qsoftq-il-nuovo-progetto-per-il-trattamento-dei-detenuti-per-reati-sessuali>.

¹⁰⁰ Per un approfondimento cfr. <http://www.ristretti.org/Le-Notizie-di-Ristretti-2013/giustizia-qsoftq-il-nuovo-progetto-per-il-trattamento-dei-detenuti-per-reati-sessuali>.

¹⁰¹ Per un approfondimento cfr. <http://www.sanita24.ilsole24ore.com/art/regioni-e-aziende/2015-03-16/cassino-carcere-progetto-violenza-113041.php?uud=Ab3f0VSL>.

¹⁰² Per un approfondimento cfr. <http://www.tg24.info/cassino-teatro-in-carcere-in-scena-i-detenuti-guidati-dal-cut/>.

dirizzato ai detenuti ospitati nelle sezioni comuni volto a far riflettere direttamente sulla violenza di genere¹⁰³.

Percorsi dopo il carcere

La recidiva degli autori di violenza è straordinariamente alta: più di otto uomini su dieci rischiano di tornare a commettere gli stessi reati, se non interviene nel mezzo qualcosa o qualcuno. Ovvero se non sono presi in carico da un servizio o un centro d'ascolto per uomini maltrattanti. È per questo motivo che, con grande ritardo rispetto alle altre realtà del Mondo, sono nati anche in Italia centri di ascolto per uomini maltrattanti e percorsi che possono essere intrapresi prima, durante o dopo il carcere.

Il progetto *«Evita. Prevenzione e riabilitazione nel sistema triadico degli autori di violenza nelle relazioni affettive»*¹⁰⁴, ad esempio, è nato con l'obiettivo di contrastare e ridurre la recidiva dei casi di violenza domestica, accelerare i percorsi di uscita dalla violenza e aumentare il benessere personale intervenendo sugli autori di violenza (sia liberi, sia denunciati, sia detenuti) attraverso un lavoro congiunto – triadico – sul nucleo familiare di appartenenza (moglie/compagna e figli).

Il progetto si pone l'obiettivo di effettuare:

- interventi congiunti sul nucleo familiare (uomo maltrattante – donna vittima – minori assistenti alla violenza), la cosiddetta «triade»;
- interventi mirati sugli autori di violenza, siano essi volontari nella ricerca di un trattamento personale, siano inviati dall'autorità giudiziaria o detenuti, anche nelle sezioni *sex offenders* delle carceri.

L'innovazione – alla base di questo progetto – consiste quindi nel prendere in carico i tre principali soggetti coinvolti nella cosiddetta *«intimate violence»*: la donna e, in funzione dell'intervento sulla donna, anche l'uomo e i minori che appartengono allo stesso nucleo familiare. Da qui nasce l'espressione *«intervento sulla triade»*.

Per realizzare ciò si è attivato innanzitutto un servizio di presa in carico rivolto a uomini maltrattanti o autori di violenza, lo «Spazio Uomo Maltrattante»: come per le donne, l'accesso degli uomini alla consulenza passa per la segnalazione degli ATS o di altre istituzioni, oppure per una richiesta spontanea dello stesso maltrattante, su suggerimento della moglie o compagna oppure a seguito della presa in carico dei figli. Il servizio è offerto in un luogo fisico rigorosamente separato e lontano dal centro antiviolenza.

Allo «Spazio Uomo» si è integrata l'esperienza terapeutica diretta con i detenuti per violenze sessuali, in cui le caratteristiche tipiche dell'autore di violenza sono aggravate e dilatate dalla condizione di costrizione unita

¹⁰³ Per un approfondimento cfr. <http://www.sanita24.ilsole24ore.com/print?uuiid=Ab3f0VSL>.

¹⁰⁴ Per un approfondimento cfr. <http://www.ilcerchiodellerelazioni.it/evita/>.

alla riprovazione da parte degli altri detenuti e all’oggettiva difficoltà di intraprendere percorsi di riavvicinamento al nucleo familiare, se presente.

Merita di essere segnalata l’esperienza dello «sportello di ascolto del disagio maschile contro la violenza familiare»¹⁰⁵ nato a Torino nell’aprile 2009 dall’esperienza dell’associazione «Il cerchio degli uomini», nata nel 1999 «per mettere in discussione il modello culturale maschile dominante». Lo sportello agisce un’ora al giorno telefonicamente, successivamente si svolgono incontri presso il centro antiviolenza del comune di Torino. Dopo la prima telefonata, vengono organizzati alcuni incontri individuali per scegliere il percorso da intraprendere e, successivamente, si indirizza la persona a specialisti psicoterapeuti o psichiatri, a un gruppo di ascolto specifico sulla violenza o a gruppi di condivisione. Lo sportello ha seguito ad oggi 130 uomini, un centinaio sono state le riunioni del gruppo antiviolenza.

Nel carcere di Bollate¹⁰⁶ è stato inaugurato il primo progetto per i *sex offenders*. I medesimi operatori del carcere hanno avviato, nel 2009, un servizio territoriale per la gestione delle condotte violente e sessualmente violente. L’iniziativa è scaturita dalla considerazione che il reinserimento nel contesto sociale dopo lo stigma del carcere è difficoltoso e l’isolamento acuisce il rischio di recidiva. Il progetto si pone l’obiettivo di permettere agli uomini maltrattanti di continuare il percorso iniziato in carcere, alla presenza dei medesimi operatori.

Per quei soggetti particolarmente a rischio di recidiva e privi di sostegno familiare è stato introdotto un nuovo protocollo di sostegno che segue il concetto di «giustizia sociale». Così i detenuti considerati a rischio di recidiva, una volta scontata la pena, sottoscrivono un contratto della durata di un anno con tre volontari preparati dal CIPM. Questo gruppo si incontra settimanalmente in un luogo pubblico per parlare di qualunque cosa, aiutando l’ex carcerato a reinserirsi nella società, alleviando la sofferenza dell’isolamento e permettendogli di condividere pensieri e paure intime che non sarebbe possibile esporre ad altri.

Centri per uomini maltrattanti¹⁰⁷

Ad oggi risultano sempre in numero crescente coloro che bussano spontaneamente alle porte dei centri di ascolto, dove a seguirli sono psicologi e volontari. L’obiettivo è insegnare a gestire l’aggressività, fino all’abbandono dei comportamenti violenti.

Il primo centro voluto da un’istituzione pubblica – la regione insieme all’Ausl – è nato a Modena, si chiama «*Liberiamoci dalla violenza*» ed è

¹⁰⁵ Per un approfondimento cfr. <http://www.cerchiodegliuomini.org/telefono-uomo/relazione.html>.

¹⁰⁶ Per un approfondimento cfr. <https://www.vice.com/it/article/wnkbdm/sex-offender-reati-sessuali-programma-paolo-giulini-bollate>.

¹⁰⁷ Per un approfondimento cfr. <http://www.ristretti.it/commenti/2015/luglio/pdf10/ri-vista'psicodinamica.pdf>.

partito a dicembre del 2011 prima a Modena e poi a Parma. Tale progetto era diretto a monitorare la violenza sulle donne in gravidanza¹⁰⁸.

Prima di quest'esperienza, la dottoressa Borsari, direttrice del consultorio di Modena, nel corso della sua audizione, ha riferito che, nel 2007, è stato inserito un centro di ascolto per gli uomini maltrattanti all'interno del consultorio. La scelta è stata il risultato delle riflessioni maturate nel corso dei tavoli prefettizi messi a punto durante gli anni di confronto.

La dottoressa Dotti, assistente sociale del consultorio, nel corso della sua audizione, ha riferito i principi posti alla base del centro. Anzitutto, si parte dal presupposto che l'obiettivo principale e prioritario sia quello della messa in sicurezza delle donne. Secondariamente, ha riferito che hanno «*scelto di impostare il progetto sul principio dell'accesso volontario. Sappiamo infatti per esperienza (nell'ambito dei servizi lavorano diversi psicologi che si occupano anche di trattamento) che la volontarietà definisce già in qualche modo un punto importante per mettere in atto un percorso di cambiamento. Abbiamo così promosso il programma all'interno della nostra azienda sanitaria. Il fatto di essere un'istituzione pubblica ci ha chiaramente avvantaggiato: abbiamo reso disponibili i nostri servizi nel contesto territoriale e abbiamo lavorato in collaborazione con il mondo delle Forze dell'ordine e, quindi, con la questura. Abbiamo anche avuto degli incontri di formazione con gli operatori norvegesi, cui inizialmente hanno partecipato i centri antiviolenza, non tanto perché dovessero lavorare con noi quanto perché dovevano sapere quello che stavamo facendo e capire l'approccio che avevamo in mente di seguire. Abbiamo poi condiviso alcuni aspetti con i nostri servizi interni: la medicina legale, i servizi di comunicazione e di stampa e le direzioni di tutti i servizi per le tossicodipendenze. Al termine di questa prima fase, avevamo definito un percorso, attivato una linea telefonica e deciso modalità specifiche di intervento*».

Il 40 per cento dei soggetti che si rivolgono al centro, lo fanno dopo aver subito una denuncia da parte della donna a seguito di comportamenti violenti, mentre due tra gli uomini che si sono rivolti al centro di Modena si sono autodenunciati dopo aver picchiato la compagna¹⁰⁹.

Tra le forme di violenza agita dagli uomini risultano preponderanti quella fisica e psicologica e spesso le stesse coesistono.

La maggior parte degli uomini che si rivolgono al centro ha mosso violenza contro le *partner* o ex *partner*, difficilmente si fanno seguire in questi percorsi uomini che fanno violenza su donne estranee¹¹⁰. Per questo motivo, talvolta, l'accesso è strumentale a recuperare la fiducia da parte della *partner*. Le motivazioni per cui avviene l'accesso, comunque, sono le più variegate. Frequentemente, si recano al centro uomini che hanno avuto una reazione violenta per la prima volta e si dicono stupiti della loro reazione, al punto che vogliono capire cosa li ha portati ad agire in

¹⁰⁸ Cfr. audizione dott.ssa Borsari, direttrice del consultorio di Modena.

¹⁰⁹ Cfr. audizione dott. De Rosa.

¹¹⁰ Cfr. audizione dott. De Rosa.

quel modo. Il Dottor De Rosa ha poi chiarito che considerano «*il comportamento violento una scelta dell'individuo, che gli uomini utilizzano per stabilire e mantenere una posizione di controllo nella relazione, e non un atto di perdita di controllo, che può interrompersi solo con la piena assunzione di responsabilità e l'impegno di mettere in atto comportamenti alternativi alla violenza. Nel nostro centro aiutiamo gli uomini a cambiare e a responsabilizzarsi circa i propri comportamenti violenti fino a smettere di usare qualunque forma di violenza. Aiutiamo gli uomini a sviluppare una comprensione delle complesse cause che si celano dietro il comportamento violento. La loro violenza può essere strettamente correlata ad atteggiamenti patriarcali; può essere associata a traumi collegati all'essere stati esposti alla violenza in famiglia quando erano bambini; e, naturalmente, può essere collegata a una socializzazione in un contesto di maschi-lità vecchio stile, nel quale si perseguono valori quali forza fisica, aggressività, potere, durezza, il non manifestare vulnerabilità ed emozioni che possano dimostrare insicurezza e fragilità*».

I dati forniti nel corso dell'audizione riferiscono di un'indagine effettuata da LeNove secondo cui sarebbero 44 i centri totali sul territorio, di cui pochi pubblici¹¹¹. In realtà, la dottoressa Pauncz ha, nel corso della sua audizione, criticato questa rilevazione perché la ritiene inesatta in quanto conteggerebbe anche progetti chiusi, progetti rimasti solo sulla carta e sportelli ai quali non risponde nessuno.

A Torino l'associazione «*Il Cerchio degli uomini*» mette a disposizione terapie di gruppo e il «*Telefono uomo*», attivo da tre anni.

A Firenze è presente il CAM, *Centro uomini maltrattanti*, che in tre anni ha assistito 153 persone, nella maggioranza dei casi uomini di nazionalità italiana.

Nel corso della sua audizione, la dottoressa Pauncz, Presidente del CAM e del RELIVE (*Relazioni libere dalle violenze – Rete nazionale centro autori di violenza*), ha spiegato che il RELIVE è una rete nazionale che riunisce più di venti centri di ascolto per uomini autori di violenza. Alla base di questo progetto vi è l'idea che occorra mettere al centro la responsabilità maschile.

Uno degli aspetti più critici di queste esperienze è riuscire a far sì che i partecipanti arrivino alla fine del programma, in quanto molti uomini abbandonano¹¹².

Dalle testimonianze raccolte fra gli operatori, nel corso del progetto Muvi, si è compreso che l'atteggiamento più comune fra gli uomini che usano violenza «*è negare di avere un problema, oppure minimizzarlo. Chi ammette i comportamenti violenti tende a darne la responsabilità alla vittima*»¹¹³, occorre dunque lavorare sul riconoscimento del problema,

¹¹¹ Cfr. audizione dott.ssa Dotti.

¹¹² Cfr. <http://www.affaritaliani.it/sociale/riciesta-aiuto-uomini-che-picchiano-donne050312.html>.

¹¹³ Cfr. <http://www.affaritaliani.it/sociale/riciesta-aiuto-uomini-che-picchiano-donne050312.html>.

«nel momento in cui un uomo riconosce di essere responsabile, pur nella difficoltà di cambiare i propri comportamenti, è anche in grado di prendere parte ad un processo di cambiamento»¹¹⁴.

Ma l'obiettivo più importante rimane cambiare la cultura della violenza all'interno della società: anche su questo versante l'apertura di centri d'ascolto e sportelli può essere d'aiuto.

In allegato al capitolo si riporta una tabella riepilogativa di iniziative e centri rivolti agli uomini maltrattanti in Italia¹¹⁵.

¹¹⁴ Cfr. <http://www.affaritaliani.it/sociale/richiesta-aiuto-uomini-che-picchiano-donne050312.html>.

¹¹⁵ Cfr. <https://www.ingenere.it/sites/default/files/articoli/elenco-centri-per-uomini-violenti.pdf>.

ALLEGATI AL CAPITOLO 8

Centri e iniziative rivolte a uomini maltrattanti/violenti in Italia

Città denominazione intervento	Anno inizio	Gestione Pubblica/privata	Finanziamenti	Modalità accesso autori	Colloqui Valutazione e contratto	Colloqui individuali	Lavoro di gruppo	Durata Intervento	Valutazione rischio	Tipo di trattamento	Rapporto con Centro anti-violenza	In Rete con servizi territoriali	Operatori	Note
Bergamo Uomini non più violenti	2012	Privata Coop. sociale Il Varco	Privati Fondaz. Bergamasca	Volontario	Sì	Sì Servizio tutoraggio fine settimana	Gruppo auto mutuo aiuto (mensile)	5 mesi max (colloqui individuali)	Iniziale	Riferimento: CAM / Firenze	Sì, Ass. Aiuto donna, uscire dalla violenza	Sì	Sei, psicologi, psicoterapeuti, educatore	Buoni risultati iniziali
e Milano (e Magenta e Lodi)	2012	Forum Lou Salomé - Psicanaliste in rete e coop Il Varco	utenti	volontario	sì	sì	previsti: per automutuoaiuto e psicoeducativi		sì	formazione: CAM/FI e ATV/Oslo	Percorsi paralleli supportivi delle donne e rapporto con Centro AV		équipe mista uomini e donne	2013: Milano, ciclo di incontri «Oltre le relazioni violente»
Bolzano Consultorio per uomini	2000	Privata Caritas e	Fondi pubblici per personale	Consiglio di Procura Tribunale min.	Due		Gruppo aperto	28 incontri, sei mesi	Iniziale	Riferimento: Programma antiviolenza di Vienna, Change Inghilterra, Connexus di Valencia	Sì ass. diaz. GEA	Sì	Quattro psicoterapeuti/e (2 U e 2 D)	Équipe di Bolzano è la stessa di Rovereto;
Training per Uomini Violenti e Rovereto	Dal 2011 training per UV	sostegno Famiglia materna (Rovereto)	sostegno Comune Rovereto	Accordo con UEPE (Ufficio esecuzione penale esterna)			(presenza di stranieri)							due gruppi hanno terminato il percorso
Genova L'altra faccia della sofferenza e Intervento uomini violenti	2012-13	Privata Ass. White Dove e Light-house 12	Collaboraz. ASL 3 e Ser.T	Volontario		Sì	Da definire		Lavoro con coppie	Riflessione su maschile, paternità, dimensione di coppia	Sì	Sì	Formazione del CAM/FI con UDI	Collaborazione con UDI
Firenze CAM/ Centro ascolto maltrattanti	2009	Privata, associazione onlus	Privati	Volontario	Due-tre	Sei-sette max	Gruppi psicoeducativi	Un anno Follow up successivo	Iniziale	Riferimento: diversi programmi internaz. (Emergenza, ATV, IRES, Respect...)	Sì Ass. Artemisia	Sì	Psichiatra, psicologi/e, psicoterapeuti/e, educatori/trici	È stato il primo centro italiano, collabora con altri centri
Ferrara Punto ascolto uomini violenti	2012-13	Privata CAM/FI	Bando DPO e Comune FE							Impostazione CAM/ Firenze				Apertura 2013, previsto supporto pubblico

(segue)

Segue Centri e iniziative

Città denominazio- ne intervento	Anno inizio	Gestione Pubblica/ privata	Finanziamenti	Modalità ac- cesso autori	Colloqui Valutazione e contratto	Colloqui individuali	Lavoro di gruppo	Durata Intervento	Valutazione rischio	Tipo di tratta- mento	Rapporto con Centro anti- violenza	In Rete con servizi ter- ritoriali	Operatori	Note	
Forlì CTV/M Centro Trattamento Violenze/ Maltrattanti	2012-13	Privata Ass. psicologi Delphi		Volontario	Sì	Sì	Sì		Iniziale	Modello ATV/ Oslo (4 fasi tratta- mento)	Sì, Centro Donna	In costruzione	Cinque psico- terapeuti, psicologi	Apertura 2013, collega- mento con Re- gione Emilia- Romagna	
Milano Sezione stac- cata a tratta- mento avanza- to della casa di reclusione d Bollate	2005	CIPM - Centro italiano pro- mozione me- diatore	Provincia e Regione	Detenuti sex offender volontari	Sì, con «Grup- po prevenzione della recidiva»	Colloqui psi- cologici e cri- minologici in- dividuali	3 Gruppi so- cioeducativi, attività moto- ric, creative, espressive	Un anno ca. (23/4 detenuti ogni anno)		Programma Istituto Pinel Montreal, su- pervisore con Università Lleig, Istituto psicopatologia clinica			Psicologi, cri- minologi, edu- catori, un arte- terapeuta, uo- mini e donne che evolutive educative	Valutazione da Univ. Cattolica - Centro di ri- cerca dinami- che evolutive educative	
Milano Presidio criminologico territoriale	1995	CIPM	Pubblici	Anche non ex detenuti e minori coinvolti in processi penali	Sì		Attività clinico territoriale di prevenzione per soggetti con condotte antisociali			Interventi plu- ridisciplinari (criminologici, psicologici, socioeducativi, di educazione alla legalità)					
Milano Trattamento autori reati UEPE- Unità esecuzione penale esterna		CIPM	Pubblici	Ex detenuti sex offender in UEPE	Sì	Colloqui indi- viduali psico- logici e crimi- nologici	Incontri gruppo e gestione re- lazioni familiari e ambientali							Scopo: ridurre i rischi di ripeti- zione dell'atto sessuale de- viante (recidi- va) e dei com- portamenti antisociali	
Milano Centro SAVID/ Stop alla violenza domestica	2012	Università Mi- lano, Cattedra Criminologia	Pubblici	Ex detenuti in UEPE	Sì, utilizzo test specifici	Colloqui trat- tamentali (minimo 12)		Test di valuta- zione finale Follow up a 6 mesi		Trattamento criminologico e psicologico, Coordinamen- to scientifico: Cattedra criminologia Facoltà Medicina			Equipe multi- disciplinare integrata for- mata al tratta- mento crimi- nologico	Convenzione tra l'UEPE di Milano e Lodi con Università di Milano, Facoltà Medicina	

(segue)

Segue Centri e iniziative

Città denominazio- ne intervento	Anno inizio	Gestione Pubblica/ privata	Finanziamenti	Modalità oc- cesso autori	Colloqui Valutazione a contratto	Colloqui individuali	Lavoro di gruppo	Durata Intervento	Valutazione rischio	Tipo di tratta- mento	Rapporto con Centro anti- violenza	In Rete con servizi ter- ritoriali	Operatori	Note
Modena LDV/Liberiamo di dalla Violen- za. Centro di accompagnamento al cam- biamento per uomini	Dicembre 2011	Pubblico, AUSL Modena	AUSL MO e Regione Emi- lia-Romagna	Volontario	Sì	Sì	Previsto	8 mesi / 1 anno Previsto follow up	Iniziale Misure per garantire sicurezza	Modello ATV/ Oslo 4 fasi trattamento	Sì, Casa delle donne maltrattate	Sì Protocollo della rete locale	Psicoterapeuti, psicologi, sociologa sanitaria, psichiatra consulente	
Rimini LDV/Liberi dalla violenza. Un aiuto per uomini che vogliono cambiare	2013	Pubblico, AUSL di Rimini	AUSL RN e Regione Emi- lia-Romagna	Volontario	Sì		Sì		Iniziale	Modello ATV/ Oslo (4 fasi trattamento)	Sì, Sportello Dafne	Sì Protocollo rete locale	2 psicologi e un assistente sociale	Apertura 2013
Roma Relazioni libere dalla violenza	2012-13	Solidea (Ist. Prov. Ro- ma), collabora- zione Differen- za donna	Provincia	Volontario Comunicazione a Tribunale Roma e Tribu- nale minori			Gruppo	10 incontri 3 mesi per ciclo	Tutela sicurezza	Incontri psico- socio-educativi	Centri antiviolenza	Sì	Personale Solidea e Ma- schile Plurale	Apertura 2013
Roma Progettouo- mini violenti	2012-13	Privata Coop sociale Be Free		Detenuti carceri Roma e ex detenuti in UEPE	Protocollo con Garante dete- nuti Regione Lazio		Gruppi auto- mutualuto Laboratori teatrali	Un anno		Riferimento modello dane- se, supervisio- ne psichiatri	Servizio anti violenza «SOS Donna» h24 Roma capitale	Sì	Operatori Be Free e Ma- schile Plurale	Apertura 2013
Torino Sportello telefonico per ascolto disagio maschile	2009	Privato associazione Il cerchio degli uomini	Provincia e privati	Volontario	Sì	Sì	Sì. Gruppo di criticità e gruppo condivisione	Variabile, un anno max Allo studio tutor per follow up	Iniziale	Programma Vires/ Ginevra e altri approcci	Sì, Centro anti violenza città	Rete antio- lenza Torino	Due a paga- mento, altri volontari	
Trieste Intervento con uomini violenti	2012-13	Privato Gruppo di operatori/trici	Regione per formazione ini- ziale sostegno Provincia	Volontario	Sì		Gruppo psico- educativo		Iniziale	Riferimento ATV/Oslo, Re- spect Inglese, Conexus Va- lencia	Sì Centro anti- violenza GOAP	Sì, rete attivata dal Centro	Otto psicologi e volontari	Progetto in formazione

9. LA PREVENZIONE DELLA VIOLENZA: PROMOZIONE DI UN CAMBIAMENTO CULTURALE

Nella maggior parte delle audizioni svolte dalla Commissione il tema della formazione è stato qualificato come dirimente e strategico per contrastare il fenomeno della violenza di genere a partire dalle sue radici, in linea con quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul (articolo 15); radici che affondano nella scuola, nella formazione delle figure professionali che hanno a che fare con questi temi e nei mezzi di informazione (giornali, televisioni e soprattutto *social network*).

9.1 La formazione delle figure professionali come chiave strategica per il riconoscimento e l'intervento sulla violenza

9.1.1 Le Forze dell'ordine

Le figure professionali che giocano un ruolo fondamentale sono sicuramente le Forze dell'ordine. Riguardo a queste, *«negli ultimi due anni, con una sostanziale equivalenza tra il 2016 e il 2017, sono stati firmati 13 protocolli da parte delle prefetture (6 nel 2016 e 7 nel 2017) che agiscono in rapporto con i Comuni e con le Province, con l'obiettivo di massimizzare la capacità di azione comune sul terreno della promozione delle buone pratiche, della formazione degli operatori, della protezione e del reinserimento delle vittime. Il giudizio che diamo su questi protocolli è positivo. L'obiettivo che ci prefiggiamo è di estenderli e di arrivare ad avere un protocollo in ogni Regione; il mio obiettivo è avere un protocollo in ogni Provincia»*. Pertanto, sono state *«messe in campo procedure particolari sul terreno della formazione (...) anche per quanto riguarda gli operatori delle volanti (...), le macchine delle Forze di polizia che agiscono nel controllo del territorio e rispondono alle chiamate; sono quindi il primo approccio di una Forza di polizia, ragion per cui stiamo prestando particolare cura, tra le altre cose, agli operatori delle volanti, che sono spesso quelli che arrivano per primi sul teatro di un reato»*. L'aspetto più importante è sicuramente *«avere la giusta sensibilità e comprensione per fare una valutazione (...) perché la volante svolge un ruolo fondamentale: sono loro che valutano quale specialità chiamare e come estendere al resto. Insomma, ritengo sia davvero importante che quelle che io definisco le cellule vitali delle nostre Forze di polizia, quelle che si muovono sul territorio di giorno e notte, abbiano una formazione sul tema (...) su questo terreno c'è la massima attenzione. Naturalmente in questi casi non si finisce mai di imparare, tuttavia l'attenzione è massima»* (audizione del senatore Marco Minniti, Ministro dell'interno – 29^a seduta: mercoledì 8 novembre 2017).

Inoltre, anche le singole Forze dell'ordine si sono mosse in tal senso e hanno rafforzato gli strumenti formativi a disposizione; in particolare, è stato evidenziato che *«la tematica della violenza di genere è trattata presso*

tutti i corsi di formazione di base di tutti i ruoli – quindi per gli ufficiali, i marescialli, i brigadieri e i Carabinieri – e in quelli che preparano all'esercizio delle funzioni superiori nel corso della carriera, con specifici seminari sulle discriminazioni basate su orientamento sessuale e identità di genere. Tale formazione è orientata ai marescialli destinati ad assumere negli anni successivi l'incarico di comandante di stazione territoriale. Oggi abbiamo 4.574 stazioni che, come sempre, oltre che presidi di legalità, costituiscono luoghi privilegiati di accoglienza e di ascolto (questo è il compito delle stazioni). Dal 2009 a oggi sono stati formati circa 7.500 militari, i quali hanno partecipato a moduli di qualificazione presso i comandi legione, tenuti dal personale della sezione atti persecutori. Invece la specializzazione dei referenti (...) avviene con corsi della durata di due settimane presso l'ISTI, l'Istituto superiore di tecniche investigative dell'Arma dei carabinieri, che ha sede a Velletri, è stato istituito nel 2008 ed è il centro di alta qualificazione che provvede alla specializzazione degli ufficiali di Polizia giudiziaria e li abilita alla conduzione delle investigazioni più complesse e all'uso di sofisticati strumenti di indagine, coniugando innovativi metodi didattici e aggiornati contenuti. (...) questo istituto organizza corsi anche per ufficiali di Forze di polizia di Stati stranieri, tra i quali ci sono proprio corsi di genere» (audizione del comandante generale dell'Arma dei carabinieri, generale Tullio del Sette – 19ª seduta: mercoledì 26 luglio 2017).

Nel corso della medesima audizione, è stata evidenziata «l'importanza di tali iniziative» in quanto «superano il mero aspetto addestrativo per essere finalizzate a sensibilizzare tutti i carabinieri sulla delicatezza della problematica e delle intricate situazioni che ciascuna vicenda può sostenere. Il carabiniere, infatti, è innanzitutto chiamato a leggere la situazione emotiva della vittima, la quale si trova in uno stato di inevitabile crisi. Spesso accade che la persona, nel richiedere l'intervento dell'Arma, presentandosi presso i reparti o contattando le nostre centrali operative e stazioni, potrebbe non avere ancora attribuito alla violenza subita una connotazione effettivamente delittuosa». Al momento «la formazione specializzata riguarda 250 soggetti, che evidentemente aumenteranno di numero, ma a livello di qualificazione, cioè di preparazione alla trattazione dei casi e all'intervento, è coinvolto un numero assai più elevato di persone e potenzialmente tutti, nel senso che, poiché le questioni sono trattate nei corsi formativi, evidentemente incidono già dall'inizio sulla formazione del personale, non solo (...) degli ufficiali e marescialli ma di tutti, compresi i Carabinieri. Ci sono stati, poi, i corsi in loco, condotti presso i comandi di Regione dalla sezione atti persecutori, che ha qualificato in particolare gli ufficiali, i comandanti di compagnia, i capitani e i comandanti di stazione, che sono quelli che, nel 99 per cento dei casi, ricevono le segnalazioni o comunque sono chiamati a intervenire» (audizione del comandante generale dell'Arma dei carabinieri, generale Tullio del Sette – 19ª seduta: mercoledì 26 luglio 2017).

9.1.2 La magistratura e altre figure del sistema giudiziario

Un altro soggetto della rete è certamente la magistratura, con la quale è stata intrapresa *«un'attività molto intensa anche con il Consiglio superiore della magistratura nell'ottica della formazione dei magistrati, considerato che chiaramente anche tutta la fase processuale è particolarmente rilevante. A tal fine nel nuovo Piano antiviolenza dovrebbe essere inserita la previsione di un focus specifico su questi temi anche nel percorso di formazione dei magistrati e di questa ipotesi abbiamo discusso con il vice presidente Legnini e con altri membri del CSM»* (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20^a seduta: martedì 1° agosto 2017).

Tra i rappresentanti del Governo auditi, la convinzione è che *«il primo strumento fisiologico che può cambiare il funzionamento concreto è la formazione. Al riguardo penso che stiamo facendo quello che si deve, nel senso che la scuola di formazione mette in agenda questo aspetto come uno dei più rilevanti e lo abbiamo ulteriormente implementato ponendo quest'anno negli indirizzi la questione di una formazione anche sui reati d'odio, che talvolta vengono prima e talvolta si sovrappongono, distinta da ciò di cui stiamo parlando, ma con una stretta connessione con il fenomeno in esame»*. Pertanto, *«l'attenzione ora deve concentrarsi sulla concreta effettività ed efficacia del sistema, sulla formazione dei magistrati e del personale che in generale è chiamato a far funzionare la giurisdizione e poi (...) su una riflessione complessiva di carattere culturale. È vero infatti che sono cambiati i modelli di relazione, però abbiamo un'industria culturale che spesso ci propone ancora quel tipo di modello e lo scarto tra quello che vivi e ciò che ti viene proposto come modello diventa ancora più grande nel momento in cui le cose cambiano»* (audizione dell'onorevole Andrea Orlando, Ministro della giustizia – 32^a seduta: mercoledì 22 novembre 2017).

Da parte di alcuni magistrati auditi, è giunta la richiesta *«alla Scuola superiore della magistratura di organizzare un maggior numero di corsi di formazione in materia, sia a livello centrale sia a livello degli organismi distrettuali. Il Consiglio superiore della magistratura, poi, dovrebbe emanare risoluzioni vincolanti in grado di risolvere il problema di comunicazione fra civile e penale»* (audizione del presidente della sezione autonoma delle misure di prevenzione del tribunale di Milano, dottor Fabio Roia, e del procuratore aggiunto della procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, dottoressa Maria Monteleone – 35^a seduta: mercoledì 6 dicembre 2017).

Sempre in ambito giudiziario, è stato rilevato che un *«punto dolente è l'assenza di specializzazione e di formazione degli assistenti sociali e dei CTU che spesso non tengono conto del vissuto di violenza e pongono i genitori sullo stesso piano»*. In questo settore, *«la sottovalutazione della violenza si registra diffusamente nel loro intervento e nell'attività di valutazione delle competenze genitoriali: si legge sempre di «conflittualità» sia negli atti dei servizi sociali sia nelle consulenze tecniche disposte dal giu-*

dice civile, e raramente si nomina la violenza» (audizione della portavoce nazionale dell'associazione Penelope (s)comparsi uniti, onorevole Elisa Pozza Tasca, dell'avv. Agron Xhanaj, coordinatore nazionale della medesima associazione, dell'avv. Teresa Manente, responsabile dell'ufficio legale dell'associazione Differenza Donna, e della vicaria del commissario straordinario del Governo per la gestione del fenomeno delle persone scomparse, vice prefetto Agata Iadicicco – 37ª seduta: mercoledì 13 dicembre 2017). Si impone inoltre la necessità, come rilevato dall'avv. Teresa Manente, di promuovere una formazione degli operatori giudiziari volta a sradicare i pregiudizi discriminatori nei confronti delle donne che rappresentano concreto ostacolo al percorso di uscita dalla violenza e minano l'effettività delle norme esistenti ¹¹⁶.

9.1.3 I medici e il personale sanitario

Un ruolo molto importante lo svolgono anche i medici e il personale sanitario che opera soprattutto all'interno del pronto soccorso in quanto *«si rende necessaria quindi una maggiore formazione specie ai medici di base, affinché abbiano la giusta sensibilità nel cogliere per tempo situazioni di disagio e cerchino, come prassi, di invitare la donna a rivolgersi a un centro, anche solo a titolo informativo»* in quanto *«la donna non va forzata se non in casi estremi, ma va assolutamente messa a conoscenza, sollecitata e informata sull'esistenza e sulle modalità di accoglienza di un centro anti-violenza»* (Audizione della presidente dell'associazione Donna chiama Donna, dottoressa Laura Zanichelli – 5ª Seduta: martedì 30 maggio 2017). Al momento è stato rilevato che *«si sta cercando di fare molta formazione anche ai ginecologi e alle ostetriche: quando le donne si recano nei consultori a fare un pap test – io stessa ho fatto formazione presso varie ASL – si trovano a dover rispondere a domande estremamente intrusive sulla sfera sessuale, per cui non vedo per quale motivo non si potrebbe chiedere anche altro: non dico di chiedere se il marito o il compagno le picchia o le violenta sessualmente, ma certe domande si potrebbero anche fare»* (audizione della professoressa Anna Costanza Baldry, docente di psicologia sociale e forense presso il dipartimento di psicologia dell'università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli – 10ª seduta: martedì 27 giugno 2017).

Limitatamente alla situazione del pronto soccorso, *«per quanto riguarda la violenza domestica è stata fatta formazione (...), mettendo così gli operatori in condizione sia di riconoscere le vittime che di valutare il rischio di recidiva fino alle estreme conseguenze, quindi anche il rischio di un eventuale femminicidio. Questa formazione è stata fatta nell'ambito di un progetto studiato insieme al Ministero della salute – e da quest'ultimo peraltro diretto – per il Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie (CCM) con quei finanziamenti centrali che devono coinvolgere almeno tre Regioni»*. In questo senso, si è lavorato *«alla for-*

¹¹⁶ Cfr. audizione avv. Teresa Manente - 37ª seduta: mercoledì 13 dicembre 2017.

mazione degli operatori del pronto soccorso di tre Regioni individuate nell'ambito del CCM: la formazione si è incentrata su quello che deve essere il minimo comun denominatore di tutti i pronto soccorso. Abbiamo dato una formazione per consentire teoricamente agli operatori di pronto soccorso di riconoscere il fenomeno, quindi di fare la diagnosi, così da mettere in atto le misure di sicurezza, il che vuol dire che, in presenza di un rischio elevato di recidiva, occorre agire in un certo modo; se invece non c'è un rischio elevato, si interverrà in altro modo» (audizione della dottoressa Alessandra Kustermann, direttrice dell'unità operativa complessa pronto soccorso ostetrico-ginecologico, violenza sessuale domestica e consultori familiari, fondazione IRCCS Ca' Granda, Ospedale maggiore Policlinico di Milano – 9ª seduta: martedì 20 giugno 2017).

9.1.4 La rete del volontariato

Anche i volontari hanno un ruolo fondamentale nella prevenzione e trattazione della violenza di genere, soprattutto con riferimento a coloro che si occupano di violenze subite o assistite da parte di soggetti minorenni. Per questo si stanno *«organizzando in tante Regioni (le Regioni prive di garante regionale ai sensi dell'articolo 11 della legge n. 47 del 2017) i corsi di formazione per aspiranti tutori volontari. Abbiamo previsto il modulo sulla tratta nell'ambito del modulo psicosociale, perché i nostri corsi sono organizzati su tre moduli formativi: uno fenomenologico, l'altro giuridico e il terzo psicosociale. Sempre con questa finalità, (...) la collaborazione che abbiamo in atto con la Scuola superiore della magistratura. Proprio nell'ambito del primo corso di formazione nazionale destinato a magistrati dopo l'entrata in vigore della legge n. 47 del 2017, abbiamo previsto una giornata dedicata alla tratta, fermo restando che sullo sfondo di tutto ci sono temi che riguardano le minori vittime di tratta ma più in generale i minori non accompagnati che arrivano nel nostro Paese, la necessità di ottenere subito il permesso di soggiorno anche in assenza di documenti identificativi e anche a prescindere dalla richiesta di protezione»* (audizione della dottoressa Filomena Albano, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza – 36ª seduta: martedì 12 dicembre 2017).

9.1.5 I giornalisti

Un punto di attenzione molto importante è stato rivolto alla formazione dei giornalisti e in particolare coinvolgendo *«anche l'Ordine dei giornalisti: non è infatti di secondaria importanza la capacità di chi, attraverso i mezzi di comunicazione, è chiamato a raccontare ciò che accade nel nostro Paese e, a maggior ragione, fenomeni come quello della violenza sulle donne e la loro diffusione sul territorio nazionale»* (audizione della presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna, dottoressa Simona Lembi, e dell'assessora per le pari opportunità del comune di Pisa, dottoressa Maria Luisa Chiofalo – 8ª seduta: mercoledì 14 giugno 2017). A tal proposito, in occasione del-

l'audizione dei soggetti direttamente interessati è stato evidenziato che è stato istituito *«un master di giornalismo, realizzato in collaborazione con la IULM (Università di lingue e scienze della comunicazione), che prevede all'interno del proprio piano didattico specifiche lezioni dedicate alle norme e ai codici che governano l'attività giornalistica, dalla Carta di Treviso alle norme sulla privacy, ai codici di autoregolamentazione. Attraverso questa attività di formazione del giornalista dalla base, lavoriamo già in una certa direzione. A questo bisogna aggiungere che i nostri giornalisti vengono formati su certi temi sia attraverso un sito intranet in cui tutte le normative e le varie iniziative sono pubblicizzate, sia attraverso dei corsi di aggiornamento obbligatori, nonché attraverso attività create ad hoc dalle medesime redazioni giornalistiche. Anche da questo punto di vista interviene quindi il discorso della responsabilità sociale ed editoriale che ci distingue – e ne stiamo facendo ormai quasi una battaglia aziendale – da chi cerca di fare invece giornalismo senza volersi far carico di una responsabilità così importante»* (audizione di rappresentanti di Mediaset spa – 16ª seduta: martedì 18 luglio 2017).

9.1.6 I docenti

Da ultimo, per quanto riguarda la formazione dei docenti è stato evidenziato che *«tra le linee del nuovo Piano antiviolenza è previsto anche il lavoro con il MIUR sulla formazione dei docenti: nonostante il corpo insegnante sia prevalentemente femminile, non necessariamente per il solo fatto di essere donne le insegnanti sono adeguatamente preparate ad affrontare certi temi. È quindi molto importante lavorare attraverso i vari progetti non solo sull'atteggiamento degli studenti ma anche sulla formazione dei docenti»* (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017).

In questo senso, *«il MIUR sta lavorando affinché a breve siano rese disponibili le linee guida nazionali per l'attuazione dell'articolo 1, comma 16, della legge n. 107 del 2015, accompagnate da un più generale piano d'azione che favorisca anche l'inclusione del tema della violenza contro le donne nei programmi di formazione degli insegnanti»* (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

9.2 La formazione scolastica contro la violenza di genere

Il sistema educativo entra in gioco a diversi livelli e con diverse modalità nella lotta alla violenza sulle donne e alla violenza domestica. Innanzitutto, *«la scuola è un osservatorio privilegiato sulla vita delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, in cui figure di prossimità di grande importanza, come gli insegnanti, possono favorire l'emersione della violenza subita e assistita, riconoscendo i segnali di disagio e attivando segnalazioni e percorsi di sostegno e di aiuto. I dati forniti dall'ISTAT, con*

la ricerca sulla violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia, mostrano che il 10 per cento delle donne vittime di violenze sessuali le ha subite prima dei 16 anni, quindi nella fascia d'età dell'obbligo scolastico; nel caso poi dei figli delle donne vittime di violenza, il 65 per cento ha assistito agli abusi subiti dalla madre e la violenza assistita si configura a tutti gli effetti come una violenza, con conseguenze anche molto gravi sullo sviluppo psicofisico del minore» (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

Il punto principale si sostanzia nel fatto che «la violenza nei confronti delle donne ha origini culturali; per questo è necessario un intervento organico sui nostri giovani. Non si possono fare interventi a pioggia nelle scuole senza organizzare un piano organico e di ampio respiro che ci consenta di strutturare percorsi di formazione sulla differenza di genere, sulla parità e sul rispetto reciproco. È necessario, quindi, inserire questa tematica nei piani scolastici come materia aggiuntiva e come parte fondamentale e integrante del programma scolastico. Sono undici anni che ci rechiamo nelle scuole per fare informazione perché siamo convinti che se non si parte dalla scuola non si arriverà da nessuna parte. I giovani sono il nostro futuro e sono loro che devono rientrare in una società meno violenta» (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dottoressa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

In questo senso «diventa dunque essenziale tutto ciò che è campagna di prevenzione o formazione continua nelle scuole rispetto all'educazione di genere, alla negatività della violenza nelle famiglie: questo è l'unico modo per interrompere veramente la violenza, perché si mettono in condizione le persone di prendere coscienza dell'inutilità di perpetrarla e dei rischi a questo connessi» (Audizione del professor Giorgio Alleva, presidente dell'ISTAT – 23ª Seduta: mercoledì 27 settembre 2017). Pertanto, «la prevenzione della violenza deve passare per un'educazione alle differenze, da non intendere come una disciplina specifica, a cui dedicare magari un'ora a settimana, da aggiungere ai curricula delle nostre scuole e università. L'educazione alle differenze è per noi una pratica, una prospettiva sul mondo, una visione critica, uno sguardo trasversale a tutte le discipline e può essere realizzata con modalità e metodologie differenti a seconda dei casi, potendo avvalersi di una molteplicità di metodologie. Concepire l'educazione alle differenze da questa prospettiva rende evidente l'urgenza di avviare il percorso non solo partendo dagli studenti ma anche dalla formazione dei docenti e delle docenti» (audizione della presidente nazionale dell'Unione Donne in Italia (UDI), dott.ssa Vittoria Tola – 25ª seduta: mercoledì 11 ottobre 2017).

Inoltre, è stato sottolineato, nonché criticato, l'intervento sul piano della formazione scolastica riguardo alla «educazione ai sentimenti nelle scuole che generalmente non viene fatta. In alcune scuole si sceglie di introdurla, ma sono sempre più seccata per il fatto che a parlare di certi temi mi chiamino più frequentemente nelle scuole private che in quelle

pubbliche e questo, secondo me, è il segno della profonda deriva che viviamo perché, a forza di dire che non si può parlare di sesso e di amore nelle scuole, il risultato è che non se ne parla proprio. Le scuole tedesche e inglesi, invece, così come quelle cattoliche di Milano, ci chiamano a parlare di questi argomenti, a dimostrazione che c'è una schizofrenia tra ciò che si dovrebbe fare e ciò che in realtà si fa» (audizione della dottoressa Alessandra Kustermann, direttrice dell'unità operativa complessa pronto soccorso ostetrico-ginecologico, violenza sessuale domestica e consultori familiari, fondazione IRCCS Ca' Granda, Ospedale maggiore Policlinico di Milano – 9ª seduta: martedì 20 giugno 2017).

Nel parlare di queste tematiche occorre però prestare particolare attenzione «perché a volte si tende ad una spettacolarizzazione di queste situazioni. È a questo punto che gli insegnanti diventano importanti nel preparare, coordinare e veicolare gli incontri: è essenziale che ci sia una consapevolezza affinché queste esperienze non diventino spettacolo e non si trasformino in una lezione o in una recitazione più o meno improvvisata, cosa che, dal mio punto di vista, fa perdere l'obiettivo di una riflessione più profonda» (audizione dell'avvocata Lucia Annibali – 3ª seduta: mercoledì 17 maggio 2017).

Nel corso di diverse audizioni è emerso chiaramente che un arricchimento importante può «venire dall'attuazione, nell'ambito della buona scuola, della previsione che pone in capo al Ministero dell'istruzione la predisposizione di determinate linee guida per introdurre anche nell'ambito scolastico un'attenzione alla discriminazione, alla violenza e, quindi, all'educazione alla parità di genere» (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017).

Parlare nelle scuole è importante «sempre nell'ottica di fornire strumenti di riflessione e, soprattutto, di prevenzione, per offrire idee e suggerimenti prima che si arrivi alla violenza e per insegnare che è importante innanzitutto costruire se stessi e la propria personalità, farlo in modo positivo per essere dei contenitori di informazioni e di esperienze. Se costruiamo la nostra persona in modo consapevole e sano riusciamo a rapportarci anche con l'altro in modo altrettanto positivo. Se abbiamo piena consapevolezza di quello che siamo e di ciò che desideriamo e se riconosciamo i nostri sentimenti, riusciamo in qualche modo a proteggere noi stessi» (audizione dell'avvocata Lucia Annibali – 3ª seduta: mercoledì 17 maggio 2017).

Il compito del sistema educativo «non si limita, tuttavia, a favorire l'emersione delle situazioni di violenza già in atto al fine di proteggere le vittime. Il terzo livello di intervento è infatti quello della prevenzione. A questo proposito la Convenzione di Istanbul, all'articolo 14, invita le parti a intraprendere «le azioni necessarie per includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado dei materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale,

appropriati al livello cognitivo degli allievi». Anche in questo senso, dunque, gli elementi di cognizione hanno a che fare con la capacità di sviluppare una certa qualità di relazione tra i sessi. Per dare attuazione a questa disposizione, come sapete, l'articolo 1, comma 16, della legge 13 luglio 2015, n. 107, stabilisce che "il piano triennale dell'offerta formativa assicura l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine (...) di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori sulle tematiche indicate dall'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito poi, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119"» (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13^a seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

9.2.1 La formazione dei docenti

Nel corso di diverse audizioni è stato sottolineato che *«per educare alle differenze è innanzitutto necessario che i docenti e le docenti lavorino alla decostruzione degli stereotipi e dei pregiudizi che loro stessi hanno interiorizzato e che spesso, inconsapevolmente, riportano nella relazione educativa»* (audizione della presidente nazionale dell'Unione Donne in Italia (UDI), dott.ssa Vittoria Tola – 25^a seduta: mercoledì 11 ottobre 2017). In quanto *«con un'adeguata formazione, il corpo docente può svolgere un ruolo cruciale per favorire l'emersione di queste situazioni. Per questo un primo tema riguarda proprio i contenuti che mettiamo nella formazione di tutto il personale docente. In secondo luogo, la scuola è chiamata ad affrontare le dinamiche violente che possono generarsi tra ragazzi e ragazze, in particolare all'interno delle giovani coppie. Pensate solo che da una ricerca svolta in Italia (riportata tra l'altro anche nel libro "La violenza sulle donne e sui minori", a cura di Patrizia Romito, Natalina Folla e Mauro Melato, del 2017) risulta che il 16 per cento delle ragazze nelle scuole secondarie di secondo grado ha subito violenze psicologiche e comportamenti di controllo da parte del partner, il 14 per cento ha vissuto molestie o violenze sessuali nella coppia, il 13 per cento ha subito violenza fisica»* (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13^a seduta: mercoledì 5 luglio 2017). A questo si deve aggiungere *«il problema del bullismo omofobico, alimentato da stereotipi sul maschile e sul femminile che hanno una parentela molto stretta con quelli che generano la violenza contro le donne. Anche da questo punto di vista è essenziale il ruolo che possono svolgere i docenti e le docenti. Atteggiamenti di chiara e ferma condanna di queste forme di violenza, congiuntamente alla disponibilità ad ascoltare e a prestare aiuto, possono essere decisivi per favorire l'uscita dal silenzio e dall'isolamento delle vittime adolescenti, che è l'altro tema: l'emersione e il sostegno all'emersione senza giudizi – perché anche questo è un elemento importante – possono aiutare a contrastare il fenomeno e a supportare le vittime»* (au-

dizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

Per questo, *«a ottobre del 2016 è stato varato il Piano per la formazione dei docenti 2016-2019, finanziato con 325 milioni per il triennio. Tra le priorità della formazione ci sono la prevenzione del disagio, che si concretizza anche nello sviluppo di una cultura delle pari opportunità e del rispetto dell'altro, nonché l'educazione alla cittadinanza, che include la parità di genere. Sono tutti elementi che abbiamo fatto inserire all'interno del piano formativo che è obbligatorio e permanente»* (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

9.2.2. *L'intervento sui libri scolastici*

Uno dei problemi riscontrati riguarda il fatto che *«ci sono dei libri delle scuole primarie, trasversali alle case editrici, in cui si usano degli aggettivi e dei riferimenti alle professioni maschili e femminili che sono completamente stereotipati. Bisogna fare qualcosa al riguardo. Si deve sempre mantenere la libertà rispetto ai libri, però ci sono delle favole quasi giustificative della violenza in famiglia. Secondo me, dovremmo cercare di fare qualcosa in più dal punto di vista degli stereotipi. Pertanto, la figura dei pedagogisti non è per niente una cattiva idea; secondo me, è molto utile perché c'è una professionalità specifica che si occupa di come trasmettere e usare delle tecniche adeguate. L'impronta viene data sin da quando sei piccolo. Forse l'osservatorio dei testi della scuola dell'infanzia è una proposta che si potrebbe avanzare»* (audizione della Dott.ssa Linda Laura Sabbadini, statistica sociale – 34ª seduta: martedì 5 dicembre 2017).

Per far fronte a tale questione sarà avviato *«un tavolo di lavoro in collaborazione con l'Associazione Italiana Editori, per dare seguito a quanto già sperimentato nell'ambito del progetto Polite (Pari opportunità nei libri di testo) e promuovere una riflessione sul linguaggio e sui contenuti dei libri di testo, per la valorizzazione delle tematiche inerenti alle differenze di genere, nonché del contributo delle donne in tutte le discipline e per il superamento degli stereotipi sessisti»* (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

9.2.3 *I progetti per la formazione nelle scuole e il ruolo delle associazioni*

La maggior parte dei soggetti auditi sul tema della formazione hanno illustrato i progetti messi in campo e le prospettive per i prossimi anni in tema di educazione e prevenzione della violenza. Di seguito saranno riportati alcuni esempi, mentre per una panoramica esaustiva si rinvia agli allegati alla presente Relazione, forniti dai soggetti intervenuti.

A tal fine, *«a novembre del 2016 il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, in collaborazione con il*

MIUR, ha pubblicato un bando per la presentazione di iniziative educative scolastiche sulla prevenzione e sulla lotta contro tutte le forme di violenza sessuale e di genere, aperto a tutte le scuole pubbliche sul territorio nazionale, in attuazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere. Il bando incoraggiava la creazione di una collaborazione tra le scuole e le organizzazioni non governative che lavorano nel settore. L'importo totale stanziato è stato pari a 5 milioni di euro e i progetti selezionati hanno iniziato la loro attività quest'anno, il 1° febbraio». Nel 2017, «nell'ambito del Piano in dieci azioni del MIUR per una scuola aperta, inclusiva e innovativa, finanziato con gli 840 milioni del programma operativo nazionale per la scuola, sono stati previsti 120 milioni per progetti sulle competenze di cittadinanza globale, che includono il rispetto delle diversità e la cittadinanza attiva». Inoltre, «la data dell'8 marzo ha segnato l'inizio della seconda edizione del mese delle STEM (science, technology, engineering, mathematics), perché anche questo ha a che fare con una capacità di rafforzamento delle donne contro gli stereotipi. Si tratta di un progetto congiunto del MIUR e del Dipartimento per le pari opportunità che ha lo scopo di promuovere, a tutti i livelli educativi e per tutti gli studenti (ragazzi e ragazze), lo studio delle discipline scientifiche e tecnologiche». Difatti, è stato evidenziato che «in Italia la percentuale di ragazze e di donne che lavorano nel settore tecnico-scientifico è una delle più basse tra gli Stati OCSE: il 31,71 per cento, mentre solo il 5 per cento delle ragazze di 15 anni mira a posizioni di lavoro in questo campo», per questo «il progetto intende far conoscere quindi le discipline STEM e combattere gli stereotipi che vorrebbero le ragazze meno portate per lo studio di certe materie e che contribuiscono a riprodurre il divario di genere in questi ambiti, sia nei percorsi di studio, sia nelle scelte di orientamento e professionali. Nell'ambito di questo progetto è stato lanciato il contest "Le studentesse contano", che ha permesso alle scuole di selezionare ragazze talentuose e appassionate alle quali destinare un percorso di formazione specifico. L'iniziativa è stata accolta positivamente dalle studentesse e sono molte le scuole che hanno partecipato» (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

Innanzitutto è stato sottolineato che «il problema molto spesso è il sommerso che esce fuori solo con l'ascolto, l'attitudine all'ascolto, e anche insegnando e trasmettendo l'insegnamento che non bisogna aver paura di parlare e di comunicare. Su questo punto l'Autorità garante ha in campo alcuni progetti, come quello per le scuole superiori che si intitola "Navigare... in un mare di diritti", con il quale, tramite il simbolo della barca insegniamo ai ragazzi delle scuole superiori il valore dei diritti e come esserne portatori, in un modello di peer education, con quelli del grado di scuola successivo». «Per la scuola primaria, abbiamo il progetto "Geronimo Stilton e la Costituzione spiegata ai ragazzi", che utilizza il libro-fumetto per veicolare i diritti per i bambini di età da scuola primaria. Questa ovviamente è la chiave di volta di tutte le politiche preventive ed è anche la chiave della speranza, perché significa impedire in radice che i fe-

nomeni si verifichino». Per questo progetto «si è già svolto il workshop formativo per gli insegnanti, che sono coloro che formiamo prima di tutti, affinché possano disseminare nell'ambito non solo della loro classe, ma dell'intero istituto scolastico comprensivo, il format di trasmissione dei valori della Costituzione italiana e della Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza elaborato dall'Autorità di garanzia». Un altro progetto dell'Autorità garante per la scuola secondaria di primo grado in materia di mediazione scolastica riguarda l'insegnamento «ai ragazzi a litigare bene: partiamo dal presupposto che litigare è importante, ma che bisogna saperlo fare, quindi occorre abituarli a gestire la conflittualità. Per questo abbiamo promosso uno degli obiettivi specifici della legge istitutiva, la n. 112 del 12 luglio 2011, ossia favorire lo sviluppo della cultura della mediazione. Questo progetto coinvolge complessivamente circa una trentina di scuole» (audizione della dottoressa Filomena Albano, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza – 36ª seduta: martedì 12 dicembre 2017).

Alcuni esempi riportati nel corso delle audizioni riguardano *«il progetto di un liceo artistico di Roma realizzato nel carcere di Rebibbia. Ho visitato l'istituto penitenziario insieme ai ragazzi e posso testimoniare che si tratta di esperienze che cambiano gli studenti e le studentesse che le vivono»* anche se è forte la convinzione che *«forse questo non basta. Sicuramente tra gli strumenti atti a superare indirettamente una cultura che crea certe forme di discriminazione c'è anche quello di ricordare maggiormente nei libri di testo le figure femminili che hanno avuto un ruolo importante nella storia. Ci sono molti metodi per operare e non soltanto l'incontro frontale con i ragazzi. Comunque anche nel mondo della scuola la situazione tra gli studenti e le studentesse è cambiata (...). Questo dimostra che c'è molto lavoro da fare e che questo impegno è un investimento di lunga durata, complicato e difficile, ma sul quale non possiamo arretrare, perché sicuramente i risultati arriveranno»* (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017).

Per migliorare la comunicazione e la fruibilità di tutte le iniziative sulla parità e sulla lotta alle discriminazioni è stato *«ristrutturato il portale web del MIUR «noisiamopari», progettato dal MIUR anche allo scopo di fare spazio alla condivisione di buone pratiche attuate nelle scuole per la prevenzione della violenza contro le donne e per la lotta a tutte le discriminazioni. Il portale collega le istituzioni nazionali, le scuole e gli studenti, potenziando le opportunità di circolazione di saperi e di esperienze su questi temi»* (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

Sempre al fine di promuovere una cultura di uguaglianza tra i sessi e di valorizzazione delle differenze e per contrastare la violenza simbolica esercitata attraverso la cancellazione del contributo delle donne alle scienze e alle lettere il MIUR *«ha proposto quest'anno un bando dedicato alla figura di Grazia Deledda, unica donna italiana ad avere ricevuto il premio Nobel per la letteratura. Il bando ha messo a disposizione degli istituti sco-*

lastici risorse per progetti, iniziative e seminari da realizzare durante l'anno scolastico 2017-2018 per scoprire la figura della scrittrice sarda nel 90° anniversario del Nobel e per riflettere sui temi delle pari opportunità e della lotta per l'autonomia e per la libertà delle donne attraverso lo studio della sua vicenda personale, oltre che culturale» (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

In tema di prevenzione della violenza tra i giovani, *«il MIUR ha lanciato per il 2016-2017 il Piano nazionale per la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo, con l'intento di promuovere attività di prevenzione di ogni forma di violenza, mettendo a disposizione delle scuole specifiche risorse finanziarie e professionali e favorendo collaborazioni con istituzioni pubbliche, associazioni ed enti del terzo settore, oltre ad aziende dell'ITC e ai gestori dei principali social network» (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).* Infine, *«il 16 giugno 2017 è stato indetto un avviso pubblico per istituire presso il MIUR un Osservatorio nazionale per il monitoraggio delle iniziative in ambito educativo e formativo sui temi della parità fra i sessi e della violenza contro le donne. L'avviso, rivolto a tutti i soggetti nazionali che operano nella promozione della parità fra i sessi, della lotta alle discriminazioni e alla violenza contro le donne, mira a raccogliere le manifestazioni di interesse a collaborare con il MIUR per iniziative nazionali e locali finalizzate alla lotta alla violenza di genere nelle scuole di ogni ordine e grado. Attraverso questa iniziativa il Ministero intende dare avvio ad una metodologia di lavoro sulla prevenzione alla violenza e sulla lotta alle discriminazioni nelle scuole che punti all'inclusione di tutti i soggetti che, a vario titolo, sono interessati a partecipare al percorso» (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).*

Grazie al lavoro di tante associazioni, *«l'attività di formazione e educazione nelle scuole esiste da anni (...). Le classi italiane coinvolte in attività di formazione svolte in collaborazione con insegnanti attente e disponibili sono circa 9.000 su un totale di 83.000 a livello nazionale; è un dato certamente importante, ma assolutamente minoritario e di sicuro non messo a sistema. Di questo ci rendiamo conto perché sono molte le classi di tutta Italia che durante l'anno coinvolgiamo in progetti scolastici come Stereotipa, avviato contro gli stereotipi, o nel premio Immagini amiche, dedicato all'educazione alla parità di genere nella comunicazione». Di conseguenza «sulla base di queste esperienze ci siamo convinte del fatto che da tutte le politiche nazionali e, in particolare, dal nuovo piano nazionale antiviolenza debba emergere chiaramente la necessità di un ripensamento radicale, anche se graduale (non è che pretendiamo tutto e subito), da parte del MIUR delle attuali politiche educative, in modo da superare definitivamente ed espungere le discriminazioni di genere che permeano profondamente il sistema educativo e formativo del nostro Paese, a cominciare dai programmi e dai libri di testo. Questo approccio deve valere*

per la scuola di ogni ordine e grado, dai nidi alle università; è la mancanza di questo atteggiamento che crea forti disparità di accesso alle facoltà e gap formativi negli istituti scientifici che mantengono discriminazioni di genere nei lavori e nelle carriere assegnati» (audizione della presidente nazionale dell'Unione Donne in Italia (UDI), dott.ssa Vittoria Tola – 25ª seduta: mercoledì 11 ottobre 2017).

Dal mondo delle associazioni, tra le altre cose, è stata sottolineata l'importanza *«di iniziare a pensare e, quindi, investire su campagne di educazione e sensibilizzazione da programmare nelle scuole partendo dalle elementari. È sicuramente un passo importante da fare. Lo scorso anno, insieme ad alcuni ragazzi delle elementari, abbiamo portato avanti un progetto molto semplice: abbiamo fatto riportare titoli di giornali, con notizie di ragazze e donne uccise, sulle vetrine dei negozi. I ragazzi si sono impegnati in questo progetto, che è poi diventato virale perché tutta la provincia di Latina vi ha aderito, facendo una ricerca dei titoli che potevano utilizzare. Attorno ad essi si è poi sviluppato un dibattito e un momento di riflessione condivisi sia dai giovani che hanno partecipato a questo progetto, sia dalle persone che passavano e si interrogavano su cosa poteva essere successo. Si è trattato di un'opera di sensibilizzazione volta soprattutto ad impegnare i ragazzi»* (audizione della presidente dell'associazione Valore Donna, signora Valentina Pappacena – 5ª seduta: martedì 30 maggio 2017).

Limitatamente all'iniziativa della Settimana contro la violenza istituita all'interno delle scuole è stata sottolineata la bontà di tale progetto che *«ha portato tutti gli anni, per una settimana, in tutte le scuole d'Italia»* durante la quale *«si è trattato di una collaborazione tra diverse realtà e ha prodotto anche degli ottimi risultati»* che però *«purtroppo è stata interrotta»* (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dottoressa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

Un altro progetto interessante realizzato dal volontariato riguarda la gestione di *«uno sportello CIC (centro di informazione e consulenza) presso un istituto di scuola superiore della città, a cui si rivolgono spontaneamente le alunne e gli alunni che desiderano un colloquio personale per poter esporre i propri problemi e dubbi, confrontandosi in un clima di riservatezza con un adulto che non è né un genitore né un insegnante, quindi non ha un ruolo giudicante. Questo sportello risulta molto utile e ci viene richiesto anche da altri istituti scolastici, ma purtroppo non abbiamo sufficienti risorse umane per poter soddisfare tali richieste»* (audizione della presidente dell'associazione Donna chiama Donna, dottoressa Laura Zanichelli – 5ª seduta: martedì 30 maggio 2017). In questo senso *«molto può fare anche la scuola. Ricorderete la grave vicenda accaduta in Calabria, risalente ormai a quasi un anno fa, della ragazzina vittima di violenze ripetute da parte di un gruppo. Ricordo che a Reggio Calabria ci fu una manifestazione molto significativa. Avendo seguito per tutto l'anno il problema, in quel territorio così come in altri – ovviamente il fenomeno non si limita solo a quell'area geografica – partendo proprio da quel caso*

uno dei primi interventi che abbiamo voluto compiere per dare concretezza alla nostra azione è stato il finanziamento della riapertura dei centri di ascolto nelle scuole che erano stati chiusi per mancanza di fondi» (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20ª seduta: martedì 1º agosto 2017).

9.2.4 La formazione dei genitori e delle famiglie

Molte volte *«la cultura della violenza di coppia si trasferisce dalla famiglia ai bambini, agli adolescenti, il che ci riporta alla necessità di riservare sempre maggiore attenzione all'educazione e alla formazione, coinvolgendo in questo tipo di percorso la scuola e non solo, al fine di creare dei modelli di rispetto dell'altro»* (audizione del presidente di Telefono azzurro, Prof. Ernesto Caffo – 27ª seduta: mercoledì 25 ottobre 2017). Per far fronte a questo problema *«la scuola oggi può dare ai ragazzi strumenti importanti di conoscenza, ma può anche informare e formare i genitori. Questo è un altro importante percorso che la scuola deve poter compiere perché, in molti casi, la famiglia non riesce a reggere per tanti motivi, ma anche per l'incapacità di sviluppare una competenza educativa che riteniamo essere invece fondamentale. Il tema della comunità educante è essenziale: occorre che la comunità sia sempre più attenta a formare nuove generazioni per affrontare questa sfida»* (audizione del presidente di Telefono azzurro, Prof. Ernesto Caffo – 27ª seduta: mercoledì 25 ottobre 2017). Peraltro l'esigenza di favorire la formazione in materia di responsabilità genitoriale è stata più volte sottolineata nel corso dell'attività della Commissione.¹¹⁷

9.2.5 La formazione di altri soggetti della rete

Anche i rappresentanti delle Forze dell'ordine ritengono fondamentale il tema dell'educazione e stanno dando il loro apporto in quanto *«è sempre lì che si insiste ed è un aspetto sul quale stiamo investendo moltissimo; ad esempio, ci rechiamo nelle scuole per parlare di cyberbullismo e, a questo proposito, ritengo felice l'approccio adottato nella stesura della legge dedicata al fenomeno che parte proprio dall'educazione e dalla prevenzione, temi che riguardano l'aspetto culturale in generale. Questi eventi, infatti, presentano un risvolto primariamente culturale, prima ancora che penale e repressivo. Su questo stiamo lavorando molto, ma ovviamente non possiamo ritenerci soddisfatti: c'è ancora molto da fare, anche se riteniamo che questa sia la strada giusta»* (audizione del Capo della Polizia – direttore generale della pubblica sicurezza, prefetto Franco Gabrielli – 12ª seduta: martedì 4 luglio 2017).

¹¹⁷ È stato in particolare menzionato il disegno di legge d'iniziativa dei senatori Padua, Pagliari, Orrù, Idem, Dalla Zuanna, Ruta, Mastrangeli, Silvestro, Conte, Fucksia, Angioni e Giacobbe, comunicato alla Presidenza il 14 aprile 2016, *«Norme per favorire la formazione in materia di responsabilità genitoriale»*, atto Senato n. 2330.

9.3 La violenza di genere e l'università

9.3.1 Il contrasto alla violenza all'interno dell'università

Il contrasto alla violenza di genere «è un tema di interesse degli atenei italiani e si sta fortemente sviluppando nell'ambito di diverse iniziative universitarie, soprattutto grazie allo stimolo proveniente dai comitati unici di garanzia istituiti all'interno del sistema universitario per monitorare vari aspetti, dalla discriminazione alla separazione di genere e, in generale, a tutti gli aspetti critici che si manifestano nei rapporti interni al sistema universitario» (audizione del presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), professor Gaetano Manfredi – 28^a seduta: martedì 7 novembre 2017).

Per far fronte a questo problema sono state «raccolte segnalazioni da 42 università che al proprio interno svolgono attività formative sui temi dell'antiviolenza. L'attività si svolge su due binari, uno interno e uno esterno. Il primo binario, grazie all'istituzione dei CUG, i comitati unici di garanzia, ha messo in campo una serie di operazioni quali l'emanazione del codice etico e del codice di condotta, la nomina del garante degli studenti e di consiglieri di fiducia, gli sportelli di ascolto e, anche e soprattutto, il monitoraggio permanente delle risorse umane e del loro benessere sul luogo di lavoro, comprendendo sia chi lavora nelle università sia gli studenti. Sono stati quindi distribuiti questionari sullo stalking e su tutte le altre forme di violenza nei confronti delle donne. Inoltre, per quanto riguarda il binario esterno, nell'ambito del quale abbiamo ricevuto circa 80 documenti, questi stessi statuti prevedono la promozione di eventi e attività specifiche di public engagement». Riguardo alle denunce sporte dalle studentesse, si sta «cercando di attivare un sistema di supporto all'interno delle università, attraverso l'ausilio dei CUG che, nati un po' in sordina, lavorano moltissimo alimentati dall'impegno di molte colleghe del personale tecnico-amministrativo ma anche dei docenti e, soprattutto, delle studentesse. La presenza degli studenti (non solo ragazze, ma anche ragazzi sensibili al problema) in questi organismi è importante perché sono loro i maggiori veicolatori della comunicazione su questi temi nel mondo studentesco e questo favorisce l'attenzione al problema e il bisogno di denunciare, proprio perché tale impegno aiuta a superare la paura» (audizione del presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), professor Gaetano Manfredi – 28^a seduta: martedì 7 novembre 2017).

9.3.2 I percorsi di formazione universitaria in materia di violenza di genere.

Un altro tema molto importante riguarda la necessità di «promuovere anche all'interno delle università percorsi di valorizzazione degli studi di genere e di conoscenza del fenomeno della violenza contro le donne, al fine di formare le figure professionali coinvolte nella prevenzione e nel contrasto al fenomeno. È indispensabile che la produzione di sapere che su questi temi avviene nei nostri atenei sia trasmessa, in ogni settore scien-

tifico e disciplinare, a quanti oggi si formano per svolgere professioni essenziali nella prevenzione e nel contrasto alla violenza, dall'insegnamento alle professioni mediche e infermieristiche, a quelle legali e a quelle di servizio sociale, solo per citare le più significative, ma è evidente che ciò vale per l'insieme delle professioni che hanno a che fare con la raccolta stessa della denuncia, quando ciò avviene. (...) In ogni caso le competenze universitarie sono decisive, in particolare quelle richieste per l'accesso ad alcune professioni, che sono poi quelle nell'esercizio delle quali si devono concretamente affrontare certi problemi» (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13ª seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

Al momento è stato evidenziato che «non esistono corsi di laurea specifici incentrati su questi temi, in primo luogo perché i corsi di laurea devono fare riferimento ad una determinata codifica del fronte dell'occupazione. È comunque certo che tutte le università conducono svariate iniziative sulla questione della violenza di genere. Potrebbe invece essere istituito un dottorato di ricerca che focalizzi l'attenzione in modo interdisciplinare sul problema della violenza di genere. La soluzione più sensata rispetto alla istituzione di più dottorati è quella di un dottorato consorziato tra le diverse sedi, magari facendo leva proprio sul network universitario che stiamo creando» (audizione del presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), professor Gaetano Manfredi – 28ª seduta: martedì 7 novembre 2017).

Per quanto riguarda gli insegnamenti, «i vari corsi di laurea (psicologia ma anche discipline giuridiche) ne prevedono alcuni mirati proprio su questi temi, così come esistono master o attività di perfezionamento specificamente dedicati; ad esempio, l'Università degli studi della Basilicata ha avviato un master di secondo livello in "Medicina e salute di genere" nel quale, tra le altre cose, si osservano anche gli effetti postumi delle violenze subite dalle donne». Inoltre, «l'Università degli studi della Basilicata ha avviato già da tempo, in collaborazione con la Commissione regionale pari opportunità, una serie di incontri sistematici con scuole e università di tutta la Regione per condurre discussioni anche in merito alla violenza di genere. Da questa iniziativa, denominata "Che genere di...", è nato il collettivo studentesco WoMan che ha assunto l'impegno di discutere con gli studenti e tra gli studenti di queste tematiche, promuovendo anche iniziative sulle donne migranti, come il progetto "Persone, non schiave", insieme ad associazioni già attive nel settore, tra cui anche il Cestrim, il Centro studi e ricerche sulle realtà meridionali». Ancora, «l'Università della Bicocca ha promosso un progetto per l'istituzione di una rete delle università italiane per la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica con lo scopo di divulgare i principi della Convenzione di Istanbul. A tale rete partecipano diverse università italiane del Centro, del Nord e del Sud; si stanno progressivamente raccogliendo ulteriori adesioni per rendere la rete ancora più capillare a livello nazionale». Un'altra iniziativa promossa «è la formazione degli operatori di giustizia presso i tribunali e degli operatori delle forze dell'ordine che fanno

da front office nei confronti delle donne che denunciano. Si tratta di una iniziativa importante perché le modalità con cui nella fase di accoglienza ci si pone di fronte a donne che decidono di denunciare una violenza subito sono fondamentali» (audizione del presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), professor Gaetano Manfredi – 28ª seduta: martedì 7 novembre 2017).

Inoltre, occorre intervenire sulla formazione universitaria dei singoli professionisti: medici, assistenti sociali e psicologi in quanto *«alcune professioni, come quella degli assistenti sociali e degli psicologi, sono votate più di altre all'ascolto e, quindi, all'aiuto e, nonostante nel percorso universitario non si parli espressamente di violenza, si affronta comunque il tema dell'empatia e delle relazioni umane e sociali: in questi casi l'elemento della violenza viene piuttosto sviscerato, facilitando quindi l'approccio di certi professionisti a determinati fenomeni. Altri operatori, invece, come i medici, incontrano evidentemente maggiori difficoltà nell'affrontare questi argomenti e la formazione che viene fatta successivamente, a livello professionale, agisce certamente su un background ormai solidamente compiuto. Pertanto, proprio al fine di accelerare un cambiamento culturale, che richiede tempi alquanto lunghi, penso sia fondamentale inserire programmi di formazione nei percorsi universitari, necessari, per problematiche così complesse, anche per strutturare gli operatori a livello organizzativo»* (audizione del presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), professor Gaetano Manfredi – 28ª seduta: martedì 7 novembre 2017).

Nel corso dell'audizione presso la Commissione, i rappresentanti della CRUI hanno dato conto in generale delle iniziative e degli eventi degli atenei in materia di femminicidio e violenza sulle donne. Successivamente è stata fornita alla Commissione documentazione – anche mediante dettagliate tabelle ricognitive¹¹⁸ riportate in allegato al presente capitolo – dalla quale emerge l'impegno della generalità degli atenei sui temi delle pari opportunità.

In particolare, in funzione del proprio ruolo nella «formazione», gli atenei si adoperano contro forme di discriminazione e di violenza di genere dotandosi, al proprio interno, degli strumenti e delle figure utili a tali finalità (codice etico, codice di comportamento, monitoraggio permanente del benessere delle persone, apertura di sportelli di ascolto, nomina garante degli studenti, nomina del delegato alla disabilità, nomina del consigliere di fiducia eccetera).

Risulta inoltre che tutti gli atenei si sono dotati di un Comitato unico di garanzia (CUG) per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e studia e contro le discriminazioni. Esiste anche il coordinamento nazionale dei CUG universitari, che si occupano oltre che di temi

¹¹⁸ In particolare in tabella 1 si riporta l'elenco dei diversi eventi, corsi, seminari, master ecc attivati nelle Università che hanno risposto alla richiesta di fornire dati sul tema, nella tabella 2 sono indicati i Centri presenti in alcuni Atenei, nell'ultima tabella (3) altre iniziative.

legati alle pari opportunità anche di molestie, *stalking*, *mobbing* e altro nell'ambito di tutta la comunità accademica: docenti, studenti e personale tecnico amministrativo. In alcuni atenei esistono poi centri o collettivi che si occupano di studi di genere in cui si tratta anche il tema della violenza.

9.3.3 La formazione delle donne e gli ostacoli nel mondo universitario

Riguardo alla difficoltà di accesso ad alcune professioni da parte delle donne, è stato evidenziato che *«all'interno della CRUI è stata istituita una commissione che si occupa anche della questione dell'accesso delle donne ad alcune discipline come le STEM (dall'inglese science, technology, engineering and mathematics) ed è stato finanziato dal Ministero un piccolo progetto in ordine alle lauree scientifiche, proprio per favorire l'avvicinamento a questo tipo di discipline non solo delle donne ma anche degli uomini, dal momento che si registra un deficit complessivo di presenze. Alcuni politecnici hanno attivato azioni volte a favorire l'accesso delle donne a corsi di laurea come ingegneria, anche se attualmente degli studenti iscritti ad ingegneria civile il 50 per cento è rappresentato da donne. Essendo io ingegnere sono particolarmente attenta ai dati inerenti questo corso. Nelle facoltà di medicina stiamo assistendo ormai a un superamento del numero di donne su quello degli uomini; dalle rilevazioni statistiche condotte nel nostro ateneo risulta che le donne hanno un rendimento migliore dei colleghi maschi non solo nei test di accesso ma anche nella carriera universitaria in generale e nei voti finali. Questo risultato poi crolla sul versante dell'occupazione; lo abbiamo constatato nelle varie università ed è un dato chiaro via via che si sale nei livelli professionali: sono solo cinque le rettrici in tutta Italia»*. All'esito di tali rilevazioni è stato osservato come il *trend* nel nuovo reclutamento rilevi una sostanziale parità di genere, infatti *«secondo gli ultimi dati disponibili, tra i ricercatori a tempo determinato, quelli che sono stati nominati dopo la riforma Gelmini, c'è una perfetta parità tra i due generi e questo è un segnale molto importante rispetto al passato, quando nelle università le donne rappresentavano meno del 10 per cento del totale dei professori ordinari. Lo stesso accade nei dottorati di ricerca ed è un processo che sta avvenendo naturalmente»* (audizione del presidente della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), professor Gaetano Manfredi – 28^a seduta: martedì 7 novembre 2017).

9.4 La narrazione della violenza e il ruolo dei social network

La Convenzione di Istanbul (articolo 17 – Partecipazione del settore privato e dei *mass media*) inserisce i *mass media* tra i principali protagonisti del contrasto alla violenza di genere; per tale motivo sono stati invitati nelle audizioni diversi soggetti attivi ed esponenti del settore della comunicazione e dei *social network*.

La narrazione della violenza contro le donne, in particolare la sua rappresentazione in televisione e nei *social network* è un forte strumento di

trasmissione di cultura e valori che ha un grande impatto nell'elaborazione di strategie condivise per il contrasto alla violenza di genere ed una corretta informazione.

Nel corso delle audizioni in tema di comunicazione degli episodi di violenza è stato sottolineato che *«quando si parla alle donne è sempre necessario offrire un'informazione propositiva, di speranza e di fiducia. Se distruggiamo, se ci lamentiamo, se ci concentriamo su ciò che manca, su quello che non abbiamo, non siamo di aiuto per nessuno. È necessario invece poter pensare che ci sia un'altra possibilità, che dobbiamo chiedere aiuto, che possiamo essere aiutate e che restare in una situazione di sofferenza sicuramente non è il modo per salvare noi stesse, anche se è facile pensarlo. Si deve pertanto cercare di diffondere messaggi positivi e costruttivi sotto tutti i punti di vista, anche attraverso la televisione qualora si decida di ricorrere a tale strumento. Questo è sempre stato il mio approccio»* (audizione dell'avvocata Lucia Annibali – 3^a seduta: mercoledì 17 maggio 2017).

Inoltre, sono state espresse forti critiche sul fatto che *«i mass media diffondono tuttora degli stereotipi sul ruolo della donna; non solo la televisione ma i mass media in generale mostrano infatti la donna in un ruolo di sottomissione, come un oggetto sessuale, spesso senza parola e senza pensiero, lasciando prevalere il sessismo e la discriminazione. La violenza e il femminicidio vengono considerati un raptus e in tal modo vengono affrontati in termini completamente scorretti»* (audizione della dottoressa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza-onlus di Bologna – 14^a seduta: martedì 11 luglio 2017). Da questa osservazione deriva inevitabilmente che *«raccontare i fatti è un dovere dell'informazione, ma non possiamo fare a meno di interrogarci ogni volta anche su come non lasciare sole le vittime, su come affrontare nel modo più corretto la narrazione di quello che accade e su come questa narrazione possa servire a far luce sulle origini del fenomeno e, dunque, sulla rimozione o sulla fine dello stesso; spaventa molto, invece, sentir parlare, per esempio, di connessione tra l'atto violento e la gelosia o la passione: letture del fenomeno come queste mi fanno veramente saltare sulla sedia. Un importante passo avanti sarebbe già quello di eliminare questo tipo di interpretazioni»* (audizione della presidente della RAI Radio-televisione italiana Spa, dottoressa Monica Maggioni – 17^a seduta: mercoledì 19 luglio 2017).

Difatti, uno degli ostacoli principali e dei rischi da tenere in considerazione e cercare di minimizzare è *«la spettacolarizzazione»* che *«è il vostro e il nostro nemico ed è nemico di una società che vuole stare attenta. Contro la spettacolarizzazione, però, non c'è codice, non c'è obbligo, ma solo moral suasion nei confronti delle emittenti»* (audizione del direttore del TG LA7 Enrico Mentana e della responsabile affari legali e regolamentari dell'emittente televisiva LA7, dottoressa Carlotta Ca' Zorzi – 24^a seduta: martedì 3 ottobre 2017).

9.4.1 Il ruolo delle emittenti televisive e della cronaca giornalistica

Negli ultimi anni è stata prestata una grande attenzione a questo aspetto, come evidenzia *«il lavoro fatto insieme al Ministero dello sviluppo economico e che deriva in parte dalla sensibilità dimostrata dal Parlamento su questi temi in Commissione per la vigilanza dei servizi radiotelevisivi in occasione del rinnovo della concessione. In particolare, tra gli elementi che dovranno essere poi necessariamente recepiti nel contratto, abbiamo segnalato un'attenzione ai temi della violenza di genere, della discriminazione e del contrasto agli stereotipi di genere. Al tempo stesso, abbiamo avviato un lavoro con l'ordine dei giornalisti per l'individuazione, non in via impositiva, ma attraverso un lavoro condiviso, di linee guida o indicazioni che possano aiutare non solo il concessionario del servizio pubblico ma i mezzi di informazione e di comunicazione in generale a riservare un linguaggio e un'attenzione diversi anche al racconto dei casi di femminicidio o di violenza»* (audizione della sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, onorevole Maria Elena Boschi – 20^a seduta: martedì 1° agosto 2017).

Il problema della corretta informazione in episodi di violenza di genere *«è emerso, in particolare, in occasione della raccapricciante storia di Tiziana Cantone, che tutti ricorderete. Noi siamo stati i primi a denunciare il fatto che le grandi aziende e i grandi colossi dei social network facevano soldi con i video che deridevano quella povera ragazza: infatti, le parodie che la riguardavano e che venivano pubblicate erano precedute da messaggi pubblicitari. Siamo stati i primi a puntare il dito ma, mentre tutti i messaggi pubblicitari sono stati rimossi, non abbiamo avuto altrettanta fortuna con i materiali, visto che alcuni sono ancora in rete. Forse fare education su certi temi è fondamentale, e in questo siamo impegnati sia come testata che come azienda. La stessa azione deve essere esercitata anche con riferimento al cyberbullismo, per dare un supporto sia ai ragazzi sia anche e soprattutto ai genitori, perché è talmente tutto nuovo che spesso anche noi genitori non abbiamo ancora gli strumenti per far fronte a minacce e a pericoli subdoli di questo tipo»*. Difatti, *«il ruolo principale che un media come il nostro ha è dunque senz'altro quello di lavorare per spingere verso un cambiamento culturale che peraltro è in corso già da molto tempo, dal momento che siamo arrivati a parlare di certi temi sempre più apertamente. La nostra azienda è molto attiva in questo senso: invitiamo nei nostri talk-show psicoterapeuti e psicologi anche per lasciare meno sole le vittime e aiutarle ad uscire allo scoperto. Inoltre, affrontiamo il problema anche da un punto di vista statistico perché riteniamo corretto rappresentare una fotografia della situazione vigente nel nostro Paese»* (audizione della dottoressa Sarah Varetto, direttrice di Sky tg24 – 22^a seduta: martedì 26 settembre 2017).

Un'altra delle maggiori emittenti televisive ha sottolineato come *«la nostra trattazione del fenomeno del femminicidio è sempre stata per così dire politica riguardo ai contraccolpi che possono esserci, perché la linea impostata sette anni fa, con il mio ingresso nel telegiornale, fu quella di*

escludere la morbosità dai fatti di cronaca. Dal mio punto di vista, questo è il primo e principale presidio etico, giornalistico e di impatto rispetto ai rischi: infatti, in un confronto collettivo interno al nostro lavoro giornalistico abbiamo individuato nella morbosità l'area in cui possono celarsi i rischi reali, che sono peraltro impalpabili e che non si possono quantificare, né qualificare, ma che sono ben comprensibili e, soprattutto, si trovano nelle pieghe della ripetizione ossessiva del racconto dei fatti. Tutto ciò che riguarda omicidi e eventi che interpellano la sensibilità del telespettatore è amplificato enormemente dalla sindrome ripetitiva che è tipica della televisione dell'ultimo decennio. Per quanto riguarda specificamente il femminicidio, sappiamo che, purtroppo, il confine tra parlare e non parlare è quello che c'è tra due differenti tipi di rischio: l'omertà e la pubblicità. Quindi, la trattazione propriamente giornalistica è quella che non nasconde i fatti né indugia nella descrizione. In particolare, il rispetto deve andare, com'è ovvio, alle vittime, qualunque sia il loro genere: alle donne vittime di femminicidio ma anche alle persone oggetto di qualunque altra forma di abuso» (audizione del direttore del TG LA7 Enrico Mentana e della responsabile affari legali e regolamentari dell'emittente televisiva LA7, dottoressa Carlotta Ca' Zorzi – 24^a seduta: martedì 3 ottobre 2017).

In tal senso, risulta di particolare importanza «cercare di indirizzare nella giusta direzione la comunicazione e il racconto fornito dalle trasmissioni televisive, anche se non so fino a che punto queste trasmissioni possano essere utili per arginare il fenomeno o, comunque, educare in relazione ad esso (peraltro, a me non piace neanche definirlo «fenomeno» dal momento che si tratta di una realtà concreta). Bisogna però stare sempre attenti a non superare il limite: sono convinta che il diritto all'informazione debba essere tutelato, ma allo stesso tempo è fondamentale mettere al centro il dolore delle persone e rispettarlo. Spesso si presta il fianco a chiunque intenda offendere e denigrare persone che hanno sofferto e la cui sofferenza non dipende da loro, ma da chi ha voluto causare quel dolore e purtroppo anche i social network non sempre vengono utilizzati in modo intelligente in questi casi. Pertanto, ricordiamo sempre che da un lato c'è chi ha scelto di infliggere un dolore e, dall'altro, c'è una persona che con tale scelta dovrà per sempre convivere. Si tratta quindi di due pesi e due misure diversi, di cui bisogna tenere conto» (audizione dell'avvocata Lucia Annibali – 3^a seduta: mercoledì 17 maggio 2017).

9.4.2 Programmi che si occupano di raccontare la violenza contro le donne e regolamentazione.

Le diverse rappresentanze delle emittenti televisive intervenute hanno dato conto dei principali programmi o approfondimenti dedicati al tema della violenza di genere, nonché alle modalità con le quali tali tematiche sono affrontate.

La rappresentanza di Mediaset ha chiarito come l'emittente televisiva dedica attenzione «a tutte le campagne sociali, in particolare a quelle sul tema della violenza di genere e del femminicidio, destinando in alcuni spe-

cifici periodi dell'anno – quelli coincidenti con la festa della donna e con il 25 novembre – degli spazi di programmazione a un certo tipo di spot. Riserviamo poi una grande attenzione all'attività della Fondazione Doppia Difesa Onlus, perché abbiamo in casa Michelle Hunziker, una delle sostenitrici e fondatrici della stessa, con la quale e per la quale Mediafriends ha realizzato tra l'altro un cortometraggio dal titolo "Amore nero", interpretato dalla stessa Hunziker e con la regia di Raoul Bova, nel quale si descrive in pochi minuti il dramma di una donna succube di una violenza da cui non riesce a liberarsi. Il cortometraggio ha avuto molto successo e il ricavato è servito proprio per alimentare le attività della onlus. Oltre a Doppia Difesa, abbiamo sempre dato spazio – ed è tuttora così – anche alle campagne sociali di altre onlus, tra cui ricordo Arché o Pangea, che ci hanno chiesto visibilità. Abbiamo poi una rete impegnata in modo particolare sul tema (Rete4), che vede in "Quarto Grado" e "Il terzo indizio" due programmi dedicati quasi specificamente a seguire un certo tipo di vicende. "Quarto Grado", ad esempio, ha il merito di aver tenuto accesi i riflettori su casi di violenza o di femminicidio chiusi in realtà come incidenti e dunque apparentemente risolti, favorendo la riapertura di processi addirittura con l'identificazione dell'assassino. "Quarto Grado" porta avanti un'azione in stretta correlazione con le istituzioni, con le autorità e con la polizia, ponendosi come quella che tutti noi a buon diritto possiamo definire una trasmissione di servizio particolarmente efficace su certe tematiche. Ha addirittura creato una campagna crossmediale, ovviamente molto social, dal titolo "Io rispetto", invitando tutti i telespettatori a mandare fotografie raffiguranti l'impegno e l'adesione alla battaglia contro la violenza. Quanto a "Il terzo indizio", programma condotto da Barbara De Rossi, è uno spin-off di "Quarto Grado" focalizzato su casi di violenza chiusi e ricostruiti con il preciso obiettivo di mostrare quali possono essere le dinamiche perverse sottese a un certo tipo di relazioni malate, con esiti purtroppo tragici, offrendo contestualmente informazioni e suggerimenti, con una modalità finzionale che genera un coinvolgimento nel telespettatore, così da far venir fuori eventuali casi che le singole persone si trovino a vivere, inducendo magari le vittime stesse a ribellarsi. Il "Maurizio Costanzo Show" ha ospitato Gessica Notaro, la ragazza sfregiata con l'acido, che si è mostrata in pubblico per la prima volta proprio nel corso del programma di Maurizio Costanzo, all'interno del quale ha trovato la giusta, corretta ed equilibrata dimensione per iniziare pubblicamente la sua battaglia e diventare così testimonial senza veli della violenza subita. Il programma dal titolo "Piccole Luci", che viene trasmesso in seconda serata, a conferma della copertura di quasi tutte le fasce d'orario, per cui non ci si rivolge soltanto al pubblico che sta davanti alla televisione in prime time o in day time, ma anche a quello della seconda serata. Parliamo di un programma nuovo, che è andato in onda nella primavera di quest'anno su Rete4, che racconta vicende molto delicate e situazioni drammatiche risolte con forza e con determinazione dalle donne. Tra i casi trattati ci sono stati quello di Antonella Penati, il cui figlio è stato ucciso dal padre durante un incontro protetto in una ASL di San Donato

Milanese, che ha fondato un'associazione di difesa, e quello di Grazia Biondi, un'altra donna sopravvissuta alle violenze del marito, che ha declinato il suo dramma in forza educativa, incontrando i giovani nelle scuole per fare formazione. Concludo parlando delle fiction. Voglio ricordare innanzitutto "Squadra mobile", fiction di successo che nella seconda edizione, come nella prima, vede un filone continuo e costante, che attraversa tutta la serie, dedicato proprio al tema della violenza, tant'è che la stessa ispettrice protagonista è titolare di una palestra di autodifesa e nella nuova serie, che partirà in autunno, si troverà a doversi confrontare con il molestatore di cui era stata vittima in tempi precedenti. C'è poi "Stalker", l'ultimo prodotto acquistato, presentato a Milano nell'ambito di un convegno dal titolo "Stalking: ossessione criminale" – organizzato dalla rete Premium su cui la serie è stata trasmessa – cui hanno partecipato anche la Polizia di Stato e l'allora Ministro dell'interno Alfano. Si tratta di una serie statunitense interamente dedicata a casi di stalking e di violenza, che è stata considerata esemplare e in grado di dare un'importante contributo sul tema, perché costruita con un linguaggio e con un tipo di dinamica comunicativa particolarmente ingaggiante e focalizzata su un target delicato come quello dei giovani – uomini e donne – che sono in una fase della vita in cui si definiscono i principi di civiltà, ma che si trovano immersi spesso in una cronaca quotidiana che fa perdere loro di vista l'equilibrio delle cose» (audizione di rappresentanti di Mediaset spa – 16ª seduta: martedì 18 luglio 2017).

La rappresentanza di LA7 ha specificato le modalità con le quali l'emittente si approccia al tema della violenza, sottolineando che «è stata fatta la scelta di ascoltare non le voci di amici, parenti o chicchessia, più o meno increduli di fronte all'evento, ma quelle di persone responsabili: parlamentari, inquirenti, figure che possono offrire una testimonianza verificabile e utile riguardo ai fenomeni, se tutte le volte che si verifica una violenza, un tentato omicidio di una donna o un femminicidio si dovesse dare notizia e fare un servizio, questo porterebbe a una ritualizzazione, a una banalizzazione, a una mitridatizzazione, a mio avviso, delle responsabilità». Inoltre, è stato evidenziato che considerazioni come "se la sono andata a cercare" o "bisogna vedere come erano vestite" quando si parla di femminicidio e di violenza sulle donne non possono trovare ospitalità nella programmazione televisiva, tanto meno in quella di una rete come la nostra quasi esclusivamente vocata all'informazione. Seguiamo altresì tutta una serie di norme e regole precise e come emittente ci teniamo che vengano osservate. Per questo motivo siamo i sottoscrittori originari del codice media e minori, abbiamo partecipato al codice in materia di rappresentazione delle vicende giudiziarie e siamo vigilati, come sapete, da tutte le autorità competenti. Pertanto, da questo punto di vista, siamo un'emittente che, sia per scelta editoriale sia per come si inserisce tra le reti generaliste, rispetta il principio di una informazione equilibrata e corretta, non solo nei notiziari ma anche nel resto della programmazione. Tengo molto a sottolineare questo aspetto anche con riguardo al contesto regolamentare-normativo in cui ci muoviamo» (audizione del di-

rettore del TG LA7 Enrico Mentana e della responsabile affari legali e regolamentari dell'emittente televisiva LA7, dottoressa Carlotta Ca' Zorzi – 24^a seduta: martedì 3 ottobre 2017).

Raccontare il femminicidio *«per la RAI è certamente un dovere, ma è importante anche capire quali sono le parole con le quali lo raccontiamo, vale a dire quali sono le chiavi e le modalità di racconto, le immagini, gli spazi e l'atteggiamento che assumiamo ogni volta che trattiamo una di queste storie. Credo che l'esercizio della nostra responsabilità non riguardi una vicenda o un'altra, una storia o un'altra; ce ne sono però alcune di fronte alle quali non possiamo dire semplicemente di essere coloro che trasferiscono qualcosa che è successo e che hanno visto, perché è nel momento del trasferimento della storia che si gioca per la gran parte il modo in cui poi tutta la società la recepirà. Quando trasferiamo una storia scegliamo delle parole, degli sguardi, delle inquadrature e dei titoli e già lì si sta agendo»*. Riguardo alle modalità con le quali veicolare i messaggi è stato evidenziato che *«molto spesso i messaggi alla società passano meglio e con più efficacia attraverso il racconto della fiction piuttosto che attraverso quello di un telegiornale, semplicemente perché il tipo di adesione emotiva che lo spettatore ha nei confronti della narrazione, in special modo quella di finzione – che tanto di finzione poi non è – permette di far passare una serie di messaggi ulteriori. Dunque, quando raccontiamo delle fiction che sono state prodotte o trasmesse, non lo facciamo per includere un elemento in più nell'elenco delle cosiddette buone azioni. Non è questo. Lo diciamo perché sono angoli di racconto che incidono profondamente sull'evoluzione della mentalità e dello stesso senso comune rispetto a quello che si vive e ai fenomeni che attraversano la nostra società»* (audizione della presidente della RAI Radiotelevisione italiana Spa, dottoressa Monica Maggioni – 17^a seduta: mercoledì 19 luglio 2017).

9.4.3 Il ruolo della pubblicità

Come sottolineato in diverse audizioni, l'obiettivo dunque è quello di superare anche gli stereotipi nel mondo della comunicazione, della televisione e della pubblicità, che gioca un ruolo fondamentale nella rappresentazione della donna e della violenza; e *«per questa ragione tra le linee di intervento del nuovo Piano antiviolenza è previsto anche un riferimento al mondo pubblicitario. Ricordo a tal proposito la recentissima esperienza del Regno Unito – credo sia notizia della settimana scorsa – relativa ad un codice di autocondotta che non è stato proposto dal Governo ma dagli organismi autonomi di autodisciplina e di verifica della pubblicità; il problema, infatti, è anche quello del rapporto e del limite tra libertà di espressione e decisioni imposte dagli esecutivi. Anche in Italia esiste qualcosa di simile, ma il codice di autodisciplina da noi attualmente vigente si basa sulla repressione, quindi sulla rimozione della pubblicità discriminante. Nel nuovo Piano antiviolenza l'approccio è quello di lavorare invece sulla prevenzione, quindi insieme alle agenzie pubblicitarie, attraverso campagne di comunicazione basate sul superamento degli stereotipi di genere»*.

Nel corso delle audizioni, anche le emittenti televisive audite hanno sottolineato l'importanza di una regolamentazione in materia pubblicitaria. Per questo, *«Mediaset ha aderito fin dall'inizio all'Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria (IAP) che qualche anno fa ha sottoscritto con il Dipartimento per le pari opportunità un protocollo d'intesa che fornisce sostanzialmente delle linee guida ben precise sugli spot televisivi e sulle modalità di rappresentazione della donna negli stessi. Publitalia, la nostra concessionaria, vede tutti gli spot che vengono mandati in onda sulle nostre reti e, nel momento in cui ravvisa degli elementi potenzialmente offensivi o comunque anche solo ambigui, interviene presso lo sponsor o presso il committente, chiedendone la modifica. Qualora ci siano poi degli spot sulla cui costruzione ci sono dei grossi dubbi, si chiede la consulenza dello IAP»* (audizione di rappresentanti di Mediaset spa – 16ª seduta: martedì 18 luglio 2017); *«Sky sta promuovendo anche una serie di campagne di sensibilizzazione, proseguendo quindi quell'attività di promozione sociale che l'ha vista partecipare nel passato a tutte le campagne contro la violenza sulle donne, dando grande spazio a promo o ad altro tipo di iniziative; noi stessi nei telegiornali abbiamo contribuito a divulgare questo tipo di messaggio. Tra l'altro, Sky sta promuovendo un progetto molto interessante sulla diversità dedicato a tutto ciò che può essere considerato diverso e quindi stigmatizzato e che magari culturalmente non si è ancora pronti ad accogliere»* (audizione della dottoressa Sarah Varetto, direttrice di Sky Tg24 – 22ª seduta: martedì 26 settembre 2017). Per la RAI *«la pubblicità, il monitoraggio, gli strumenti di controllo, tutto ovviamente è importante. Negli anni sono stati avviati dei percorsi e si è potuto constatare che, ogni volta che viene creato un comitato o altro strumento di controllo aumenta la possibilità di innalzare il livello di attenzione anche per situazioni in cui normalmente non ci si pone il problema. Infatti, dal mio punto di vista, uno degli elementi chiave è dato proprio dal fatto che a volte il problema non viene considerato. Nel momento in cui, invece, ci si rende conto che ogni gesto che si compie può determinare delle conseguenze (pensiamo alla pubblicità), è chiaro che si compiono dei passi in avanti»*. *«In RAI stiamo lavorando molto in questo senso e il monitoraggio è un esempio dell'azione che stiamo compiendo. Non dimentichiamo poi che esistono anche leggi, come quella sulla pubblicità, che sono di particolare importanza. Dunque, ad un estremo della catena interviene la legge che impone eventualmente il ritiro di uno spot e all'altro estremo agisce il monitoraggio di quello che si trasmette; nel mezzo tra i due estremi va a collocarsi quell'atteggiamento di tipo culturale che ognuno di noi che lavora nel mondo della comunicazione deve assumere, così da rendersi conto che qualsiasi tipo di comunicazione, non essendo neutra, deve farci porre un problema»* (audizione della presidente della RAI Radiotelevisione italiana Spa, dottoressa Monica Maggioni – 17ª seduta: mercoledì 19 luglio 2017).

In questo specifico ambito, anche altri soggetti istituzionali si sono attivati, in particolare è stato evidenziato che *«qualche anno fa l'ANCI ha sottoscritto un protocollo d'intesa con l'IAP (Istituto per l'Autodisciplina Pubblicitaria) volto a fronteggiare la pubblicità sessista nelle affissioni*

pubblicitarie che per noi ha rappresentato uno strumento importante, da consolidare ed estendere. Molto meglio sarebbe un nuovo intervento organico a livello nazionale che ci consenta di mettere insieme la libertà di espressione e l'attenzione alla maniera generalista con cui vengono diffusi i messaggi pubblicitari transitando attraverso l'autodisciplina (...). Un aspetto estremamente interessante di quel protocollo d'intesa è che sono gli stessi soggetti che producono la pubblicità ad autodisciplinarsi: ciò mette nelle condizioni di ottenere interventi molto rapidi ed efficaci che si aggiungono al lavoro che si può iniziare a fare sin dall'asilo nido, tramite gli insegnanti, e a tutte le campagne di sensibilizzazione che possono essere pensate e condivise. Questo lavoro culturale è assolutamente essenziale» (audizione dell'assessora per le pari opportunità del comune di Pisa, dottoressa Maria Luisa Chiofalo – 8ª seduta: mercoledì 14 giugno 2017).

9.4.4 Il rischio dell'emulazione

Nel corso di diverse audizioni è stato portato all'attenzione della Commissione il possibile rischio di emulazione derivante da un'eccessiva o scorretta rappresentazione della violenza di genere. Difatti, *«i messaggi e le immagini che veicolano i mass media e anche certi programmi televisivi non sottolineano più la positività del rapporto tra femminile e maschile; questo comporta il rischio che vengano emulate le varie forme di dominio di un genere sull'altro che vengono facilmente rappresentate attraverso le televisioni e le radio. Non possiamo tacere di fronte a questa manifestazione così forte di normalizzazione, anche attraverso le immagini e i messaggi»* (audizione della professoressa Viviana Langher, docente di psicologia presso l'università La Sapienza; audizione della signora Irene Ciambezi, operatrice della comunità Papa Giovanni XXIII – 6ª seduta: mercoledì 31 maggio 2017).

Per far fronte a tale problema *«a livello di informazione tendiamo sempre a dare il massimo, spesso anche con toni e immagini forti, nella convinzione e nella speranza che quelle immagini sensibilizzino e creino ripugnanza rispetto al fenomeno. Purtroppo, a livello di informazione, il rischio di emulazione da parte di menti distorte, malate o deboli c'è sempre su ogni tema, anche quando si parla di situazioni legate magari a violenze di altro tipo o all'uso di droga. È un problema su cui c'è da fare un discorso di carattere generale che ci impone un certo tipo di lavoro, per cui si tratta di cercare di drammatizzare e di sensibilizzare rispetto ad alcune situazioni. A proposito di emulazione, mi viene da pensare che sicuramente la televisione ha un ruolo molto importante, ma non è di certo l'unico soggetto a dover agire in certi ambiti. Fondamentale è quella che una volta si chiamava alleanza educativa – non so se si chiama così ancora oggi – cioè un lavoro a tenaglia con tutte le istituzioni e con tutti i soggetti che devono cercare di governare i messaggi, dalla scuola agli oratori delle chiese (dove ancora ci sono), alle associazioni, alla radio, alla televisione, ai social. Deve esserci dunque in questo senso un lavoro coordinato e compatto, utilizzando le responsabilità della televi-*

sione in modo critico. Io, ad esempio, ho partecipato a dei corsi in cui venivano mostrati dei programmi televisivi negativi al massimo, così da farne oggetto di critica e di una presa di distanza che diventavano poi elementi assolutamente costruttivi per la televisione» (audizione di rappresentanti di Mediaset spa – 16^a seduta: martedì 18 luglio 2017).

Anche la rappresentanza della RAI ha messo in luce tale aspetto, sottolineando come «da una parte c'è il problema dell'emulazione per cui, se certamente dobbiamo divulgare tutte le notizie, non possiamo però evitare di ragionare insieme su quanto l'elemento dell'emulazione possa influenzare personalità e relazioni evidentemente già borderline e su questo una riflessione ulteriore e strutturata probabilmente va fatta. Dall'altra parte, invece, c'è la questione dei role model: ci si rende conto ancora troppo poco di quale impatto possa avere la provenienza e la storia familiare su azioni di questo tipo. Non voglio dire che ogni femminicida ha vissuto un femminicidio in famiglia, ma sicuramente in certi casi assistiamo ad una gestione reiterata delle relazioni interpersonali attraverso il ricorso alla violenza quale elemento di governo del rapporto con l'altro. Questi sono i due pilastri sui quali, secondo me, bisogna lavorare» (audizione della presidente della RAI radiotelevisione italiana spa, dottoressa Monica Maggioni – 17^a seduta: mercoledì 19 luglio 2017).

9.4.5 Il ruolo dei social network

Le rappresentanti di Facebook (uno dei maggiori *social network* utilizzati in Italia) sono state audite dalla Commissione in merito all'attività dell'azienda in materia di contrasto alla violenza di genere sul web e sui *social network*, in quanto in materia di violenza sulle donne: «sul web e sui social circola il maggior numero di materiale. Quando poi tale materiale diventa oggetto di denuncia, lì emerge chiara l'impotenza perfino nel perseguire chi su questi argomenti delinque attraverso il web catturando le immagini da profili privati e usandole a fini di violenza sessuale virtuale o apostrofando le persone nei modi che potete immaginare. Questa violenza rappresenta le prove generali di quello che può accadere nella realtà e non è una sublimazione, ma nel momento in cui viene denunciata, ci si scontra con l'impotenza delle forze dell'ordine in quanto è praticamente impossibile perseguire chi agisce sul web. Le ragioni sono diverse: la dislocazione all'estero dei social network o l'impossibilità di verificare la reale identità del titolare di un profilo o di profili collettivi, se non in una triangolazione con un Paese straniero, quasi sempre uno Stato americano, tra cui il Delaware». Difatti, è stato evidenziato che «il fatto che in Italia i social network non abbiano responsabilità né fisica né fiscale influisce su tutto il resto: non gli si può imporre nulla e in questo modo finiscono con il rappresentare una zona franca, un luogo dove è garantita l'impunità per tutti coloro che attraverso il web commettono ogni tipo di illegalità. Questa è la prima emergenza da affrontare che non riguarda soltanto il femminicidio e dintorni» (audizione del direttore del TG LA7 Enrico Mentana e della responsabile affari legali e regolamentari dell'emit-

tente televisiva LA7, dottoressa Carlotta Ca' Zorzi – 24^a seduta: martedì 3 ottobre 2017). Infatti, in molti casi *«ignoriamo che, in caso di violenza sulle donne, permangono le violenze perpetrate tramite il web. Molto spesso non ci sono più violenze fisiche ma, attraverso i vari social network (Facebook, Instagram e così via), continuano a circolare foto o moniti, a volte camuffati sotto i link che si trovano nel web, ma che in realtà non sono altro che minacce nei confronti dell'altra parte»* (audizione dell'avvocata Gabriella De Strobel, segretaria dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e i minori (AIAF), e dell'avvocata Annagrazia di Nicola, consigliera del direttivo dell'Unione nazionale camere minorili (UNMC) – 26^a seduta: mercoledì 18 ottobre 2017).

Il ruolo dei *social network* *«rientra nell'ambito del discorso culturale con opportunità, da un lato, e rischi, dall'altro. Il rischio ovviamente è veicolare con una diffusività e una rapidità velocissime atti lesivi ai danni delle persone di minore età. Gli atti lesivi possono essere anche dei commenti, perché il maltrattamento e la violenza non sono solo fisici, dato che quelli verbali, soprattutto ai danni dei minori, rischiano di produrre effetti duraturi e di incidere non solo sul loro presente ma anche sul loro futuro. L'opportunità – qualora i minori vengano educati a un uso consapevole dello strumento – viene data invece dalla possibilità di veicolare le informazioni e quindi anche le campagne informative di sensibilizzazione, come l'infografica realizzata dall'Autorità garante che vi ho mostrato, che è stata veicolata e viene reiteratamente diffusa attraverso i social network. In questa chiave, essi rappresentano anche un'opportunità»* (audizione della dottoressa Filomena Albano, presidente dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza – 36^a seduta: martedì 12 dicembre 2017).

Nel corso dell'audizione delle rappresentanze di Facebook sono state illustrate le azioni in materia di sicurezza delle donne, in particolare *«negli ultimi anni abbiamo incontrato moltissime organizzazioni non governative di tutto il mondo. Ripeto, la nostra è un'azienda americana ma ovviamente teniamo conto delle esperienze di tutti gli attivisti e dei centri di accoglienza per donne e delle organizzazioni che nel mondo si occupano di donne. Credo di avere incontrato più di 150 ong negli ultimi due anni per capire davvero come funziona la violenza su base di genere, come si esprime online e come possiamo affrontarla. Abbiamo ricevuto molte informazioni, abbiamo capito molto e questo ci aiuta a indirizzare il nostro lavoro. Quindi abbiamo prodotto una serie di guide create specificatamente per le donne; si tratta di risorse disponibili sia in formato cartaceo che online. Ne ho portata una che è stata tradotta in italiano. Esistono poi varie guide sulla privacy, sulla condivisione delle immagini, su cosa fare se si è oggetto di materiale pornografico usato per motivi di vendetta. Abbiamo collaborato con il National Network to End Domestic Violence (NNEDV), una ong che si occupa di donne aggredite dall'ex partner sia online che offline, cioè nella vita reale. Si tratta di strumenti dei quali vogliamo garantire la funzionalità anche in Italia e in tutta Europa, man mano che li sviluppiamo.*

Abbiamo anche constatato quale impatto devastante abbia la cosiddetta impersonificazione privata che si verifica quando una donna, presente o meno su Facebook, si rende conto che qualcuno ha utilizzato la sua identità per creare un account sulla piattaforma. Da un po' di tempo stiamo lavorando anche sul tema del materiale pornografico caricato online a scopo di vendetta, con la condivisione non consensuale di informazioni. Ad aprile 2017, quindi solo pochi mesi fa, abbiamo lanciato lo strumento NCII sviluppato sulla base di una collaborazione con alcuni gruppi soprattutto europei. Quindi, se una donna o un uomo – casi di questo tipo possono accadere anche agli uomini – ci contatta sostenendo che l'ex partner ha condiviso un determinato contenuto e ci fornisce il link alle foto, i nostri esperti le esaminano, valutano la situazione e attivano questo strumento che ci permette di riconoscere chi sta cercando di condividere quel particolare materiale sulla nostra piattaforma. Questo strumento funziona su Facebook, Messenger – che è il nostro servizio di messaggistica – e Instagram e fornisce alle vittime di abusi e violenze di questo tipo una copertura di sicurezza su determinati contenuti dei quali magari si riesce a fermare la condivisione. Questo strumento non è ancora perfetto; c'è ancora molto da fare per migliorarlo e lo faremo ancora nelle prossime settimane. Noi, infatti, normalmente lanciamo lo strumento e poi cerchiamo di migliorarlo costantemente sulla base dei feedback che riceviamo» (audizione della Head of safety policy EMEA (Europe, Middle East and Africa) di Facebook, dottoressa Julie de Baillencourt, e della responsabile delle relazioni istituzionali di Facebook Italia, dottoressa Laura Bononcini – 18ª seduta: martedì 25 luglio 2017). In questo senso «la segnalazione è una procedura anonima: noi non diremo mai da chi l'abbiamo ricevuta. Ogni settimana ci arrivano milioni di segnalazioni da tutto il mondo, anche perché per farle si deve seguire una procedura molto semplice (ripeto: bastano un paio di click) e facilmente comprensibile sia da un bambino di quattordici anni che da una donna di sessanta e questa semplicità per noi è un elemento molto importante. Le segnalazioni vengono ricevute dalla nostra équipe costituita da migliaia di operatori in tutto il mondo. Ad aprile erano 4.500 le persone che lavoravano in questo settore e Mark Zuckerberg si è impegnato ad aggiungere a questo team altre 2.000 unità; quindi è una squadra che aumenta continuamente. Si tratta di persone molto esperte nel campo dell'hacking, del bullismo e dell'incitamento all'odio. Lavoriamo con 35 lingue diverse per garantire che il contenuto sia sempre tenuto sotto controllo, a qualsiasi ora del giorno e della notte e in qualsiasi lingua venga espresso.

Dato che ci sono milioni di segnalazioni, innanzitutto dobbiamo capire quanto è grave la segnalazione stessa. Ovviamente diamo priorità a quelle che rappresentano un rischio nel mondo reale. Se vi è un rischio offline a causa di un contenuto condiviso su Facebook, diamo corso rapidissimamente alla segnalazione in questione. Consideriamo credibile e molto importante la minaccia che si riferisce allo sfruttamento sessuale dei bambini, al terrorismo e al bullismo perché vogliamo dare immediato sostegno alle persone nelle aree maggiormente sensibili. Noi chiudiamo

sempre il cerchio. Ciò significa che quando viene segnalato qualcosa a Facebook immediatamente comunichiamo all'utente che ha effettuato la segnalazione che l'abbiamo ricevuta e lo informiamo delle eventuali azioni intraprese. Potete verificare che se fate una segnalazione, rispondiamo dopo poche ore, non più di un giorno o due, e sulle segnalazioni più gravi agiamo molto rapidamente» (audizione della *Head of Safety policy* EMEA (Europe, Middle East and Africa) di Facebook, dottoressa Julie de Baillien-court, e della responsabile delle relazioni istituzionali di Facebook Italia, dottoressa Laura Bononcini – 18ª seduta: martedì 25 luglio 2017).

Inoltre, è stata sottolineata *«l'importanza, soprattutto per le donne, dello strumento di privacy e prevenzione. Noi vogliamo che le donne capiscano chi sono le persone che vedono i loro contenuti, se esistono pericoli che loro possono avvertire, cosa possono fare se cambiano idea, se vogliono cioè cambiare le impostazioni di condivisione. Queste sono le regole fondamentali della privacy che utilizziamo quando cerchiamo di spiegare agli utenti come tenere sotto controllo la riservatezza. Si tratta di linee di condotta relative ad esempio anche alle pubblicità, ai giochi interattivi e quant'altro. Tutto questo può essere sottoposto a regime di riservatezza. Il programma sulla condivisione responsabile è particolarmente importante. Ad esempio, per quanto riguarda la sicurezza online delle donne, in Italia abbiamo spesso dei confronti in materia di istruzione e di educazione delle giovani e, soprattutto, dei giovani. Il consenso è molto importante. C'è quindi bisogno, sicuramente, di una formazione dedicata alle ragazze, ma anche di tanta formazione dedicata ai ragazzi, perché i giovani di entrambi i sessi siano in grado di capire qual è la loro responsabilità in questo settore»* (audizione della *Head of safety policy* EMEA (Europe, Middle East and Africa) di Facebook, dottoressa Julie de Baillien-court, e della responsabile delle relazioni istituzionali di Facebook Italia, dottoressa Laura Bononcini – 18ª seduta: martedì 25 luglio 2017).

In relazione alla richiesta di informazioni rivolte a Facebook su richiesta delle autorità giudiziarie, è stato evidenziato che *«esistono delle équipe che si dedicano proprio a questo tipo di attività e si interfacciano con le autorità giudiziarie per capire come dare seguito a certe richieste, dal momento che esiste un contesto giuridico da tenere in considerazione. Pubblichiamo le informazioni ogni sei mesi; se esaminate il nostro rapporto sulla trasparenza, potrete verificare che forniamo con cadenza semestrale dati molto puntuali e trasparenti circa il numero di richieste che riceviamo per ogni Paese e riportiamo i casi in cui Facebook ha potuto dare informazioni a fronte delle richieste. Questo accade anche per l'Italia»* (audizione della *Head of safety policy* EMEA (Europe, Middle East and Africa) di Facebook, dottoressa Julie de Baillien-court, e della responsabile delle relazioni istituzionali di Facebook Italia, dottoressa Laura Bononcini – 18ª seduta: martedì 25 luglio 2017).

Per quanto riguarda l'attività di formazione, è stato sottolineato che Facebook *«fa parte del Safe Internet advisory board, costituito dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca nell'ambito del progetto europeo sulla sicurezza online. Assieme a questo organismo svolgiamo una*

serie di attività, anche di formazione, direttamente nelle scuole, rivolte ai ragazzi ma anche ai genitori e agli insegnanti. Facciamo formazione anche insieme a varie associazioni» ((audizione della *Head safecy policy* EMEA (*Europe, Middle East and Africa*) di Facebook, dottoressa Julie de Baillien-court, e della responsabile delle relazioni istituzionali di Facebook Italia, dottoressa Laura Bononcini – 18^a seduta: martedì 25 luglio 2017).

L'audizione dei responsabili di Facebook sono state molto utili per comprendere le strategie possibili per combattere, attraverso questo tipo di piattaforme, le multiformi manifestazioni digitali della violenza di genere. Tuttavia, va rilevata anche una certa reticenza nell'assumere responsabilità dirette nella diffusione di contenuti potenzialmente devastanti per le possibili vittime. In particolare, i tempi di rimozione di contenuti inappropriati sono spesso troppo lunghi e l'enfasi sulla libertà di espressione rischia di nascondere la ricerca di mantenere quella irresponsabilità che è stata ben descritta e denunciata da Enrico Mentana (vedi citazione dell'audizione all'inizio di questo paragrafo). Questa Commissione suggerisce al Parlamento di valutare la possibilità di opportuni interventi legislativi in questo senso – ispirandosi anche alla legge entrata in vigore in Germania alla fine del 2017¹¹⁹ – e chiede al Governo di attivare ogni possibile coordinamento a livello europeo e internazionale per l'approvazione di normative condivise.

In conclusione, occorre dare menzione del fatto che *«il MIUR ha lanciato per il 2016-2017 il Piano nazionale per la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo, con l'intento di promuovere attività di prevenzione di ogni forma di violenza, mettendo a disposizione delle scuole specifiche risorse finanziarie e professionali e favorendo collaborazioni con istituzioni pubbliche, associazioni ed enti del terzo settore, oltre ad aziende dell'ITC e ai gestori dei principali social network. In questo contesto sono state previste azioni comuni e collaborazioni con organizzazioni quali l'Unicef e Telefono Azzurro, che rafforzano la capacità d'azione del MIUR sul versante del contrasto a tutte le forme di esclusione e di discriminazione all'interno delle scuole, nonché in termini di risposta alle domande di aiuto di minori di entrambi i sessi, attività che proseguiranno ora nella cornice normativa della nuova legge contro il cyberbullismo, da poco approvata e di cui come Ministero definiremo presto le linee guida, che verranno poi vagliate in sede interministeriale»* (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13^a seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

¹¹⁹ Il 1° ottobre 2017 è entrata in vigore in Germania una Legge contro le *fake news* e l'odio in rete (*Netzwerkdurchsetzungsgesetz*, NetzDG), varata in aprile dal Governo Merkel su proposta del Ministro per la Giustizia e la tutela dei consumatori Heiko Maas (Spd). La legge è stata approvata il 30 giugno 2017 al Bundestag dalla coalizione CDU/CSU e SPD (<http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP18/815/81582.html>) e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Federale n. 61 del 7 settembre 2017 (BGBl. I S. 3352).

ALLEGATI AL CAPITOLO 9

Tabella 1

Ateneo	Eventi/Corsi/seminari/master	Data
Milano Bicocca	Incontro di studio "Violenza contro le donne: un anacronismo inaccettabile"	25.11.2016
	BarCamp "Violenza contro le donne e rete" – Risultati	27.11.2014
	Seminario: "Messico le frontiere della violenza"	28.10.2015
	Conferenza USVreact presentazione a Londra risultati del Progetto Europeo	Novembre 2017
	Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne	25.11.2016 25.11.2017
Università degli Studi Torino	<i>Universities supporting victims of sexual violence</i> , progetto di ricerca, coordinato dalla Brunel University di Londra, percorso formativo innovativo per il personale universitario che possa rispondere opportunamente alle manifestazioni di violenza sessuale e integrarlo all'interno delle istituzioni accademiche	2016-17
	Seminario: "Decostruire gli stereotipi di genere. Il ruolo strategico dell'ironia" seminario tenuto dall'Università di Perugia in collaborazione.	Maggio 2013
	Seminario: "Quali rischi per le donne nella comunicazione mediata dal computer e dalle nuove tecnologie? Un'analisi dei processi di deindividuazione e deumanizzazione in rete".	Maggio 2015
	Gender Studies: Seminari Interdisciplinari: La Costruzione del Genere tra Storia diritti e nuove soggettività	AA 2014-15
	Gender Studies: Seminari Interdisciplinari: La costruzione del genere tra storia, diritti e nuove soggettività	AA 2015-16
Università degli Studi di Perugia	Gender Studies: Seminari Interdisciplinari – genere, generatività, genitorialità;	AA 2016-17
	"Violenza o violenze verso le donne"	5.11.2008
	Seminario: <i>The media reporting on sexual violence</i>	1.4.2009
	La violenza contro le donne.	23.09.2009

	La violenza contro le donne tra fatto, diritto e processo. (Giurisprudenza)	31.3.2011
	<i>One Billion Rising V-Day (campagna)</i>	14.2.2012
	Ciclo seminari <i>Storie di ordinaria violenza contro le donne.</i>	Dic. 2013
	presentazione del volume <i>SOME MEN: FEMINIST ALLIES AND THE MOVEMENT TO END VIOLENCE AGAINST WOMEN,</i>	mag.2017
	<i>Donne morte senza riposo.</i>	Mag.2017
	<i>CUS: Corso di autodifesa per sole donne. Tecniche di base per rispondere in caso di aggressione.</i>	2017
	<i>UNISPORANGE - STOP ALLA VIOLENZA SULLE DONNE! UniTrento per UN Women Italia (sfide sportive e Tavola rotonda Con lo sport per combattere la violenza sulle donne</i>	2015 e 2016
	<i>Una corsa per dire NO alla violenza.</i>	2016
	Adesione alla campagna di sensibilizzazione promosso da EUREGIO L'indifferenza uccide. <i>Insieme fermiamo la violenza contro le donne</i>	2017
	<i>Giornata per l'eliminazione della violenza contro le donne</i>	25.11.2016
Università degli Studi internazionali di Roma	Seminario WEWORLD INDEX 2015. L'INCLUSIONE DI BAMBINE, BAMBINI, ADOLESCENTI E DONNE NEL MONDO	19.11.2015
	Lectio SALUTE E DIRITTI DELLE DONNE PER IL BENESSERE DEL PAESE	5.2.2016 Roma
Università Cattolica del Sacro Cuore	Corso di Formazione EDUCARE ALLA PARITÀ, PREVENIRE LA VIOLENZA	Febbraio-maggio 2016, sede di Milano
	Incontro	7 marzo 2016, sede di Milano

Università degli Studi della Basilicata	UGUAGLIANZA E DIFFERENZA. LE SFIDE DELLA PARITÀ UOMO-DONNA	
	Incontro IL FEMMINILE COME RISORSA NELL'INCONTRO FRA CULTURE	7 marzo 2016, sede di Piacenza
	Incontro CONTRO LA VIOLENZA SULLE DONNE	4 aprile 2016, sede di Milano
	Laboratorio MODULO SPECIALISTICO CON LABORATORIO SU INTERVENTI TRATTAMENTALI SU AUTORI DI REATI	2016/17
	Master di II livello in Medicina e Salute di Genere	a.a. 2015/16
	Master di I Livello in Mediatore Culturale e linguistico per l'immigrazione	a.a. 2017/18
	Partecipazione al progetto "Persone, non schiave"	2016 e 2017
	Organizzazione di attività seminariali e formative in collaborazione con la Questura ed il Tribunale indirizzate agli operatori sul campo e finalizzate al contrasto della violenza di genere e del fenomeno di stalking	2015
	Stipula del Protocollo di intesa tra Università degli Studi della Basilicata e Commissione Regionale Pari Opportunità della Basilicata per diffondere la cultura delle pari opportunità nelle scuole di ogni ordine e grado e contribuire così al processo di cambiamento culturale della società attraverso un'ottica di genere	
	ciclo seminariale denominato "CHE GENERE DI" ha preso avvio da un intervento della Rettrice (Aurelia Sole) su che genere di Università. Tra le altre iniziative a Potenza si è discusso di che genere di Costituzione con Daria de Pretis, Giudice Costituzionale e successivamente:	

	<ul style="list-style-type: none"> - Viggiano: 'Che genere di Lavoro' (23 Novembre 2015) - Lagonegro: 'Che genere di Società' (22 Gennaio 2016) - Genzano: 'Che genere di Impresa' (26 Febbraio 2016) - Scanzano: 'Che genere di Linguaggio' (14 Marzo 2016) - Lavello 'Che genere di Istruzione' (7 Aprile 2016) - Matera 'Che genere di Democrazia' (gennaio 2018) 	
	<p>«Stipula del Protocollo di intesa con la Consiglieria di Parità Regionale, CPR in cui le parti si impegnano ad individuare iniziative utili ad assicurare uguaglianza e pari dignità sul luogo di lavoro e di studio e contro ogni forma di discriminazione diretta e indiretta che ne ostacoli la piena realizzazione</p>	
	Avvio di una Rete regionale dei CUG delle pubbliche amministrazioni	
	Partecipazione al Progetto Ministeriale dal titolo: "UNIVERSITÀ, TERRITORIO, VIOLENZA DI GENERE: CANTIERE DI INTEGRAZIONE DELLE MISURE DI PREVENZIONE E DI CONTRASTO",	
	Organizzazione di Seminari divulgativi e/o di formazione e studi di genere in collaborazione con la Conferenza Nazionale degli Organismi di Parità (CNOP)- Universitari e con l'associazione studentesca WoMan	2017
	« giornate di studio sul tema della violenza verbale, i modi di comunicare e l'esigenza di un linguaggio adeguato e rispettoso delle differenze, nei vari ambiti (vita quotidiana, ambiente di lavoro, relazioni istituzionali), occasione di formazione e di incontro dei CUG universitari .	19 e 20 Ottobre 2017
	Lettera alla ministra per l'uso del linguaggio di genere nelle università in collaborazione con il coordinamento nazionale dei CUG universitari	2017
	« programma WoMan 2017 in ambiti correlati alla tematica del linguaggio/violenza di genere due giornate	2017
	della Rete anti violenza locale, collegata alla "Rete Nazionale Antiviolenza e gestione di un call center – 1522 - a sostegno delle donne vittime di violenza".	2008
	Convegno in preparazione della Giornata Internazionale per il No alla Violenza contro le Donne	20 novembre 2007:
Università degli Studi della Calabria	Convegno Donne che difendono le donne. Tributo a Tina Lagostena Bassi	giugno 2009:
	partecipazione al FORUM PA 2010 all'interno della Giornata di riflessione sulle azioni di prevenzione e contrasto della violenza di genere	17 maggio 2010:
	Conferenza Internazionale Progetto DAV – Donne anti Violenza: Reti locali Nazionali e Internazionali contro la violenza di genere	20 ottobre 2010:
	Progetto SPECIFIC PROGRAMME "DAPHNE III" (2007-2013) To Prevent And Combat Violence Against Children, Young People And Women And To Protect Victims And Groups At Risk:	2010

	Sexual crimes against women and children. Punishment and re-education processes for sex-offenders	2011
	Progetto ASIA - Accoglienza Sanitaria e Intervento Sociale	
	Progetto SPECIFIC PROGRAMME "DAPHNE III" (2007-2013)	2012
	Presentato progetto TI ASCOLTO - Trasformazione, Identità, Autostima, Sviluppo, Consapevolezza, Libertà, Talento, Opportunità	2017
	Laboratorio teatrale: Prevenzione e contrasto alla violenza alle donne e di genere destinatari: alunni di età compresa tra gli 8 e i 13 anni VTS (Visual Thinking Strategies) destinatari: alunni di età compresa tra i 3 Laboratorio <i>Social Digital Storytelling</i> destinatari: allievi primo biennio scuola superiore. Meditazione di MINDFULNESS destinatari: alunni di età compresa tra gli 8 e i 13 anni, i loro genitori e i loro insegnanti. <i>Il lupo nell'armadio</i> . Fiabe crossmediali per promuovere la cultura di identificazione e il contrasto alla violenza di genere destinatari: destinatari: alunni di età compresa tra i 3 e i 7	
	La città dei cubi – Cortometraggio: breve filmato sulle realtà femminili in Calabria 2008: D.A.V. – Donne Anti Violenza (Avviso per il finanziamento di progetti finalizzati a rafforzare le azioni di prevenzione e contrasto della violenza di genere - 28 aprile 2008)	
	Cambia il finale – video spot l'Associazione Culturale La Kasbah in collaborazione con Il Comitato per le Pari Opportunità, ha realizzato un video spot di sensibilizzazione sulla violenza di genere con l'intento di provare a fornire nuove chiavi di lettura sulle condizioni di maggiore esposizione al rischio di violenza da parte delle donne migranti. corso di autodifesa	2011-2016
	Prevenzione e sensibilizzazione su mobbing, stalking e violenza sulle donne:	2014-15
	<i>Non lo faccio più-Violenza sulle donne, mobbing e stalking</i> . giornata di studio	14.12. 2015
	Università degli Studi di Catania l'insegnamento curricolare Gender Studies tenuto in lingua inglese all'interno di un progetto di internazionalizzazione, per il corso di Laurea Magistrale LM37. In questo insegnamento si offre una panoramica storica e metodologica dei saperi e delle pratiche politiche delle donne, dai Women's Studies ai	

Università degli Studi di Macerata	Gender Studies, con particolare attenzione alla violenza di genere.	
	insegnamento dal titolo "Diritti": partecipazione politica e disuguaglianze di genere"	
	cicli di lezioni e laboratori, sul tema della violenza anche come didattica integrativa. I temi più recenti sono stati: 1) Medicina di genere: al di là del binarismo sesso\genere seminario 2) Anche la cancellazione è violenza: percorso didattico novembre 3) Violenza droghe ed alcol seminario ADE	2013/2016
	Corso di perfezionamento "Gender and Human Rights"	2018
	Notte della ricerca 2017. Incontro e dibattito su "Maschile e violenza"	2017
	Pubblicazione del volume: <i>Violenza contro le donne. Uno studio interdisciplinare</i> , a cura di I. Corti, N. Mattucci, Aracne, 2016	2016
	Pubblicazione del volume: <i>Corpi, linguaggi, violenze. La violenza contro le donne come paradigma</i> , a cura di N. Mattucci, FrancoAngeli, 2016	2016
	Progetto d'ateneo: V.A.W.A.P. Violence against women as a paradigm	2014-2016
	Ciclo di seminari: Corpi, linguaggi, violenza. Profili giuridici, comunicativi, politici	
	Indagine sulla diffusione degli stereotipi di genere nella pubblicità e nei mass media	
	International Summer School in Gender Studies 1 ed. Violence against women	a.a. 2014-2015)
	Conferenza: Il femminicidio. Questione criminale, questione culturale	a.a. 2013-2014
Università degli Studi Palermo	Conferenza: DONNE IN PERICOLO. Prevenzione, tutela, difesa	a.a. 2013-2014
	Riflessioni non solo giuridiche sulla violenza di genere dopo la conversione in Legge del D.L. 92/2013	
	Incontro pubblico: Violenza contro le donne	a.a. 2012-2013
	Centro orientamento e tutorato ha da anni ha stipulato un protocollo di intesa col Centro antiviolenza "Le onde onlus" per la programmazione di azioni in collaborazione.	

Università degli Studi di Reggio Calabria	Progetto CAMPER, fornire un contributo alla prevenzione ed al contrasto alla violenza di genere.	2016
	seminario in occasione della celebrazione della "giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne"	2016
	progetto di Ateneo, sviluppato con il Centro abuso e disagio minorile dell'Azienda sanitaria locale di Reggio Calabria	2016
	Dottorato di Ricerca in Scienze Politiche – Curriculum di Studi di Genere	
Università degli Studi di Roma TRE	Corsi post-lauream: Pari opportunità, studi e politiche di genere (Master I livello)	
	Master in Antropologia Pubblica. Pratiche e politiche delle diversità	
	Laboratorio Osservatorio sul Razzismo e le diversità M.G. Favara	
	progetto UE vinto è stato <i>"Together: Fighting against hate crimes"</i>	
	master "Differenza di genere, pari opportunità e modelli educativi per una nuova cittadinanza"	
	Laboratorio di Violenza di Genere e Centri Antiviolenza	
	Incontri sulle seguenti tematiche: Dalla cultura della violenza alla cultura della libertà. Maltrattamenti in famiglia. Violenza sessuale: Stupro da sconosciuti e conoscenti. Prostituzione. L'ascolto. Violenza sessuale: Stupro in famiglia; Pedofilia. I bambini "esposti" alla violenza. Dalla teoria alla pratica. I Centri Antiviolenza.	
	Sociologia della cultura di genere	
	Convegno "La violenza di genere. Presentazione del III Rapporto dell'osservatorio sulle donne vittime di violenza della Provincia di Roma"	2014
	Rassegna bibliografica di dottrina giuridica sulle modifiche al codice penale in materia di maltrattamenti, violenza sessuale e atti persecutori	25.11.2015
	<i>"Che fare? Contro la violenza sulle donne. Dal silenzio alle parole, dalle parole ai fatti. Idee e proposte su modi e strategie per mettere un punto alla violenza contro le donne, contro la loro dignità e libertà e contro"</i>	4.2.2106

<i>l'uso dei loro corpi</i>	Divulgazione sul sito CUG del il Rapporto 2015 dell'Istat sulla Violenza contro le donne	2016
	Lezione Storia delle donne in contesti islamici.	2016
	Nel giugno 2016 a seguito del brutale femminicidio che ha colpito una studentessa del nostro Ateneo, Sara di Pietrantonio, il CUG decide di impegnarsi ad aprire una riflessione all'interno dell'Ateneo orientata a trovare soluzioni per prevenire la violenza nei confronti delle donne che spesso si trovano da sole ad affrontare minacce e maltrattamenti	2016
	incontro sul tema: <i>Donne del Mediterraneo e immigrazione</i> .	2016
	Seminario "La violenza sessuale e la sua pena".	2016
	recensione del libro <i>Interventi di contrasto alla discriminazione e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata. Un'analisi multidisciplinare</i> di Arianna Pitino,	2016
	borse di studio del valore di 3.000 mila euro ciascuna messe a disposizione dall'Istituto Arturo Carlo Jemolo, in collaborazione con l'Assessorato Regionale del Lavoro, Pari Opportunità, personale. Per tesi di laurea su Violenza di genere	2016
	seminari su: -Genere e migrazioni: approcci antropologici - "Mutilazioni Genitali Femminili (MGF)":	
	"Cinema e Filosofia" proiezione di film dedicati alle donne simbolo della sensibilità femminile	2016
	Mostra "Donne & Diplomatiche: percorsi professionali e di vita"	2016
	"Il coraggio delle donne per la pace. Dagli Anni Venti al Secondo Dopoguerra"	2016
	due giornate di incontri dedicati alla campagna "Mai più Spose Bambine" promossa da Amnesty International	2016

	seminario "Antico Contemporaneo La Centralità Femminile",	2016
	convegno "Violenza contro le donne e diritto penale. Il complesso connubio tra prevenzione e repressione"	2016
	convegno "Voci di donne nel Mediterraneo"	2017
	ciclo di lezioni su "Genere e sessualità nella letteratura di Roma Antica: un'introduzione	2017
	" Il genere nelle teorie sociologiche" (convegno di metà mandato della sezione AIS-Studi di Genere)	2017
	CUG: attivazione di una newsletter periodica, avente lo scopo di divulgare informazioni ad ampio raggio sulle ricerche e i materiali inerenti le pratiche di escissione e modificazione genitale femminile.	2017
	assemblea pubblica con lo scopo di costruire un momento di discussione, largo e partecipato, con temi di discussione che dalla violenza sul corpo delle donne, alle molestie sul posto di lavoro, a scuola e all'università, sui social network e sul web	2017
	Roma Tre Film Festival (presso il Teatro Palladium), proiezione cinematografica di film inerenti il tema della violenza domestica e di genere,	2017
Università degli Studi di Salerno	Seminario Maschilità egemoni e maschilità subalterne in Marocco. Lo sguardo dell'antropologia.	2017
	Tavolo interistituzionale per la prevenzione e il contrasto alla violenza su donne	
	Incentivazione della ricerca scientifica nell'ambito degli Studi di Genere, in particolare del contrasto alla violenza di genere:	2016/18
	1 assegno di ricerca di tipo B su "Storia delle donne e dell'identità di genere. Il caso della violenza sulle donne in Età moderna e contemporanea: aspetti sociali, culturali, legislativi"	
	Ciclo di Seminari didattici su "La violenza spiegata", in occasione del 25 novembre giornata internazionale per il contrasto alla violenza sulle donne	annualmente dal 2011 a oggi
	Percorsi formativi patrocinati da OGEPO/UNISA sul Territorio di Salerno e/o di Avellino	AA 2016-2017
	"Percorsi formativi su pari diritti e violenza di genere" (Avellino, organizzati con il Centro Antiviolenza di Avellino e Cervinara, nell'ambito del Piano di Zona, Ambito Sociale A04. "Immaginario e studi di genere: il	

	lato oscuro degli uomini. La violenza maschile contro le donne", Laboratorio didattico con l'Associazione "A Voce Alta Salerno" Onlus	
	Corso di Formazione post lauream in "Politiche di Pari opportunità, Leadership femminile e Diversity management (POLFeDM)- seconda edizione	
Università degli Studi di Siena	Il codice rosa strategia di intervento nella presa in carico delle vittime di violenza (Master Executive) I Livello	2016/17
	seminario realizzato nell'ambito del progetto "L'Europa dei diritti" sul tema "Il contrasto alla violenza domestica nel sistema di tutela europeo".	9 ottobre 2017
	assegnazione di tesi sulla violenza nei confronti delle donne nel diritto internazionale ed europeo:	2017
	La trattazione della Convenzione di Istanbul, nonché delle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia, nell'ambito dei corsi in giurisprudenza,	
	incontri informativi volti al personale dell'Ateneo per fare chiarezza sui concetti di discriminazione, molestie e mobbing, e sugli strumenti per affrontare tali situazioni	(30 novembre e 21 dicembre 2016) riv
Università degli Studi di Verona	iniziative aperte anche alla cittadinanza per sensibilizzare il personale e la popolazione studentesca su questo grave fenomeno (Sii gentile con me, rappresentazione teatrale di e con Mariangela Gualtieri, novembre 2015; Maledette suffragette, rappresentazione teatrale di e con Gian Antonio Stella, novembre 2016; la mostra Donne all'angolo, dedicata alla violenza sulle donne, novembre - dicembre 2016; il seminario Parole e immagini che lasciano il segno. La violenza contro le donne come problema culturale, marzo 2017).	
	è in fase di elaborazione un vademecum sul linguaggio di genere.	
	ProsMedia, il gruppo di Comunicazione e analisi dei media (Centro Studi Interculturali di Ateneo) si occupa nello specifico di stereotipi e pregiudizi veicolati dai media nei casi di violenza di genere femminicidio, e ha tenuto lezioni in materia in alcuni corsi di insegnamento dell'Ateneo e presso le scuole secondarie di primo e secondo grado del territorio.	
Università degli Studi di Siena per Stranieri	l'indizione di un concorso per l'attribuzione di premi: - per Tesi di Laurea Magistrale	

	<p>- per pubblicazioni scientifiche di dottoresse e dottori di ricerca su "Analisi e contrasto degli stereotipi di genere", finanziati su fondi messi a disposizione dalla Regione Toscana per gli a.a. 2016/17, 2017/18 e 2018/19.</p>	
--	---	--

Tabella 2

Ateneo	Centri
Università degli Studi di Torino	Centro interdisciplinare di ricerche e studi delle donne e di genere (CIRSDe)
Università degli Studi di Trento	Centro Studi Interdisciplinari di Genere (CSG)
Università degli Studi della Basilicata	Collettivo Studentesco Woman NO alla Violenza di Genere (Collettivo studentesco che lavora alla costituzione di una rete nazionale universitaria sui temi di genere e delle pari opportunità):
Università degli Studi della Calabria	Centro Interdipartimentale di Women's Studies "Milly Villa";
Università degli Studi di Catania	Centro Interdisciplinare Studi di Genere GENUS
Università degli Studi di ROMA TRE	Rete di docenti, per Contrastare la violenza sulle donne. Un impegno per l'Università
Università degli Studi di Salerno	Osservatorio per gli studi di Genere e le Pari Opportunità (OGEPO)

Tabella 3

Ateneo	altro
Università degli Studi di Torino	Promozione del doppio libretto per studentesse e studenti in transizione di genere
Università degli Studi della Basilicata	• Apertura dello Sportello di Ascolto dislocato nei plessi universitari di Potenza e Matera per l'emanazione di servizi di consulenza e di aiuto psicologico
	Nomina del Consigliere/a di Fiducia: 'figura garante' per la consulenza e assistenza a chiunque sia oggetto di discriminazioni e/o molestie e/o forme di disagio, scelto/-a tra esperti/e in campo giuridico e sociale, esterni all'Università,
	Garante degli studenti- come figura esterna di riferimento per l'intera popolazione studentesca.
	• Emanazione del Codice Etico e del Codice di comportamento dell'Università della Basilicata e del Codice di Condotta -regolamenti volti a promuovere una cultura di tolleranza nel rispetto del principio di uguaglianza sancito dall'art.3 della Costituzione Italiana;
	Istituzione Consigliera di fiducia
Università degli Studi della Calabria	Delegata al bilancio di Genere
	2009-2013 Sportello contro le molestie Sessuali.
	Sportello di ascolto per le studentesse vittime di violenza
	Sportello Disagio e consulenza sessuologica
	Sportello di aiuto alle donne in difficoltà
Università degli Studi di Salerno	Emanazione del Codice Etico
	Consigliera di Fiducia

10 CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

10.1. La raccolta dei dati

Il primo punto in ordine al quale la Commissione intende richiamare l'attenzione è prodromico a qualunque altra valutazione e riguarda la rilevazione dei dati statistici.

La Convenzione di Istanbul attribuisce a tale rilevazione un'assoluta importanza. Solo attraverso una completa e corretta rilevazione statistica è possibile valutare la reale estensione del fenomeno nonché l'adeguatezza delle azioni predisposte dallo Stato a fini preventivi, repressivi e di trattamento.

Il tema è oggetto di trattazione all'articolo 11 della Convenzione, e viene ripreso con sistematicità nel questionario del GREVIO, al capitolo II, con particolare riferimento alle lettere E), F), G).

Allo stato, i sistemi di rilevazione presentano indubbie criticità.

In particolare, per quanto specificamente attiene all'area penale, per un lungo periodo di tempo è stato in funzione il sistema operativo denominato REGE, il quale non consentiva in alcun modo l'effettuazione di ricerche dettagliate in materia. Nemmeno il dato sulle sopravvenienze (tra i pochi suscettibili di estrazione) poteva considerarsi attendibile posto che il REGE non prevedeva alcuna specificazione in ordine al sesso della vittima. Il successivo sistema operativo, noto come SICP, ha indubbiamente ampliato la possibilità di ottenere informazioni pur non potendosi considerare esaustivo per ragioni estrinseche ed intrinseche. Precisamente, allo stato le principali cause ostative rispetto all'acquisizione dei dati derivano:

- da una tardiva e disomogenea migrazione dei dati in SICP (alcuni uffici impiegano tale sistema dal 2009, altri, come ad esempio gli uffici di Milano e Roma, lo utilizzano solo dal 2015);

- da un'incompleta implementazione del sistema che, pur rappresentando un miglioramento rispetto al passato, tuttavia non prevede la possibilità di estrarre tutti gli elementi di interesse. Per esempio, il SICP non contempla la possibilità di estrarre i dati in ordine a talune misure cautelari di ampia diffusione (divieto di avvicinamento e comunicazione con la vittima); non consente l'estrazione del dato afferente all'allontanamento in via di urgenza dalla casa familiare; non contempla la possibilità di verificare in quanti casi si è proceduto a modifiche dei provvedimenti cautelari sulla base di programmi di trattamento dell'autore del reato.

Pertanto, sotto il profilo operativo, anche ciò che è censito presenta problematiche legate ad una non corretta applicazione del sistema: in particolare, va sottolineato che solo nel 30 per cento dei casi gli operatori amministrativi inseriscono il dato afferente al sesso della vittima, che non viene considerato campo obbligatorio; sicché le rilevazioni statistiche sono costrette ad associare alla casella che rimarca il sesso femminile della vittima anche le caselle vuote, sulla base del dato empirico secondo cui circa il 90 per cento dei reati di *stalking*, maltrattamenti e violenza sessuale

sono consumati in danno di soggetti femminili, oppure ancora devono procedere ad attività di lavorazione dei dati, estraendo i nomi delle persone offese ed espungendo quelli maschili, ove chiaramente riconoscibili.

Parallelamente, un'ulteriore omissione che emerge con evidenza dalla lettura dei risultati del questionario è quella afferente alle iscrizioni della recidiva ovvero alle circostanze aggravanti, raramente presenti nella stringa afferente la QGF (qualificazione giuridica del fatto).

Al di fuori dell'area penale, la situazione è ben più grave.

Ad esempio, per quanto attiene ai registri presenti presso le procure minorili del territorio, essi sono gestiti dal sistema cosiddetto SIGMA, che, al pari del REGE, non consente l'estrazione di dati in misura significativa.

Connotazioni ancora più gravi si registrano in relazione alla necessità degli uffici minorili di verificare l'eventuale esistenza di procedimenti afferenti alla separazione coniugale, in quei contesti nei quali tali uffici siano richiesti di valutare l'adozione di provvedimenti a tutela dei minori. È noto infatti che la contestuale esistenza di procedura di separazione dinanzi al giudice civile determina l'attrazione della competenza in capo a quest'ultimo; senonché, non esistono banche dati o procedure che consentano agli uffici minorili l'effettuazione di tale verifica.

Il primo auspicio che questa Commissione esprime per il futuro quindi è quello di allestire sistemi di rilevazione che siano in grado di fornire agli operatori una rappresentazione affidabile della realtà, anche e soprattutto per verificare l'efficacia delle disposizioni vigenti e individuare le criticità per predisporre sistemi correttivi.

Particolarmente urgente è poi la previsione di sistemi informativi che consentano alle autorità giudiziarie minorili di conoscere tempestivamente l'eventuale iscrizione di procedimenti di separazione coniugale dinanzi ai tribunali civili, idonei a determinare il radicamento dinanzi a questi ultimi delle determinazioni in punto di affido o protezione dei minori, ai sensi dell'articolo 333 del codice civile.

10.2 Vuoti di tutela in area penale

I numerosi interventi normativi effettuati nel corso del tempo hanno progressivamente colmato i gravi vuoti di tutela e le inadeguatezze degli assetti normativi risultanti dall'originaria stesura codicistica.

È emerso dunque nel corso delle audizioni che, sotto il profilo del diritto sostanziale, la disciplina è complessivamente soddisfacente. Nonostante questo la Commissione ha individuato alcune esigenze di innovazione normativa a completamento di quella oggi esistente.

In particolare, un contesto fattuale che merita rivisitazione sotto il profilo penale è quello afferente alle *molestie sessuali*, con particolare riferimento a quelle perpetrate in luoghi di lavoro. Allo stato, tali condotte, ove inidonee ad integrare la fattispecie di atti persecutori (ad esempio per insussistenza di uno degli eventi tipicizzati dall'articolo 612-bis del codice penale, ovvero per mancanza di reiterazione delle azioni illecite) rica-

dono nell'ambito di applicazione del reato contravvenzionale di cui all'articolo 660 del codice penale. Tale configurazione giuridica tuttavia è fortemente carente sul piano dissuasivo, sia per la tenuità delle pene (peraltro suscettibili di oblazione, il che comporta la possibilità di estinguere il reato versando una somma di poco superiore a 250 euro) sia per la correlata brevità del termine di prescrizione, che rende quasi ineluttabile la causa estintiva del reato laddove si arrivi a trattazione dibattimentale; inoltre non valorizza adeguatamente gli effetti di condizionamento che possono derivare da tali condotte, specie quando le stesse siano riferibili a persone in posizione di sovraordinazione rispetto alla vittima.

Appare dunque opportuno, *de iure condendo*, ipotizzare l'introduzione di una fattispecie *ad hoc*, di natura delittuosa e a struttura dolosa.

Ulteriore questione meritevole di attenzione da parte del futuro legislatore è quella afferente ai limiti massimi edittali delle fattispecie di maltrattamenti in famiglia (articolo 572 del codice penale) e atti persecutori (articolo 612-*bis* del codice penale).

Allo stato, il reato di cui all'articolo 572 del codice penale è punito con una pena da due a sei anni; il compasso edittale degli atti persecutori va da sei mesi a cinque anni.

Sul punto va preliminarmente osservato che vi è piena consapevolezza da parte della Commissione in ordine al fatto che i soli inasprimenti sanzionatori raramente producono effetti dissuasivi; nonostante questo, anche a tacere in ordine alla funzione di orientamento culturale che in ogni caso può derivare dalla prospettata entità delle sanzioni, ciò che principalmente interessa sono gli effetti sul versante processuale, per quanto specificamente attiene alla durata delle misure cautelari.

A ben vedere infatti, laddove in relazione ad una delle fattispecie sopraindicate risulti applicata la più severa delle soluzioni cautelari (e cioè custodia in carcere o arresti domiciliari) – il che presuppone condotte di speciale gravità e profili personali di accentuata pericolosità – il primo termine di fase per la durata di tali misure è trimestrale. Tale previsione non solo pregiudica o comunque condiziona negativamente la possibilità di completamento delle indagini, specie nei casi in cui la misura cautelare sia stata richiesta con sollecitudine, non appena acquisiti gli elementi probatori essenziali, al fine di dare tempestiva tutela alla vittima, ma più ancora pregiudica o comunque condiziona negativamente la possibilità di acquisire la prova testimoniale della vittima in sede di incidente probatorio (con ciò vanificando le recenti innovazioni legislative che ne hanno ampliato le possibilità di applicazione) posto che gli adempimenti connessi a tale istituto (richiesta di parte e notifica agli altri soggetti processuali, termine per le osservazioni di controparte, provvedimento del GIP di ammissione, celebrazione dell'incombente, trascrizione delle dichiarazioni testimoniali, restituzione del fascicolo da parte del GIP) richiedono tempo e comportano il rischio assai concreto di decorso del termine di fase e conseguente remissione in libertà dell'indagato; con effetti paradossali ove si consideri che la custodia in carcere (o domestica) costituisce *extrema ratio*

e dunque viene applicata solo nei casi di assoluta gravità dei fatti ed elevata pericolosità dell'autore, non arginabile con presidi meno invasivi.

Per questo, appare dunque opportuno innalzare i limiti massimi editali, con previsione sanzionatoria superiore a sei anni, per determinare il prolungamento del primo termine di fase ai sensi dell'articolo 303 del codice di procedura penale sino a sei mesi (e naturalmente, di quelli successivi).

Oltre alle considerazioni appena proposte, che costituiscono la ragione principale dell'invocata riforma normativa, va comunque osservato che un aumento della soglia massima sanzionatoria in relazione ai reati in trattazione consentirebbe non solo di articolare più efficacemente la risposta punitiva in relazione al reale disvalore dei fatti ma più ancora di superare o quanto meno attenuare la storica sottovalutazione codicistica dei reati contro la persona e contro la famiglia rispetto ad altre tipologie di illecito: discrasia che emerge con evidenza solo a citare la fattispecie di ricettazione che notoriamente, pur ricomprendendo nel proprio ambito applicativo condotte dagli effetti meno traumatizzanti sulla vittima, è punita con pena da due a otto anni unitamente a sanzione pecuniaria aggiuntiva.

Violenza assistita

Sempre in tema di maltrattamenti, sarebbe utile, *de iure condendo*, anche una più chiara definizione della fattispecie con riferimento alla violenza assistita. Il Cismai (Coordinamento italiano servizi contro il maltrattamento e l'abuso all'infanzia) definisce tale fenomeno illecito come «l'esperire da parte del bambino/a qualsiasi forma di maltrattamento compiuto attraverso atti di violenza fisica, verbale, psicologica, sessuale ed economica su figure di riferimento o su altre figure affettivamente significative, adulte o minori. Il bambino può farne esperienza direttamente (quando essa avviene nel suo campo percettivo), indirettamente (quando il minore è a conoscenza della violenza) e/o percependone gli effetti».

Sul punto, in conformità alle indicazioni della Convenzione di Istanbul, il legislatore del 2013 ha introdotto il numero 11-*quinquies*, nell'articolo 61 del codice penale, con il quale è stata prevista quale circostanza aggravante l'aver commesso reati contro la vita, l'incolumità individuale e la libertà personale nonché il delitto di cui all'articolo 572 del codice penale «in danno o in presenza di un minore di anni diciotto».

Questa innovazione legislativa tuttavia, a dispetto delle lodevoli finalità, rischia di indebolire gli assetti giurisprudenziali faticosamente raggiunti nel corso del tempo che tendevano a riconoscere quale persona offesa del reato di maltrattamenti (con le conseguenze del caso sia sul fronte penale sia in sede civile in punto di responsabilità genitoriale) anche il minore costretto sistematicamente ad assistere ad agiti violenti, prevaricatori e/o svalutanti da parte di un genitore in danno dell'altro, con prevedibili effetti di sofferenza e di paura. Ci si domanda in sostanza se, a fronte del mutato quadro normativo, tale situazione fattuale possa ancora legittimare la contestazione del reato di maltrattamento sia in danno della per-

sona direttamente vittima delle violenze sia in danno del minore costretto ad assistervi, oppure se con la nuova aggravante di cui all'articolo 61, numero 11-*quinquies* del codice penale il minore debba essere considerato quale semplice «danneggiato dal reato».

Alcune sentenze della Cassazione successive alla riforma sembrano confermare la possibilità di contestare la fattispecie di maltrattamento anche in relazione ai minori vittime di violenza assistita, laddove questi ultimi siano «sistematici spettatori obbligati» di manifestazioni di violenza, costituenti espressione di «trascuratezza verso gli elementari ed insopprimibili bisogni affettivi ed esistenziali dei figli stessi, (...) in violazione dell'articolo 147 c.c.» (Cass. VI, sentenza n. 4332 del 29 gennaio 2015).

Tuttavia, a fronte dell'importanza della questione, questa Commissione ritiene opportuna una più chiara definizione legislativa che consenta di orientare in modo omogeneo le prassi applicative, trasformando dunque la semplice circostanza aggravante di «violenza assistita da minori» in reato a sé stante, superando le incertezze talora evidenziate sul punto ed evitando di farlo rientrare nel bilanciamento tra attenuanti e aggravanti. Si propone pertanto di riformulare l'articolo 572 inserendovi un'ulteriore disposizione volta ad attribuire la qualità di persona offesa del reato di maltrattamenti anche al minore che assiste alle violenze agite in danno di uno dei genitori.

Violazione della misura di allontanamento in via d'urgenza

Un'ulteriore questione meritevole di attenzione per il futuro legislatore è quella afferente alla violazione della misura dell'allontanamento disposto in via di urgenza dalle forze di polizia. Come noto, con il decreto-legge n. 93 del 2013 è stata introdotta la disposizione di cui all'articolo 384-*bis* del codice di procedura penale in forza della quale la polizia giudiziaria, previa autorizzazione del pubblico ministero, può disporre l'allontanamento urgente dalla casa familiare con il divieto di avvicinarsi alla persona offesa a carico di colui che sia colto in flagranza dei delitti di cui all'articolo 282-*bis*, comma 6, del medesimo codice ove sussista motivo di ritenere che le condotte illecite possano essere reiterate con rischio per la vita o l'incolumità della persona offesa. Si tratta in sostanza di misura precautelare soggetta agli adempimenti già previsti in tema di arresto in flagranza e fermo, con particolare riferimento all'obbligo per il pubblico ministero di chiedere la convalida della misura al GIP entro termini brevi.

Al netto delle imprecisioni normative da correggere (l'articolo 384-*bis* del codice di procedura penale rinvia infatti ad un catalogo di reati taluni dei quali connotati dall'obbligo di arresto in flagranza, con conseguente impossibilità di applicazione del nuovo istituto) si tratta di una misura che segna un'importante svolta culturale posto che, nonostante le timidezze applicative testimoniate dai dati statistici non proprio incoraggianti, in epoca antecedente alla sua introduzione la messa in sicurezza della vittima, nei casi in cui non si poteva procedere con arresto in flagranza, avveniva per lo più mediante trasferimento della stessa in case rifugio o in altri luo-

ghi. L'opzione esattamente opposta, tendente ad allontanare il responsabile del reato piuttosto che la vittima, appare dunque in primo luogo espressione di istanze di giustizia e di una visuale che privilegia i diritti della persona offesa.

Ciò premesso, il più importante limite del nuovo istituto è costituito dalla mancanza di sanzioni in caso di violazione dell'ordine di allontanamento. Può infatti accadere che il soggetto allontanato dall'abitazione familiare, per esempio a causa della consumazione di condotte violente o minacciose che non prevedono arresto obbligatorio, faccia rientro nell'immobile o comunque si avvicini e comunichi con la persona offesa, prima dell'udienza fissata per la convalida della misura e l'eventuale applicazione di misure cautelari tipiche.

In relazione a tale contesto, l'attuale quadro normativo non consente di adottare alcuna misura sanzionatoria. In particolare, non è certamente configurabile la fattispecie di evasione che presuppone che la persona si trovi in stato di arresto. Ma nemmeno possono essere invocate le disposizioni di cui agli articoli 276 e 280, comma 3, del codice di procedura penale, che consentono al giudice di adottare misure più gravi in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte con precedente misura cautelare, anche in deroga ai limiti di pena normativamente previsti per le più gravi soluzioni cautelari, e ciò in quanto l'istituto di cui all'articolo 384-*bis* del codice di procedura penale non costituisce misura cautelare.

Appare dunque auspicabile una riflessione del legislatore futuro in ordine a tale questione, posto che, per ragioni di coerenza sistematica ed altresì per presidiare l'efficacia dell'istituto e garantire la tutela della vittima, è opportuno che l'inosservanza del provvedimento adottato in via di urgenza sia supportata da adeguate scelte sanzionatorie, mediante l'introduzione di una specifica disposizione incriminatrice che consenta l'arresto anche fuori dai casi di flagranza, parallelamente a quanto previsto per la fattispecie di evasione. Si rileva peraltro che tale invocata previsione sanzionatoria sarebbe altresì rispondente alle sollecitazioni introdotte dalla Convenzione di Istanbul.

Omicidio di identità

Proseguendo nella trattazione, sempre in tema di diritto penale sostanziale, occorre certamente ribadire la necessità di riformare, soprattutto sul fronte sanzionatorio, la fattispecie di lesioni personali gravissime con deformazione o sfregio permanente del volto, specie se consumate mediante utilizzo di sostanze corrosive. La cronaca più recente ha purtroppo portato alla luce la recrudescenza di tali aggressioni, che a loro volta alimentano ulteriori condotte emulative. Gli effetti sono purtroppo devastanti e irreversibili, nonostante l'importante supporto delle scienze mediche ad attenuarne l'impatto; non a caso in relazione a tali aggressioni, nei disegni di legge presentati in materia, si è parlato di omicidio di identità.

Allo stato, le sanzioni previste per tali odiosi reati vanno da sei a dodici anni; ove si consideri l'obbligatoria riduzione di pena in caso di ac-

cesso al cosiddetto rito abbreviato (articoli 438 e seguenti del codice di procedura penale) e le ulteriori riduzioni di pena in applicazione dei benefici dell'ordinamento penitenziario, è agevole cogliere il rischio assai concreto di pervenire a risposte sanzionatorie di scarso rilievo a fronte di reati dagli effetti devastanti sulla vita delle vittime.

Questa Commissione ribadisce pertanto la necessità di apprestare una severa disciplina sul punto, con introduzione di una fattispecie *ad hoc* strutturata su previsioni sanzionatorie fortemente aggravate rispetto a quelle ad oggi vigenti.

Reato di femminicidio

Da ultimo, questa Commissione intende richiamare l'attenzione del futuro legislatore in merito alla possibile introduzione di una fattispecie *ad hoc* in tema di femminicidio, strutturata come omicidio consumato per ragioni «di genere».

Secondo l'Accademia della Crusca, il femminicidio si identifica nel «provocare la morte di una donna, bambina o adulta, da parte del proprio compagno, marito, padre o di un uomo qualsiasi, in conseguenza del mancato assoggettamento fisico o psicologico della vittima».

È noto a questa Commissione che le previsioni sanzionatorie vigenti, costruite sulla fattispecie di carattere generale di omicidio (articolo 575 del codice penale) e su una pluralità di circostanze aggravanti (contemplate negli articoli 576 e 577 del codice penale, e che comprendono anche i riferimenti ai delitti consumati in contesti di maltrattamento, violenza sessuale, atti persecutori o comunque in danno di figure parentali) consentono di pervenire a severe sentenze di condanna, essendo prevista la pena dell'ergastolo; cionondimeno si ritiene, soprattutto alla luce delle cause sottese a tali reati, che la previsione di un delitto specifico, con effetto assorbente delle disposizioni oggi previste come circostanza aggravante, per un verso avrebbe una importante valenza culturale (il procuratore della Repubblica di Tivoli, in sede di interlocuzione con questa Commissione, evocava il parallelismo con l'introduzione della fattispecie di associazione di stampo mafioso, che per la prima volta nominava la mafia in contesto legislativo) e avrebbe altresì il vantaggio tecnico di sottrarre tale nuova previsione al meccanismo di bilanciamento delle circostanze, che può produrre effetti attenuativi della punibilità.

Criticità e prospettive di riforma in ambito processuale penale

Sul fronte processuale penale, sono diverse le questioni emerse in occasione dei lavori della Commissione che meritano adeguata valutazione.

La prima di esse, anche alla luce delle sollecitazioni provenienti da recenti fatti di cronaca, è afferente alle scelte in punto di *procedibilità*, con particolare riferimento alle fattispecie in tema di aggressione sessuale.

In relazione ad esse, le scelte del legislatore penale sono strutturate su un sistema misto.

Il principio di fondo affermato dall'articolo 609-*septies* del codice penale in tema di violenza sessuale consumata o tentata in forma monosoggettiva è quello della procedibilità a querela, con contestuale previsione di irrevocabilità dell'istanza di punizione. Tale principio incontra tuttavia numerose eccezioni, in presenza delle quali viene sancita la procedibilità d'ufficio: in primo luogo, nei casi in cui la vittima sia minorenne; in secondo luogo, laddove l'aggressore intrattenga relazioni qualificate con la vittima di reato minore di età (ascendente, genitore anche adottivo o di lui convivente, tutore o altra persona cui il minore sia affidato per ragioni di cura, educazione, istruzione, vigilanza, custodia o che abbia con il minore una relazione di convivenza); in terzo luogo, laddove l'aggressore sia un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle proprie funzioni; in quarto luogo, quando la violenza sessuale sia connessa con altro reato procedibile d'ufficio; in quinto luogo, quando si verta nell'ipotesi di cui all'articolo 609-*quater*, ultimo comma, del codice penale (e cioè quando la vittima sia un minore che non ha compiuto gli anni dieci).

Quanto alla violenza di gruppo, è sempre connotata da procedibilità d'ufficio.

Fatte tali premesse, va rilevato che da tempo si discute se in relazione ai reati di aggressione sessuale possa ritenersi congrua l'opzione processuale mista in punto di procedibilità ovvero se sia preferibile una scelta interamente orientata sulla procedibilità d'ufficio.

I fautori della procedibilità d'ufficio sottolineano in particolare che a fronte di reati indubbiamente gravi, l'eliminazione di barriere temporali in relazione alle istanze di punizione avrebbe l'effetto: di attribuire alla vittima un maggiore spazio di riflessione; di ampliare le potenzialità repressive; di esercitare una funzione di orientamento culturale.

A fronte di tale quadro, vi sono tuttavia altre e contrapposte ragioni egualmente meritevoli di attenzione.

Innanzitutto va osservato che la scelta legislativa di subordinare la punibilità (peraltro con vistose eccezioni) alla presentazione di istanza di punizione della vittima non appare espressione di sottovalutazione del disvalore di tali reati ma semmai costituisce espressione della volontà di rimettere alla vittima la decisione in ordine all'attivazione del percorso processuale, e ciò soprattutto in considerazione delle forti implicazioni personali, soprattutto in tema di audizioni investigative e dibattimentali, che contraddistinguono i processi per questi reati.

A ben vedere infatti procedibilità d'ufficio significa obbligo di procedere del tutto prescindendo dalla volontà della vittima. Come si è visto in precedenza, in non pochi casi il legislatore, a fronte della condizione di speciale vulnerabilità della stessa vittima o della eccezionale gravità del reato ovvero ancora in relazione a contingenze processuali, ha optato per tale soluzione; negli altri casi, ha preferito attribuire il potere decisionale alla parte interessata.

Tale scelta appare tutt'altro che irragionevole ove si consideri, innanzitutto, che le ipotesi di violenza sessuale, dopo la riforma del 1996, pos-

sono comprendere condotte assai variegata tra loro: dalla violenza di massima invasività, ai palpeggiamenti (comprensivi della cosiddetta «pacca sul sedere») ovvero al bacio sulla bocca o su altre zone erogene. È piuttosto evidente che a fronte di tali variegata condotte, un'unica previsione indifferenziata di procedibilità d'ufficio finirebbe per rendere procedibili condotte avvertite come di scarso disvalore dalle stesse vittime. E d'altra parte nemmeno è ipotizzabile una reintroduzione, sia pure ai soli fini della procedibilità, della vecchia intollerabile distinzione tra atti di libidine e congiunzione carnale violenta, che imporrebbe nuovamente umilianti indagini sulle modalità di consumazione del reato.

A tali osservazioni occorre poi aggiungere che un processo con vittima «non collaborante» (tale dovendosi ritenere la persona offesa che non intenda promuovere alcuna istanza di punizione e che non abbia alcuna intenzione di essere coinvolta in dinamiche processuali penali) difficilmente potrà approdare ad epiloghi positivi e assai verosimilmente sarà causa di ulteriori danni per la vittima stessa: pensiamo ad esempio al caso in cui la vittima, proprio per scongiurare l'insorgenza di processi penali, scelga di negare o quanto meno di minimizzare i fatti, con ciò incorrendo a sua volta nella commissione di altri reati.

Da ultimo, la scelta di introdurre la procedibilità d'ufficio significherebbe dilatare la possibilità di denunciare e la conseguente perseguibilità del reato sino alla prossimità del termine di prescrizione. Senonché, a fronte di tale estensione temporale, le possibilità di provare la responsabilità penale dell'aggressore («al di là di ogni ragionevole dubbio» secondo la previsione di cui all'articolo 533 del codice di procedura penale) finirebbe con l'essere in molti casi illusoria, non essendo più recuperabili a così ampia distanza di tempo i necessari elementi idonei a conferire alle dichiarazioni della vittima quelle connotazioni di credibilità del tutto indispensabili per pronunciare sentenze di condanna per reati «infamanti» e per irrogare sanzioni di così elevato spessore. Il rischio concreto è dunque quello di incorrere in provvedimenti di archiviazione ovvero in sentenze assolutorie, con ulteriori esiti di vittimizzazione.

Ben diversa questione è infine quella afferente al termine per la proposizione della querela: in ordine ad essa appare certamente auspicabile un allungamento di tale soglia temporale (ad esempio sino a dodici mesi a fronte dell'attuale termine semestrale) per attribuire alla vittima uno spazio ulteriore di riflessione; previsione che pare opportuno estendere anche ai casi di atti persecutori, laddove naturalmente procedibili a querela.

Arresti in flagranza di reato

Procedendo nella trattazione, e focalizzando l'attenzione sulle misure coercitive, una questione meritevole di riflessione è quella afferente all'ambito di operatività degli *arresti in flagranza* di reato, con particolare riferimento alle fattispecie di maltrattamenti e atti persecutori. Come noto, in relazione a tali illeciti, con il decreto-legge n. 93 del 2013, che ha modificato l'articolo 380, comma 2, lettera *l-ter*), del codice di procedura pe-

nale, è stata sancita l'obbligatorietà degli arresti in flagranza. Senonché, nonostante tale importante disposizione che costituisce espressione della precisa volontà dello Stato di reprimere con fermezza tali forme di devianza e presidiare la sicurezza delle vittime, i dati statistici evidenziano, soprattutto in talune aree geografiche, una diffusa resistenza nell'applicazione dell'istituto, ancorché a livello nazionale siano registrati dati in aumento.

Le ragioni sottese a tale «ritrosia» applicativa sono in realtà eterogenee e per lo più derivanti da problematiche «strutturali». Non si può escludere naturalmente che in alcuni casi la mancata attivazione della misura coercitiva possa derivare da *deficit* formativi e informativi degli operatori; ma soprattutto, le principali cause ostative vanno ravvisate nella difficoltà di reperire l'aggressore sul luogo di consumazione del reato e nella complessità degli accertamenti da espletare, non sempre compatibili con la ristretta tempistica degli arresti in flagranza.

Sotto il primo profilo, va osservato che in numerosi casi, quando la polizia giudiziaria interviene sul *locus commissi delicti*, non trova il presunto aggressore, nel frattempo allontanatosi. Ove poi a seguito delle ricerche il suddetto venga identificato e individuato sul territorio, questi non potrebbe essere assoggettato a tale misura per il venir meno del requisito della flagranza (e anche della cosiddetta «quasi flagranza»), che l'articolo 382 del codice di procedura penale identifica nel fatto di essere «colto nell'atto di commettere il reato» ovvero nell'essere «inseguito, subito dopo il reato, dalla polizia giudiziaria, dalla persona offesa o da altre persone» ovvero ancora di essere «sorpreso con cose o tracce dalle quali appaia che egli abbia commesso il reato immediatamente prima».

L'ambito applicativo della disposizione è stato efficacemente precisato dalla Cassazione, anche a Sezioni unite: in particolare, con la sentenza n. 39131 del 2016, la Suprema Corte ha escluso che possa procedersi legittimamente ad arresto in flagranza sulla base delle informazioni fornite dalla vittima o da terzi nell'immediatezza del fatto, «poiché lo stato di "quasi flagranza" presuppone l'immediata ed autonoma percezione da parte di chi procede all'arresto, delle tracce del reato e del loro collegamento con l'indiziato». Tale indirizzo interpretativo è stato ribadito anche in epoca recentissima (v. ad es. Cass. IV, sentenza n. 23162 del 2017).

Sotto un diverso profilo, va altresì rilevato che entrambe le fattispecie in esame sono strutturate sulla reiterazione delle condotte illecite e dunque non si esauriscono nell'isolata consumazione del fatto illecito conclusivo, in occasione del quale si verifica l'intervento di polizia. Anche dunque a volere ipotizzare la tempestività di tale soccorso, rimane comunque aperta e non proprio di agevole soluzione la questione probatoria afferente alle pregresse condotte, che devono essere ricostruite e ragionevolmente accertate, al fine di contestare una delle fattispecie in questione. A volte occorre acquisire documentazione, spesso occorre procedere all'assunzione di contributi dichiarativi o al recupero di precedenti annotazioni di servizio. Tali attività, per quanto possano essere espletate con sollecitudine, richiedono tempi non sempre compatibili con la celerità del rito, che impone l'imme-

diata comunicazione dell'arresto al pubblico ministero, la trasmissione del relativo verbale entro ventiquattro ore, la richiesta di convalida del pubblico ministero entro quarantotto ore dall'arresto.

A fronte di tali circostanze, potrebbe costituire soluzione efficace la previsione dell'arresto differito, con ciò intendendosi fare riferimento alla possibilità di procedere all'arresto del soggetto maltrattante o persecutore entro quarantotto ore dalla flagranza del reato. Tale soluzione consentirebbe alle Forze di polizia di acquisire gli elementi necessari a sostegno della gravità indiziaria e di anticipare la messa in sicurezza della vittima rispetto al corso ordinario delle misure cautelari.

Le misure cautelari

Un ulteriore segmento di trattazione in ordine al quale pare opportuno richiamare l'attenzione del futuro legislatore è quello afferente alle misure cautelari.

Una prima questione già affrontata in precedenza è quella afferente alla loro durata. In particolare si è detto che il termine trimestrale previsto per le più gravi soluzioni cautelari (custodia in carcere e arresti domiciliari) in caso di maltrattamenti e atti persecutori è troppo breve, sia in vista della necessità di completare l'attività istruttoria dopo avere messo in sicurezza la vittima, sia per la sostanziale impossibilità di procedere ad assumere la testimonianza di quest'ultima in sede di incidente probatorio (con ciò vanificando le recenti riforme sul punto), stante la scarsa conciliabilità dei tempi normalmente occorrenti per tale incombenza con il termine breve in questione. La brevità dei termini per la verità riguarda anche le misure meno invasive, quali ad esempio il divieto di avvicinamento e comunicazione con la vittima. È vero che in questi casi, trattandosi di misura non detentiva, il termine di fase è raddoppiato rispetto alle soluzioni custodialistiche; tuttavia nella prassi accade che proprio in ragione della minore afflittività di tali misure, la trattazione dei relativi procedimenti sia posticipata rispetto ad altri nell'ambito dei quali risultano applicati più gravosi provvedimenti. A ciò si aggiungano le difficoltà che molte volte affliggono le sedi giudiziarie: vuoti di organico nella magistratura togata e onoraria, carenze di personale amministrativo, arretrati formati a seguito dell'insorgenza di vicende processuali di particolare complessità o talora derivanti da inadeguatezze organizzative.

Si deve pertanto ribadire la necessità di ritoccare i termini cautelari «di fase»; nel paragrafo precedente è stato ipotizzato l'innalzamento dei limiti massimi edittali della fattispecie di cui agli articoli 572 e 612-bis del codice penale – derivando da tale inasprimento sanzionatorio una dilatazione del termine di fase – e tale soluzione viene ovviamente ribadita.

Sempre in tema di durata delle misure cautelari, vi è poi un'ulteriore questione che richiede un urgente intervento normativo, ed è quella afferente alla mancata previsione dell'effetto sospensivo delle misure non custodialistiche derivanti dall'adesione da parte del difensore dell'indagato o imputato ad iniziative di astensione dalle udienze. Sul punto va premesso

che, all'esito di un lungo percorso normativo e giurisprudenziale (costituzionale, di legittimità e di merito), l'astensione forense dalle attività giudiziarie, ove conforme alla regolamentazione vigente di tipo primario e secondario, costituisce «esercizio di un vero e proprio diritto avente sicuro fondamento costituzionale» (Cass. SU, sentenza n. 40187 del 2014). Tale diritto è ovviamente assoggettato a limitazioni, per lo più finalizzate a realizzare un contemperamento con altri diritti, primo fra tutti quelli facenti capo alla persona incolpata. Il codice di autoregolamentazione delle astensioni dalle udienze degli avvocati, approvato con deliberazione 13 dicembre 2007 della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 3 del 4 gennaio 2008, statuisce pertanto che l'astensione non sia consentita in materia penale in relazione ad una serie di adempimenti nella fase investigativa e processuale, tra cui la celebrazione di processi caratterizzati dall'applicazione di misure cautelari detentive «ove l'imputato chieda espressamente che si proceda malgrado l'astensione del difensore» (articolo 4 del citato codice di autoregolamentazione). Può dunque accadere che anche in costanza di misure cautelari coercitive, il processo venga rinviato per adesione del difensore alla protesta, ove l'imputato non faccia richiesta di procedere egualmente alla trattazione. In tali circostanze, i termini di durata delle misure cautelari detentive vengono sospesi ai sensi dell'articolo 304, comma 1, lettera b), del codice di procedura penale.

Per quanto invece attiene alle misure diverse dalla custodia cautelare, i termini massimi di durata sono previsti dall'articolo 308 del codice di procedura penale che rinvia all'articolo 303 del medesimo codice per quanto attiene alla quantificazione (prevedendo il raddoppio dell'estensione temporale rispetto alle misure detentive), ma non rinvia all'articolo 304 per quanto attiene alle cause di sospensione della durata; di talché, laddove il difensore legittimamente aderisca all'astensione in presenza di misure cautelari non custodialistiche, il termine di fase continuerà a decorrere.

È pertanto auspicio di questa Commissione che tale ingiustificata diversificazione di trattamento venga superata, mediante una riforma normativa che preveda, nel caso di legittima astensione del difensore dalle udienze, l'effetto sospensivo anche della misura cautelare non detentiva.

Sempre in tema di misure cautelari, una grande questione di persistente attualità è quella afferente alla valutazione del rischio per la vita o l'incolumità della persona offesa; valutazione ovviamente incidente sull'adozione di presidi cautelari, sia per quanto attiene all'*an*, sia in relazione all'individuazione della misura ritenuta efficace. La cronaca quotidiana con assoluta frequenza evidenzia casi in cui dalla mancata adozione di misure sono derivate conseguenze drammatiche per la vittima.

Naturalmente sono note a questa Commissione le difficoltà e le insidie che si celano dietro le attività di valutazione prognostica delle condotte umane. La situazione normativa attuale in punto di requisiti per l'adozione di misure cautelari risulta essenzialmente incentrata su previsioni di carattere generale (il rischio di reiterazione delle condotte illecite, oppure, sotto un diverso profilo, il rischio di inquinamento probatorio, oppure ancora di

fuga) senza ulteriori specificazioni per quanto attiene ai parametri (l'articolo 274, comma 1, lettera *e*), del codice di procedura penale si limita a rinviare alle «modalità e circostanze del fatto» nonché alla persona dell'indagato «desunta da comportamenti o atti concreti o dai suoi precedenti penali») e senza possibilità di avvalersi di apporti specialistici, stante il divieto di cui all'articolo 220 del codice di procedura penale di disporre consulenze o perizie criminologiche aventi ad oggetto «il carattere e la personalità dell'imputato e in genere le qualità psichiche indipendenti da cause patologiche».

Il risultato è che la valutazione del rischio viene effettuata a livello nazionale in modo totalmente disomogeneo, per lo più tramite valutazioni non strutturate, rimesse alla discrezionalità dell'operatore, giudiziario o di polizia. Quanto alle procedure standardizzate elaborate dalle scienze settoriali e basate su fattori di rischio preventivamente individuati (tra di essi, in particolare, si rinvia al metodo SARA), esse sono caratterizzate da scarse applicazioni e non vengono generalmente trasfuse in ambito processuale.

Pertanto, in prospettiva futura, questa Commissione reputa opportuno una revisione totale della materia, in primo luogo mediante superamento del divieto di cui all'articolo 220 del codice di procedura penale, al fine di consentire apporti specialistici – quanto meno in relazione ai reati a base violenta – aventi ad oggetto il rischio di recidiva. In ogni caso pare opportuno tipicizzare la valutazione del rischio, mediante la previsione dei fattori oggetto di necessaria valutazione.

Un'ulteriore questione in ordine alla quale è opportuno invocare l'attenzione del futuro legislatore – pur dovendosi sottolineare in proposito le importanti, anche se parziali, novità introdotte al riguardo dalla recente legge n. 4 del 2018 – è quella afferente alla possibilità di anticipare il ricorso a misure patrimoniali nei procedimenti iscritti per reati di violenza di genere. Allo stato infatti il rischio di dispersione delle garanzie delle obbligazioni civili può dar luogo a sequestro conservativo (articolo 316 del codice di procedura penale) richiesto dalla parte privata solo ove questa si sia costituita parte civile e solo in epoca successiva all'esercizio dell'azione penale. Parallelamente, per quanto attiene al sequestro preventivo (articolo 321 del codice di procedura penale), se è vero che può intervenire su iniziativa del pubblico ministero già nella fase delle indagini è altrettanto vero che può riguardare solo «le cose pertinenti al reato», la cui libera disponibilità possa aggravare o protrarre le conseguenze del reato ovvero agevolare la commissione di altri reati. È dunque sin troppo agevole riscontrare che rispetto alla dispersione di beni e valori da parte dell'indagato, praticata dopo la consumazione di reati al fine di sottrarli agli obblighi risarcitori nei quali teme di incorrere - beni non riconducibili alla nozione di «cose pertinenti al reato» e pertanto insuscettibili di sequestro preventivo – è prevista una tempistica processuale che consente di agire solo successivamente all'esercizio dell'azione penale e che rischia di vanificare le legittime aspirazioni della persona offesa.

È pertanto opportuno prevedere l'anticipazione di tale tutela, ovviamente assoggettandola a requisiti di gravità indiziaria e non invece alla

sola iscrizione del procedimento penale, al fine di scongiurare il rischio di azioni strumentali.

Altra tematica che merita ulteriore riflessione in sede legislativa è quella afferente all'ordine di trattazione dei procedimenti penali aventi ad oggetto reati connessi alla violenza di genere.

Sul punto, l'articolo 132-*bis* delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, ripetutamente modificato e integrato nel corso del tempo, da ultimo con la legge 17 ottobre 2017, n. 161, ha inserito tra i procedimenti a trattazione prioritaria quelli afferenti alle fattispecie di cui agli articoli 572, da 609-*bis* a 609-*octies* e 612-*bis* del codice penale.

Si tratta in tutta evidenza di una disposizione acceleratrice dei processi ampiamente condivisibile e tuttavia connotata dal significativo rischio della sua sostanziale irrilevanza: essa infatti contiene previsioni di indirizzo prive di efficacia cogente. Come precisato dalla Cassazione, la determinazione dei ruoli di udienza rientra nel potere ordinatorio del giudice e non è in alcun modo sindacabile. A ciò si aggiunga che la citata disposizione ha contenuti assolutamente eterogenei, in essa risultando ambiti processuali fortemente differenziati in punto di contenuti e gravità; inoltre, pur essendo strutturata su elencazione in base a lettere – dalla *a*) alla *f*) –, non sembra possa ravvisarsi una graduatoria di priorità in base al posizionamento nell'elencazione. È pur vero che alla luce delle informazioni acquisite tramite il questionario risulta che un'alta percentuale di procedimenti afferenti ai reati oggetto di interesse trova definizione entro tre anni dall'iscrizione; tuttavia il dato è differenziato nei vari distretti e in ogni caso rimane un ulteriore 11 per cento dei procedimenti che vengono definiti in un tempo superiore a quattro anni, con evidente violazione della disposizione acceleratoria.

Appare dunque opportuno un ripensamento del futuro legislatore che unifichi la tematica delle priorità processuali secondo più chiare e cogenti disposizioni, attribuendo ai dirigenti dei uffici giudiziari il compito di verificare in concreto il rispetto delle indicazioni legislative.

10.3 I problematici rapporti tra il procedimento penale e le determinazioni in sede civilistica e minorile

Un tema emerso prepotentemente nello svolgimento dei lavori della Commissione è quello afferente ai problematici rapporti tra i vari contesti giurisdizionali in relazione a vicende personali e familiari connesse, specie se afferenti a dinamiche di maltrattamento, direttamente subite o assistite.

A ben vedere infatti, dalle dinamiche patologiche in ambito familiare possono derivare procedimenti penali in relazione ai reati di cui si ipotizza la consumazione, paralleli procedimenti dinanzi al tribunale per i minorenni laddove si ipotizzi la necessità di adottare misure tutelanti in favore dei minori a vario titolo coinvolti, ulteriori procedimenti dinanzi al giudice civile dinanzi al quale sia eventualmente azionata la causa di separazione

(in quest'ultimo caso, con effetti attrattivi delle competenze in tema di affido e tutela dei minori).

Già la stessa frammentazione tra i vari contesti, pur essendo giustificata dalla diversa natura giuridica dei provvedimenti giudiziari invocati, implica un significativo rischio aggiuntivo di vittimizzazione dei soggetti coinvolti, essendo non di rado prevista una reiterazione dei contributi dichiarativi dei suddetti e la sottoposizione a plurime attività di consulenza o *lato sensu* peritali.

Il primo punto in ordine al quale questa Commissione ritiene di formulare raccomandazioni è quello afferente alla necessità di ridurre il più possibile le audizioni delle vittime nei vari contesti giudiziari, prevedendo in sede normativa, peraltro in conformità alle indicazioni della Convenzione di Istanbul, una concentrazione dei contributi dichiarativi (eventualmente mediante la congiunta partecipazione delle diverse autorità giudicanti) o la previsione di una circolarità dei relativi verbali.

Sul punto è poi opportuno individuare con la massima tempestività quale sia l'autorità giudiziaria deputata a decidere in merito alla collocazione e all'affido dei minori, posto che, nel caso in cui risultino incardinate cause di separazione coniugale, i provvedimenti in tema di affido e anche quelli afferenti alla tutela dei minori dalle condotte pregiudizievoli del genitore (articolo 333 del codice civile) rientrano nella competenza del giudice civile.

Senonché, come si è visto in precedenza, non esistono sistemi informativi ai quali possano accedere autonomamente le autorità giudiziarie minorili e dai quali verificare l'eventuale iscrizione di procedimenti civili nei vari tribunali del distretto, con attrazione della competenza in punto di minori.

La soluzione di tale questione appare dunque connotata da urgenza, sussistendo altrimenti il concreto rischio che provvedimenti in tema di tutela dei minori siano adottati da autorità incompetenti, peraltro mediante proliferazione di procedimenti, con tutto ciò che ne consegue per le parti.

Questione ancora più grave è invece quella afferente al rapporto tra il procedimento penale iscritto per reati in tema di violenza di genere e procedimenti civili per separazione e divorzio, nell'ambito dei quali sia necessario assumere determinazioni in punto di figli minori.

Le attività conoscitive espletate da questa Commissione, mediante acquisizione di copia di atti giudiziari e ascolto diretto di soggetti e associazioni aventi esperienza in materia, hanno portato alla luce una tendenziale incomunicabilità tra i due diversi contesti, quasi che la diversità dei contenuti delle determinazioni da assumere rendesse irrilevante la conoscenza degli elementi fattuali acquisiti nei vari filoni processuali.

In particolare è emerso con una certa evidenza che le determinazioni afferenti all'affido dei minori risultano molto spesso del tutto disancorate dagli elementi acquisiti in sede penale, persino in presenza di soluzioni cautelari a carico del soggetto ritenuto maltrattante-persecutore; quasi che il diritto alla bi-genitorialità, indiscutibile e di alto valore nelle situazioni fisiologiche, potesse o dovesse trovare applicazione del tutto prescindendo

dalla qualità dell'apporto genitoriale o addirittura svalutando i pregressi agiti violenti di uno dei genitori.

Addirittura, proprio dall'acquisizione di copia degli atti giudiziari sono emerse situazioni che hanno suscitato una certa impressione nei componenti della Commissione; in particolare sono venuti alla luce contesti in cui, pur in presenza di figura paterna destinataria di esercizio dell'azione penale in relazione a condotte violente e minacciose di rilevante gravità, i CTU nominati dal giudice assumevano iniziative sostanzialmente costrittive di incontri congiunti tra genitori e figli minori, del tutto disattendendo la volontà di questi ultimi di non incontrare il padre e i sentimenti di forte paura da essi espressi, anche in modo eclatante, proprio a causa delle violenze cui avevano in passato assistito.

È opinione di questa Commissione che sul punto debba darsi rigorosa applicazione all'articolo 31 della Convenzione di Istanbul secondo cui, nei provvedimenti afferenti ai minori, devono essere oggetto di necessaria valutazione le eventuali pregresse azioni violente ad opera del soggetto maltrattante, non solo nei casi di violenza diretta sui minori o da essi assistita, ma anche nei casi in cui la condotta maltrattante sia perpetrata esclusivamente in danno dell'altro genitore e in assenza dei figli. Non si ritiene ovviamente che possa imporsi alcuna consequenzialità obbligatoria, essenzialmente per il principio di autonomia del giudicante, e ancor meno si ritiene che possa bastare la mera iscrizione di un procedimento penale per determinare soluzioni limitative della responsabilità genitoriale, dovendosi scongiurare il rischio di denunce strumentali. Occorre tuttavia valutare l'opportunità di introdurre disposizioni normative che impongano la trasmissione degli atti tra un'autorità e l'altra, ove siano cessate le esigenze di segretezza investigativa, ed occorre altresì prevedere obblighi motivazionali aggravati in sede civile, nel senso di richiedere al giudice di motivare le ragioni per le quali, pur in presenza di elementi penalmente rilevanti a carico di un genitore, non abbia ritenuto di tenerne conto nell'assumere le proprie determinazioni in tema di affido dei minori.

In tale prospettiva, sarebbe altresì utile armonizzare, ove possibile, i rapporti tra giurisdizione penale e civile nelle materie di interesse, eventualmente sollecitando la formalizzazione di intese sulla base di principi condivisi; così come sarebbe indubbiamente connotata da utilità l'organizzazione di attività formative congiunte in ambito civile e penale da parte della Scuola superiore della magistratura.

Da ultimo, in prospettiva futura, appare opportuno ipotizzare l'approvazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, potendo derivare da tale invocata soluzione unitaria un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione.

10.4 La prevenzione della violenza: promozione di un cambiamento culturale

Nella maggior parte delle audizioni svolte dalla Commissione il tema della formazione è stato qualificato come dirimente e strategico per contra-

stare il fenomeno della violenza di genere a partire dalle sue radici, in linea con quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul (articolo 15). Quindi la scuola, l'università, i mezzi di informazione (giornali, televisioni e soprattutto *social network*) e la formazione delle figure professionali che costituiscono la rete di prevenzione e di protezione delle donne dalla violenza di genere sono dirimenti.

La scuola

Le classi italiane coinvolte in attività di formazione svolte da insegnanti attenti e disponibili sono circa 9.000 su un totale di 83.000 a livello nazionale; è un dato certamente importante, ma assolutamente minoritario e di sicuro non messo a sistema.

Serve un ripensamento radicale, da parte del MIUR, delle attuali politiche educative, in modo da superare definitivamente ed espungere le discriminazioni di genere che permeano profondamente il sistema educativo e formativo del nostro Paese, a cominciare dai programmi e dai libri di testo.

Dato che il MIUR ha reso disponibili le Linee guida nazionali per l'attuazione dell'articolo 1, comma 16, della legge n. 107 del 2015, serve ora un più generale piano d'azione che favorisca anche l'inclusione del tema della violenza contro le donne nei programmi di formazione degli insegnanti.

La scuola è un osservatorio privilegiato sulla vita delle bambine e dei bambini, delle ragazze e dei ragazzi, in cui figure di prossimità di grande importanza, come gli insegnanti, possono favorire l'emersione della violenza subita e assistita, riconoscendo i segnali di disagio e attivando segnalazioni e percorsi di sostegno e di aiuto.

La violenza nei confronti delle donne ha origini culturali; per questo è necessario un intervento organico sui nostri giovani. Non si possono fare interventi a pioggia nelle scuole senza organizzare un piano organico e di ampio respiro che consenta di strutturare percorsi di formazione sulla differenza di genere, sulla parità e sul rispetto reciproco. È necessario, quindi, inserire questa tematica nei piani scolastici come materia aggiuntiva e come parte fondamentale e integrante del programma scolastico. I giovani sono il nostro futuro e per loro è necessario costruire una società meno violenta.

Per questo è essenziale una campagna di prevenzione o formazione continua nelle scuole rispetto all'educazione di genere e alla negatività della violenza nelle famiglie: questo è l'unico modo per interrompere veramente la violenza: mettere le persone in condizione di prendere coscienza dell'inutilità di perpetrarla e dei rischi a questo connessi.

Si segnalano a questo proposito alcune criticità e suggerimenti emersi con forza nelle audizioni.

«La prevenzione della violenza deve passare per un'educazione alle differenze, da non intendere come una disciplina specifica, a cui dedicare magari un'ora a settimana, da aggiungere ai curricula delle nostre scuole

e università. L'educazione alle differenze è per noi una pratica, una prospettiva sul mondo, una visione critica, uno sguardo trasversale a tutte le discipline e può essere realizzata con modalità e metodologie differenti a seconda dei casi, potendo avvalersi di una molteplicità di metodologie. Concepire l'educazione alle differenze da questa prospettiva rende evidente l'urgenza di avviare il percorso non solo partendo dagli studenti ma anche dalla formazione dei docenti e delle docenti» (audizione della presidente nazionale dell'Unione Donne in Italia (UDI), dottoressa Vittoria Tola – 25^a seduta: mercoledì 11 ottobre 2017).

Inoltre è stata sottolineata l'insufficienza dell'intervento sul piano della formazione scolastica riguardo alla *«educazione ai sentimenti nelle scuole che generalmente non viene fatta. In alcune scuole si sceglie di introdurla, ma sono sempre più seccata per il fatto che a parlare di certi temi mi chiamino più frequentemente nelle scuole private che in quelle pubbliche e questo, secondo me, è il segno della profonda deriva che viviamo perché, a forza di dire che non si può parlare di sesso e di amore nelle scuole, il risultato è che non se ne parla proprio. Le scuole tedesche e inglesi, invece, così come quelle cattoliche di Milano, ci chiamano a parlare di questi argomenti, a dimostrazione che c'è una schizofrenia tra ciò che si dovrebbe fare e ciò che in realtà si fa»* (audizione della dottoressa Alessandra Kustermann, direttrice dell'unità operativa complessa pronto soccorso ostetrico-ginecologico, violenza sessuale domestica e consultori familiari, Fondazione IRCSS Ca' Granda, Ospedale maggiore Policlinico di Milano – 9^a seduta: martedì 20 giugno 2017).

Nel parlare di queste tematiche occorre poi prestare attenzione anche ad altri profili *«perché a volte si tende ad una spettacolarizzazione di queste situazioni. È a questo punto che gli insegnanti diventano importanti nel preparare, coordinare e veicolare gli incontri: è essenziale che ci sia una consapevolezza affinché queste esperienze non diventino spettacolo e non si trasformino in una lezione o in una recitazione più o meno improvvisata, cosa che, dal mio punto di vista, fa perdere l'obiettivo di una riflessione più profonda»* (audizione dell'avvocata Lucia Annibali – 3^a seduta: mercoledì 17 maggio 2017).

Nel corso di diverse audizioni è stato sottolineato che *«per educare alle differenze è innanzitutto necessario che i docenti e le docenti lavorino alla decostruzione degli stereotipi e dei pregiudizi che loro stessi hanno interiorizzato e che spesso, inconsapevolmente, riportano nella relazione educativa»* (audizione della presidente nazionale dell'Unione donne in Italia (UDI), dottoressa Vittoria Tola – 25^a seduta: mercoledì 11 ottobre 2017).

Riguardo poi ai libri di testo, pubblicati da varie case editrici, in cui si usano degli aggettivi e dei riferimenti alle professioni maschili e femminili stereotipati, è stato evidenziato che *«bisogna fare qualcosa al riguardo. Si deve sempre mantenere la libertà rispetto ai libri, però ci sono delle favole quasi giustificative della violenza in famiglia. Secondo me, dovremmo cercare di fare qualcosa in più dal punto di vista degli stereotipi. Pertanto, occorrerebbe inserire nelle scuole interventi di educatori e pedagogisti*

che sappiano utilizzare le tecniche adeguate per insegnare a saper gestire i conflitti e ad eliminare gli stereotipi. L'impronta viene data sin da quando sei piccolo. Istituire un osservatorio dei testi della scuola dell'infanzia è una proposta che si potrebbe avanzare» (audizione della dottoressa Linda Laura Sabbadini, statistica sociale – 34^a seduta: martedì 5 dicembre 2017).

Si segnala che per far fronte a questa questione, tra l'altro, sarà avviato *«un tavolo di lavoro in collaborazione con l'Associazione Italiana Editori, per dare seguito a quanto già sperimentato nell'ambito del progetto Polite (Pari opportunità nei libri di testo) e promuovere una riflessione sul linguaggio e sui contenuti dei libri di testo, per la valorizzazione delle tematiche inerenti alle differenze di genere, nonché del contributo delle donne in tutte le discipline e per il superamento degli stereotipi sessisti»* (audizione della senatrice Valeria Fedeli, Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca – 13^a seduta: mercoledì 5 luglio 2017).

Limitatamente all'iniziativa della Settimana contro la violenza istituita all'interno delle scuole è stata sottolineata la bontà di tale progetto che *«ha portato tutti gli anni, per una settimana, in tutte le scuole d'Italia, i temi della lotta alla violenza contro le donne»* durante la quale *«si è trattato di una collaborazione tra scuole e diverse realtà dell'associazionismo e delle istituzioni e ha prodotto anche degli ottimi risultati»*. Però *«purtroppo è stata interrotta»* (audizione della presidente dell'associazione Telefono Rosa, dottoressa Maria Gabriella Carnieri Moscatelli – 4^a seduta: mercoledì 24 maggio 2017).

È stato altresì evidenziato che *«la scuola oggi può dare ai ragazzi strumenti importanti di conoscenza, ma può anche informare e formare i genitori. Questo è un altro importante percorso che la scuola deve poter compiere perché, in molti casi, la famiglia non riesce a reggere per tanti motivi, ma anche per l'incapacità di sviluppare una competenza educativa che riteniamo essere invece fondamentale. Il tema della comunità educante è essenziale: occorre che la comunità sia sempre più attenta a formare nuove generazioni per affrontare questa sfida»* (audizione del presidente di Telefono Azzurro, professor Ernesto Caffo – 27^a seduta: mercoledì 25 ottobre 2017).

L'università

Riguardo alle denunce di molestie sporte dalle studentesse, è stato segnalato come si stia *«cercando di attivare un sistema di supporto all'interno delle università, attraverso l'ausilio dei CUG (Comitati Unici di Garanzia) che, nati un po' in sordina, lavorano moltissimo alimentati dall'impegno di molte colleghe del personale tecnico-amministrativo ma anche dei docenti e, soprattutto, delle studentesse. La presenza degli studenti (non solo ragazze, ma anche ragazzi sensibili al problema) in questi organismi è importante perché sono loro i maggiori veicolatori della comunicazione su questi temi nel mondo studentesco e questo favorisce l'attenzione al problema e il bisogno di denunciare, proprio perché tale impegno aiuta a superare la paura»* (audizione del presidente della Conferenza dei rettori

delle università italiane (CRUI), professor Gaetano Manfredi – 28ª seduta: martedì 7 novembre 2017).

L'università, a parere della Commissione, deve assumere il tema della parità tra i sessi e della prevenzione della violenza di genere come centrale per un vero cambiamento della società italiana. Nella preparazione curricolare di coloro che sono professionisti essenziali per la rete di prevenzione e di protezione delle donne, ovvero medici, giuristi, psicologi, insegnanti, assistenti sociali, occorre inserire quegli elementi formativi per riconoscere ed affrontare la violenza di genere. Perché è solo riconoscendo la violenza maschile e lavorando assieme che potremo sconfiggerla.

La formazione delle figure professionali come chiave strategica per il riconoscimento e l'intervento sulla violenza

a) La formazione delle Forze dell'ordine, degli operatori di giustizia e dei servizi sociali

Le figure professionali che giocano un ruolo fondamentale sono sicuramente le Forze dell'ordine. Riguardo poi alla necessità di un coordinamento tra le Forze dell'ordine e i vari attori coinvolti, la Commissione chiede di raggiungere l'obiettivo dichiarato dallo stesso Ministro dell'interno Marco Minniti di estendere i protocolli per arrivare ad averne uno in ogni provincia.

A questo proposito il Ministro ha infatti evidenziato che «negli ultimi due anni, con una sostanziale equivalenza tra il 2016 e il 2017, sono stati firmati 13 protocolli da parte delle prefetture (6 nel 2016 e 7 nel 2017) che agiscono in rapporto con i Comuni e con le Province, con l'obiettivo di massimizzare la capacità di azione comune sul terreno della promozione delle buone pratiche, della formazione degli operatori, della protezione e del reinserimento delle vittime. Il giudizio che diamo su questi protocolli è positivo».

Da parte di alcuni magistrati auditi, è giunta la richiesta «alla Scuola Superiore della Magistratura di organizzare un maggior numero di corsi di formazione in materia, sia a livello centrale sia a livello degli organismi distrettuali. Il Consiglio Superiore della Magistratura, poi, dovrebbe emanare risoluzioni vincolanti in grado di risolvere il problema di comunicazione fra civile e penale» (audizione del presidente della sezione autonoma delle misure di prevenzione del tribunale di Milano, dottor Fabio Roia, e del procuratore aggiunto della procura della Repubblica presso il tribunale di Roma, dottoressa Maria Monteleone – 35ª seduta: mercoledì 6 dicembre 2017).

Sempre in ambito giudiziario, è stato rilevato come spesso non si sia pienamente capaci di distinguere il semplice conflitto familiare dalla violenza domestica e pertanto infatti un «punto dolente è l'assenza di specializzazione e di formazione degli assistenti sociali e dei CTU che spesso non tengono conto del vissuto di violenza e pongono i genitori – compreso il soggetto maltrattante – sullo stesso piano». In questo settore, «la sottovalutazione della violenza si registra diffusamente nel loro intervento e nel-

l'attività di valutazione delle competenze genitoriali: si legge sempre di «conflittualità» sia negli atti dei servizi sociali sia nelle consulenze tecniche disposte dal giudice civile, e raramente si nomina la violenza».

b) I medici e il personale sanitario

Un ruolo molto importante lo svolgono anche i medici di base e il personale sanitario che opera all'interno del pronto soccorso e da questo punto di vista *«si rende necessaria una maggiore formazione specie ai medici di base, affinché abbiano la giusta sensibilità nel cogliere per tempo situazioni di disagio e cerchino, come prassi, di invitare la donna a rivolgersi a un centro antiviolenza, anche solo a titolo informativo»* in quanto *«la donna non va forzata se non in casi estremi, ma va assolutamente messa a conoscenza, sollecitata e informata sull'esistenza e sulle modalità di accoglienza di un centro antiviolenza»* (audizione della presidente dell'associazione Donna chiama Donna, dottoressa Laura Zanichelli – 5ª seduta: martedì 30 maggio 2017). Al momento è stato rilevato che *«si sta cercando di fare molta formazione anche ai ginecologi e alle ostetriche: quando le donne si recano nei consultori a fare un pap test – io stessa ho fatto formazione presso varie ASL – si trovano a dover rispondere a domande estremamente intrusive sulla sfera sessuale, per cui non vedo per quale motivo non si potrebbe chiedere anche altro: non dico di chiedere se il marito o il compagno le picchia o le violenta sessualmente, ma si potrebbero anche fare domande»* (audizione della professoressa Anna Costanza Baldry, docente di psicologia sociale e forense presso il Dipartimento di psicologia dell'università degli studi della Campania Luigi Vanvitelli – 10ª seduta: martedì 27 giugno 2017).

I media

Non è di secondaria importanza la capacità di chi, attraverso i mezzi di comunicazione, è chiamato a raccontare ciò che accade nel nostro Paese e, a maggior ragione, fenomeni come quello della violenza sulle donne e la loro diffusione sul territorio nazionale. Si tratta di una responsabilità sociale ed editoriale di fondamentale importanza.

Dopo aver ascoltato i vertici delle principali emittenti televisive, siamo consapevoli del fatto che non può essere percorsa in questo campo una strada impositiva, ma è urgente un lavoro condiviso, attraverso l'emanazione di linee guida o indicazioni che possano aiutare non solo il concessionario del servizio pubblico, ma i mezzi di informazione e di comunicazione in generale a riservare un linguaggio e un'attenzione diversi anche al racconto dei casi di femminicidio o di violenza, sul modello della norma di autoregolamentazione riguardante i minori.

Merita qui ricordare il seguente passo: *«La nostra trattazione del fenomeno del femminicidio è sempre stata per così dire politica riguardo ai contraccolpi che possono esserci, perché la linea impostata sette anni fa, con il mio ingresso nel telegiornale, fu quella di escludere la morbosità dai fatti di cronaca. Dal mio punto di vista, questo è il primo e principale pre-*

sidio etico, giornalistico e di impatto rispetto ai rischi: infatti, in un confronto collettivo interno al nostro lavoro giornalistico abbiamo individuato nella morbosità l'area in cui possono celarsi i rischi reali, che sono peraltro impalpabili e che non si possono quantificare, né qualificare, ma che sono ben comprensibili e, soprattutto, si trovano nelle pieghe della ripetizione ossessiva del racconto dei fatti. Tutto ciò che riguarda omicidi ed eventi che interpellano la sensibilità del telespettatore è amplificato enormemente dalla sindrome ripetitiva che è tipica della televisione dell'ultimo decennio. Per quanto riguarda specificamente il femminicidio, sappiamo che, purtroppo, il confine tra parlare e non parlare è quello che c'è tra due differenti tipi di rischio: l'omertà e la pubblicità. Quindi, la trattazione propriamente giornalistica è quella che non nasconde i fatti né indugia nella descrizione. In particolare, il rispetto deve andare, com'è ovvio, alle vittime, qualunque sia il loro genere: alle donne vittime di femminicidio ma anche alle persone oggetto di qualunque altra forma di abuso» (audizione del direttore del TG LA7 Enrico Mentana e della responsabile affari legali e regolamentari dell'emittente televisiva LA7, dottoressa Carlotta Ca' Zorzi – 24ª seduta: martedì 3 ottobre 2017).

La Commissione apprezza chi ha fatto la scelta di ascoltare non le voci di amici, parenti o chicchessia, più o meno increduli di fronte all'evento, ma quelle di persone responsabili: parlamentari, inquirenti, figure che possono offrire una testimonianza verificabile e utile riguardo ai fenomeni, se tutte le volte che si verifica una violenza, un tentato omicidio di una donna o un femminicidio si dovesse dare notizia e fare un servizio, questo porterebbe a una ritualizzazione, a una banalizzazione, a una mitridatizzazione, delle responsabilità. Inoltre, è stato evidenziato che considerazioni come «se la sono andata a cercare» o «bisogna vedere come erano vestite», «delitto passionale» quando si parla di femminicidio e di violenza sulle donne non possono trovare ospitalità nella programmazione televisiva, tanto meno la riduzione a «dramma familiare» di casi di femminicidio che si concludono con il suicidio dell'omicida.

Inoltre, sono state espresse forti critiche sul fatto che «i mass media, non solo la televisione, diffondono tuttora degli stereotipi sul ruolo della donna; come un oggetto sessuale, sottomessa, spesso senza parola e senza pensiero, lasciando prevalere il sessismo e la discriminazione. La violenza e il femminicidio vengono considerati un raptus e in tal modo vengono affrontati in termini completamente scorretti» (audizione della dottoressa Anna Pramstrahler, rappresentante dell'associazione Casa delle donne per non subire violenza-onlus di Bologna – 14ª seduta: martedì 11 luglio 2017). Da questa osservazione deriva inevitabilmente che «raccontare i fatti è un dovere dell'informazione, ma non possiamo fare a meno di interrogarci ogni volta anche su come non lasciare sole le vittime, su come affrontare nel modo più corretto la narrazione di quello che accade e su come questa narrazione possa servire a far luce sulle origini del fenomeno e, dunque, sulla rimozione o sulla fine dello stesso; spaventa molto, invece, sentir parlare, per esempio, di connessione tra l'atto violento e la gelosia o la passione: letture del fenomeno come queste mi fanno veramente saltare

sulla sedia. Un importante passo avanti sarebbe già quello di eliminare questo tipo di interpretazioni» (audizione della presidente della RAI Radio-televisione italiana SPA, dottoressa Monica Maggioni – 17^a seduta: mercoledì 19 luglio 2017).

Difatti, uno degli ostacoli principali e dei rischi da tenere in considerazione è «la spettacolarizzazione» che «è il vostro e il nostro nemico ed è nemico di una società che vuole stare attenta. Contro la spettacolarizzazione, però, non c'è codice, non c'è obbligo, ma solo moral suasion nei confronti delle emittenti» (audizione del direttore del TG LA7 Enrico Mentana e della responsabile affari legali e regolamentari dell'emittente televisiva LA7, dottoressa Carlotta Ca' Zorzi – 24^a seduta: martedì 3 ottobre 2017).

Come sottolineato in diverse audizioni, l'obiettivo dunque è quello di superare anche gli stereotipi nel mondo della comunicazione, della televisione e della pubblicità, che gioca un ruolo fondamentale nella rappresentazione della donna e della violenza.

Per questa ragione tra le linee di intervento del nuovo Piano antiviolenza è previsto anche un riferimento al mondo pubblicitario. A tal proposito è significativa la recentissima esperienza del Regno Unito che si è dato un codice di autocondotta, che non è stato proposto dal Governo ma dagli organismi autonomi di autodisciplina e di verifica della pubblicità.

Il rischio dell'emulazione

Nel corso di diverse audizioni è stato portato all'attenzione della Commissione il possibile rischio di emulazione derivante da un'eccessiva o scorretta rappresentazione della violenza di genere. Difatti, «i messaggi e le immagini che veicolano i mass media e anche certi programmi televisivi non sottolineano più la positività del rapporto tra femminile e maschile; questo comporta il rischio che vengano emulate le varie forme di dominio di un genere sull'altro che vengono facilmente rappresentate attraverso le televisioni e le radio. Non possiamo tacere di fronte a questa manifestazione così forte di normalizzazione, anche attraverso le immagini e i messaggi» (audizione della professoressa Viviana Langher, docente di psicologia presso l'università La Sapienza; audizione della signora Irene Ciambezi, operatrice della Comunità Papa Giovanni XXIII – 6^a seduta: mercoledì 31 maggio 2017).

Anche la presidente della RAI ha messo in luce tale aspetto, sottolineando come «da una parte c'è il problema dell'emulazione per cui, se certamente dobbiamo divulgare tutte le notizie, non possiamo però evitare di ragionare insieme su quanto l'elemento dell'emulazione possa influenzare personalità e relazioni evidentemente già borderline e su questo una riflessione ulteriore e strutturata probabilmente va fatta. Dall'altra parte, invece, c'è la questione dei role model: ci si rende conto ancora troppo poco di quale impatto possa avere la provenienza e la storia familiare su azioni di questo tipo. Non voglio dire che ogni femminicidio ha visto un femminicidio in famiglia, ma sicuramente in certi casi assistiamo

ad una gestione reiterata delle relazioni interpersonali attraverso il ricorso alla violenza quale elemento di governo del rapporto con l'altro. Questi sono i due pilastri sui quali, secondo me, bisogna lavorare» (audizione della presidente della RAI Radiotelevisione italiana SPA, dottoressa Monica Maggioni – 17^a seduta: mercoledì 19 luglio 2017).

I social media

Il *web* e i *social* sono diventati un potenziale strumento di violenza contro le donne: *hate speech*, *revenge porn*, ossia la diffusione di immagini intime a fini estorsivi o di minaccia. Nel momento in cui questa violenza è denunciata, nonostante i progressi della Polizia postale, ci si scontra spesso con l'impotenza delle Forze dell'ordine, in quanto è praticamente impossibile perseguire chi agisce sul *web*. Le ragioni sono diverse: la dislocazione all'estero dei *social network* o l'impossibilità di verificare la reale identità del titolare di un profilo o di profili collettivi, se non in una triangolazione con un Paese straniero, quasi sempre uno Stato americano, tra cui il Delaware.

Difatti, è stato evidenziato come in Italia ai *social network* risulti difficile imputare responsabilità di qualsiasi tipo: non si può loro imporre nulla e in questo modo finiscono con il rappresentare una zona franca, un luogo dove è possibile l'impunità per coloro che attraverso il *web* commettono atti di illegalità. Questa è un'emergenza che il prossimo Parlamento dovrà affrontare in modo risoluto, introducendo nel nostro ordinamento normative di contrasto sul modello di quelle introdotte da altri Paesi europei, in particolare dalla Germania.

Si menzionano a questo proposito i seguenti passi: «*In caso di violenza sulle donne, permangono le violenze perpetrate tramite il web. Molto spesso non ci sono più violenze fisiche ma, attraverso i vari social network (Facebook, Instagram e così via), continuano a circolare foto o moniti, a volte camuffati sotto i link che si trovano nel web, ma che in realtà non sono altro che minacce nei confronti dell'altra parte»* (audizione dell'avvocata Gabriella De Strobel, segretaria dell'Associazione italiana degli avvocati per la famiglia e i minori (AIAF), e dell'avvocata Annagrazia Di Nicola, consigliera del direttivo dell'Unione nazionale camere minorili (UNMC) – 26^a seduta: mercoledì 18 ottobre 2017).

«*Ogni settimana ci arrivano milioni di segnalazioni da tutto il mondo, anche perché per farle si deve seguire una procedura molto semplice (ripeto: bastano un paio di click) e facilmente comprensibile sia da un bambino di quattordici anni che da una donna di sessanta e questa semplicità per noi è un elemento molto importante. Le segnalazioni vengono ricevute dalla nostra équipe costituita da migliaia di operatori in tutto il mondo. Ad aprile erano 4.500 le persone che lavoravano in questo settore e Mark Zuckerberg si è impegnato ad aggiungere a questo team altre 2.000 unità; quindi è una squadra che aumenta continuamente. Si tratta di persone molto esperte nel campo dell'hacking, del bullismo e dell'incitamento all'odio. Lavoriamo con 35 lingue diverse per garantire che il contenuto*

sia sempre tenuto sotto controllo, a qualsiasi ora del giorno e della notte e in qualsiasi lingua venga espresso.

Dato che ci sono milioni di segnalazioni, innanzitutto dobbiamo capire quanto è grave la segnalazione stessa. Ovviamente diamo priorità a quelle che rappresentano un rischio nel mondo reale. Se vi è un rischio offline a causa di un contenuto condiviso su Facebook, diamo corso rapidissimamente alla segnalazione in questione. Consideriamo credibile e molto importante la minaccia che si riferisce allo sfruttamento sessuale dei bambini, al terrorismo e al bullismo perché vogliamo dare immediato sostegno alle persone nelle aree maggiormente sensibili. Noi chiudiamo sempre il cerchio. Ciò significa che quando viene segnalato qualcosa a Facebook immediatamente comunichiamo all'utente che ha effettuato la segnalazione che l'abbiamo ricevuta e lo informiamo delle eventuali azioni intraprese. Potete verificare che se fate una segnalazione, rispondiamo dopo poche ore, non più di un giorno o due, e sulle segnalazioni più gravi agiamo molto rapidamente» (audizione della Head of Safety Policy EMEA (Europe, Middle East and Africa) di Facebook, dottoressa Julie De Baillencourt, e della responsabile delle relazioni istituzionali di Facebook Italia, dottoressa Laura Bononcini – 18ª seduta: martedì 25 luglio 2017).

In relazione alla richiesta di informazioni rivolte a Facebook su richiesta delle autorità giudiziarie, è stato evidenziato che «esistono delle équipes che si dedicano proprio a questo tipo di attività e si interfacciano con le autorità giudiziarie per capire come dare seguito a certe richieste, dal momento che esiste un contesto giuridico da tenere in considerazione. Pubblichiamo le informazioni ogni sei mesi; se esaminate il nostro rapporto sulla trasparenza, potrete verificare che forniamo con cadenza semestrale dati molto puntuali e trasparenti circa il numero di richieste che riceviamo per ogni Paese e riportiamo i casi in cui Facebook ha potuto dare informazioni a fronte delle richieste. Questo accade anche per l'Italia» (audizione della Head of Safety Policy EMEA (Europe, Middle East and Africa) di Facebook, dottoressa Julie De Baillencourt, e della responsabile delle relazioni istituzionali di Facebook Italia, dottoressa Laura Bononcini – 18ª seduta: martedì 25 luglio 2017).

10.5 Gli autori di reato

La recidiva degli autori di violenza è straordinariamente alta: più di otto uomini su dieci rischiano di tornare a commettere gli stessi reati, in mancanza di interventi di prevenzione e in particolare se non sono presi in carico da un servizio o un centro d'ascolto per uomini maltrattanti. È per questo motivo che, con grande ritardo rispetto ad altri Paesi, sono nati anche in Italia centri di ascolto per uomini maltrattanti, che abbiano percorsi che possono essere intrapresi prima, durante o dopo il carcere¹²⁰. La Commissione ritiene di fondamentale importanza, al fine di garantire la

¹²⁰ cfr. audizione dottoressa Borsari, direttrice del consultorio di Modena.

sicurezza della donna rispetto al rischio di recidiva successivamente all'uscita dal carcere del maltrattante, che sul piano normativo e amministrativo siano apprestate tutte le misure necessarie per assicurare un adeguato livello di protezione anche con specifico riferimento a questa fase.

Per la prima volta nel 2017 è stato emanato il bando del DPO per finanziarli. Ad oggi risulta in aumento il numero di coloro che bussano spontaneamente alle porte dei centri di ascolto, dove a seguirli sono psicologi e volontari. L'obiettivo è insegnare a gestire l'aggressività, fino all'abbandono dei comportamenti violenti.

Il primo centro voluto da un'istituzione pubblica – la regione insieme all'Ausl – è nato a Modena, si chiama «Liberiamoci dalla violenza», ed è partito a dicembre del 2011 prima a Modena e poi a Parma. Tale progetto era diretto originariamente a monitorare la violenza sulle donne in gravidanza.

La dottoressa Dotti, assistente sociale del consultorio, nel corso della sua audizione ha riferito i principi posti alla base del centro. Anzitutto, si parte dal presupposto che l'obiettivo principale e prioritario sia quello della messa in sicurezza delle donne. Secondariamente, ha riferito che hanno *«scelto di impostare il progetto sul principio dell'accesso volontario. Sappiamo infatti per esperienza (nell'ambito dei servizi lavorano diversi psicologi che si occupano anche di trattamento) che la volontarietà definisce già in qualche modo un punto importante per mettere in atto un percorso di cambiamento. Abbiamo così promosso il programma all'interno della nostra azienda sanitaria. Il fatto di essere un'istituzione pubblica ci ha chiaramente avvantaggiato: abbiamo reso disponibili i nostri servizi nel contesto territoriale e abbiamo lavorato in collaborazione con il mondo delle forze dell'ordine e, quindi, con la questura»*.

Il 40 per cento dei soggetti che si rivolgono al centro, lo fanno dopo aver subito una denuncia da parte della donna a seguito di comportamenti violenti, mentre due tra gli uomini che si sono rivolti al centro di Modena si sono autodenunciati dopo aver picchiato la compagna¹²¹.

Tra le forme di violenza agita dagli uomini risultano preponderanti quella fisica e psicologica e spesso le stesse coesistono.

La maggior parte degli uomini che si rivolgono al centro ha mosso violenza contro i *partner* o ex *partner*. Difficilmente si fanno seguire in questi percorsi uomini che fanno violenza su donne estranee¹²². Per questo motivo, talvolta, l'accesso è strumentale a recuperare la fiducia da parte della *partner*.

I dati forniti nel corso dell'audizione riferiscono di un'indagine effettuata dall'associazione «LeNove» secondo cui sarebbero quarantaquattro i centri totali sul territorio, di cui pochi pubblici¹²³. In realtà, la dottoressa Pauncz ha, nel corso della sua audizione, criticato questa rilevazione per-

¹²¹ cfr. audizione dott. De Rosa.

¹²² cfr. audizione dott. De Rosa.

¹²³ cfr. audizione dottoressa Dotti.

ché la ritiene inesatta in quanto conteggerebbe anche progetti chiusi, progetti rimasti solo sulla carta o sportelli ai quali non risponde nessuno.

A Torino l'associazione «Il Cerchio degli uomini» mette a disposizione terapie di gruppo e il «Telefono uomo», attivo da tre anni.

A Firenze è presente il «CAM, Centro uomini maltrattanti», che in tre anni ha assistito 153 persone, nella maggioranza dei casi uomini di nazionalità italiana.

Nel corso della sua audizione, la dottoressa Pauncz, Presidente del CAM e del RELIVE (Relazioni libere dalle violenze – Rete nazionale centro autori di violenza), ha spiegato che il RELIVE è una rete nazionale che riunisce più di venti centri di ascolto per uomini autori di violenza. Alla base di questo progetto vi è l'idea che occorra mettere al centro la responsabilità maschile.

Uno degli aspetti più critici di queste esperienze è riuscire a far sì che i partecipanti arrivino alla fine del programma, in quanto molti uomini abbandonano¹²⁴.

A tale proposito, la dottoressa Kustermann ritiene che, poiché, prima di denunciare, una donna può arrivare a subire fino a quindici episodi gravi di violenza, con fratture e percosse, *«lavorare solo sulle donne vuol dire, quindi, accettare che le donne continuino ad esporsi ad un rischio elevato»*¹²⁵; la stessa dottoressa ha altresì rilevato che nei Paesi in cui sono stati previsti percorsi obbligatori di recupero degli uomini maltrattanti, ad esempio quale tappa obbligata per usufruire di misure alternative alla detenzione, i femminicidi sono diminuiti.

Il dottor De Rosa, nel corso della sua audizione, ha analizzato la tipologia di uomini che agiscono in modo violento, indagine effettuata grazie all'esperienza maturata nel centro antiviolenza di Modena in cui opera «Liberiamoci dalla violenza». Quest'ultimo ha anzitutto chiarito che *«la violenza contro le donne è un fenomeno trasversale ed è un pregiudizio pensare che si manifesti solo o soprattutto in contesti di emergenza, di degrado sociale, in ambienti dove sono presenti droga, patologie psichiatriche e miseria economica. Lo stereotipo dell'uomo-mostro, dell'uomo-orco è abbastanza comune anche tra i professionisti, ma non corrisponde alla realtà percepita, cosa che ci impedisce di approfondire la comprensione del problema. L'esperienza di centri specializzati come il nostro, rivolta agli autori di comportamenti violenti nella relazione di intimità, mette in evidenza la normalità di questi uomini, la maggior parte dei quali ha successo nel lavoro e negli altri contesti sociali al di fuori della famiglia. Talora manifestano sintomi ansiosi o depressivi come conseguenza della perdita o per il timore di perdere la propria partner. È con questa normalità che dobbiamo fare i conti per capire e per poter contrastare il fenomeno della violenza contro le donne. Un uomo violento nella relazione di intimità è, nella maggior parte dei casi, una persona con problemi di mancanza di rispetto e di controllo, di svalutazione della partner, con o senza*

¹²⁴ 120. cfr <http://www.affaritaliani.it/sociale/richiesta-aiuto-uomini-che-picchiano-donne050312.html>

¹²⁵ cfr. audizione dottoressa Alessandra Kustermann.

violenza verbale o fisica esplicita». Ciò impedisce di fare un preciso *identikit* dell'uomo maltrattante.

Il dottor Roia, nel corso della sua audizione, ha sostenuto con forza la necessità di trattare gli uomini maltrattanti con percorsi detentivi in quanto *«molti uomini, infatti, ritengono di non avere fatto niente di grave; mentre il rapinatore sa di avere commesso una rapina, l'uomo che si trova in carcere ad spiare cinque o sei anni perché ha maltrattato la propria compagna e ha preteso da lei rapporti sessuali in assenza di volontà non è consapevole di avere commesso un reato; anzi, è alla compagna che attribuisce una sorta di cattiva azione che a lui fa trascorrere degli anni in carcere. In questi casi, quindi, la sanzione tende ad incattivire questa persona. Gli uomini non trattati fanno registrare un altissimo tasso di recidiva: quando escono dal carcere agiscono violenza o nei confronti della ex partner oppure nei confronti di altre donne. Da questo punto di vista, quindi, bisogna spendere delle risorse. Ho anche provato a definire una norma in base alla quale potrebbe essere facoltà delle persone indagate, imputate o condannate per uno dei delitti di cui agli articoli 572, 612-bis, 609-bis e seguenti del codice penale espressivi di violenza di genere chiedere di essere sottoposte ad un programma trattamentale appositamente realizzato dai servizi sociosanitari; in questo caso, il giudice procedente o il magistrato di sorveglianza, qualora l'intervento avvenga in fase di esecuzione della pena, acquisiti gli atti relativi al trattamento svolto, potranno applicare i benefici previsti dal sistema processuale e dall'ordinamento penitenziario. Pertanto, dalla fase in cui il soggetto è indagato fino a quella in cui è detenuto, perché condannato in via definitiva, il giudice non può obbligarlo a sottoporsi a un trattamento (anche perché l'articolo 32 della Costituzione glielo impedisce), ma può dirgli che, se lo fa, è nel suo interesse, e il giudice che si trova a seguire quella fase del procedimento può tenerne conto per riconoscergli i benefici penitenziari oppure cognitivi. Fra l'altro, la legge sul femminicidio prevede già un istituto di questo tipo che riguarda esclusivamente la fase di cognizione»*.

Anche la dottoressa Monteleone, nel corso della sua audizione, ha auspicato l'introduzione di percorsi trattamentali per i detenuti che abbiano commesso questo tipo di reati. In particolare, suggerisce l'estensione della disciplina di cui all'articolo 13-bis dell'ordinamento penitenziario anche agli autori di atti persecutori e maltrattamenti. Inoltre, la dottoressa Monteleone ha aggiunto che ritiene *«che per le persone condannate e detenute in carcere per femminicidio, tentato femminicidio, atti persecutori e maltrattamenti debba essere previsto un particolare regime per il lavoro che svolgono in carcere. Infatti, in carcere i detenuti (specie i condannati a lunghe pene) svolgono un'attività lavorativa e credo sia assolutamente ragionevole e corretto prevedere la trattenuta alla fonte, da parte dell'istituto penitenziario, di almeno il 50 per cento della retribuzione che ricevono, nonché la sua devoluzione automatica alle vittime per il risarcimento del danno»*.

È stato il «Centro italiano per la promozione della mediazione» (CIPM) a introdurre per la prima volta in Italia percorsi di trattamento per i *sex of-*

fenders reclusi a Bollate. Gli studi hanno dimostrato l'importanza di prendere in carico anche chi gli abusi li ha commessi in quanto risulterebbe l'unico modo per combattere la recidiva. In particolare, si consideri che di 250 casi trattati dagli operatori nel carcere di Bollate in dieci anni ci sono state solo sette recidive. Di 350 imputati che hanno seguito il trattamento prima della condanna definitiva, le recidive sono state solo tre¹²⁶.

Più nel dettaglio, il programma sopra descritto, avviato dal 2005 con il CIPM e d'intesa con il presidio criminologico territoriale del comune di Milano, invita i detenuti ad utilizzare il tempo di espiazione della pena, su base volontaria, in modo da assumersi la propria responsabilità, e prima ancora la coscienza, di ciò che è stato commesso. Dopo tre mesi di osservazione, il detenuto firma un contratto simbolico con l'*équipe* per impegnarsi a un anno di trattamento, con quattro sedute settimanali e una bisettimanale anche con i familiari. Il lavoro è diretto a far superare al maltrattante le distorsioni dietro alle quali lo stesso si trincerava per accettare la propria condotta.

Merita una particolare menzione il «*SOFT*¹²⁷» ossia «*sex offenders full treatment*» (trattamento completo per gli autori di reati sessuali). Il programma iniziato nel 2013, che è in attesa dei fondi europei, potrebbe abbattere la recidiva dei *sex offenders* dal 17,3 per cento al 3,2 per cento, grazie ad un intervento congiunto di criminologi, psicologi e psichiatri durante e dopo la pena. Sono coinvolti 400 detenuti sui 2.000 che hanno condanne di questo tipo, reclusi nelle carceri di Rebibbia e Cassino nel Lazio, San Vittore, Opera e Bollate in Lombardia, Pesaro nelle Marche e, in Campania, Secondigliano e Poggioreale. A capo del progetto Angiolo Marroni, garante dei diritti dei detenuti del Lazio. *SOFT* non prevede l'utilizzo di psicofarmaci, si basa, invece, sulla teoria del «*Good lives model*», elaborata per la prima volta nel 2002 dallo psicologo neozelandese Tony Ward, secondo cui vi è la necessità di «*ricostruire la forza interiore e le capacità dei soggetti*» i quali offendono «*cercando di ottenere qualcosa in più nelle loro vite, spinti da un desiderio interiore del tutto umano e naturale ma che diventa fonte di pericolo quando portato avanti da persone deboli e con problemi interiori rilevanti*»¹²⁸.

10.6 La violenza sulle donne con disabilità

In considerazione dei rilievi emersi nell'esame della tematica della violenza subita dalle donne con disabilità, alla quale è dedicata una parte

¹²⁶ Cfr. <https://agensir.it/italia/2016/12/16/carcere-sex-offenders-con-i-percorsi-di-recupero-si-dimezzano-le-recidive/>; <http://www.repubblica.it/2009/02/sezioni/cronaca/violenza-sessuale-2/bollate-carcere/bollate-carcere.html>; <https://www.vice.com/it/article/wnkbdm/sex-offender-reati-sessuali-programma-paolo-giulini-bollate>; <http://www.ristretti.org/Le-Notizie-di-Ristretti/detenuti-qsex-offendersq-con-i-percorsi-di-recupero-si-dimezzano-le-recidive>.

¹²⁷ Per un approfondimento cfr. <http://www.ristretti.org/Le-Notizie-di-Ristretti-2013/giustizia-qsoftq-il-nuovo-progetto-per-il-trattamento-dei-detenuti-per-reati-sessuali>.

¹²⁸ Per un approfondimento cfr. <http://www.ristretti.org/Le-Notizie-di-Ristretti-2013/giustizia-qsoftq-il-nuovo-progetto-per-il-trattamento-dei-detenuti-per-reati-sessuali>.

del paragrafo 2.2 del capitolo 2, la Commissione ritiene fondamentale che nelle rilevazioni statistiche riguardanti il fenomeno della violenza di genere venga specificamente evidenziato e raccolto il dato relativo a tale forma di violenza, per la prevenzione della quale devono essere anche previste misure apposite nei piani predisposti per il contrasto alla violenza di genere.

10.7 I Piani nazionali contro la violenza

Nel corso delle audizioni effettuate dalla Commissione sono emerse diverse criticità riguardo alcuni aspetti trattati dai Piani adottati nel corso degli ultimi anni; la maggior parte di queste sono state recepite nell'ultimo Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne del 2017, in relazione al quale si è *«fortunatamente perso il carattere di straordinarietà: si è lavorato e ci si è confrontati per molti mesi ed è fondamentale che, almeno questa volta, il Piano individui responsabili certi e una governance precisa in modo che si sappia chi deve fare cosa e in quale tempo lo deve fare, al fine di attuare un monitoraggio permanente, sulla base di indicatori chiari e tempi di valutazione certi. Ovviamente si deve poter contare su risorse adeguate in assenza delle quali anche un piano più avanzato rispetto al secondo piano d'azione straordinario non riuscirebbe a far fronte al problema di come articolare tutto il sistema di protezione, di prevenzione e di sanzione. C'è comunque un dato nuovo: è stato affidato al CNR il compito di svolgere una mappatura stabile ed una analisi valutativa sugli interventi previsti dal piano e sui loro effetti e risultati, ma questo è utile se tutto funziona nel modo dovuto»* (audizione della presidente nazionale dell'Unione donne in Italia (UDI), dottoressa Vittoria Tola – 25^a seduta: mercoledì 11 ottobre 2017).

Con riguardo alla formazione è stato sottolineato che *«le risposte istituzionali sono poco efficaci, frammentate ed orientate ad una logica securitaria neutra; in tal modo, la Convenzione di Istanbul risulta scarsamente applicata. I percorsi di formazione di operatori, operatrici e di tutti coloro che, per il proprio lavoro, devono intervenire nei casi di violenza sono frammentari»* (audizione della dottoressa Concetta Carrano, presidente dell'Associazione D.i.RE Centri antiviolenza).

Tale aspetto è stato preso in considerazione nell'ultima revisione del Piano poiché ci si è resi conto che *«la Polizia e i Carabinieri fanno moltissima formazione, ma nel nuovo piano, stiamo cercando di rendere la formazione continua e obbligatoria anche per gli insegnanti e per altre figure, perché questo è un elemento fondamentale. Bisogna curare meglio la formazione, volta proprio al riconoscimento, al trattamento e alla gestione del rischio; non soltanto quindi alla valutazione, ma alla gestione del rischio»* (audizione della professoressa Maura Misti – 7^a seduta: martedì 13 giugno 2017).

Limitatamente all'attribuzione dei fondi sono emersi diversi problemi causati in primis *«dall'assenza di linee guida per le Regioni sul trattamento della violenza. Il risultato è che in venti Regioni italiane abbiamo venti leggi regionali sulla violenza, con standard e obiettivi in alcuni*

casi abbastanza differenti. Questo ha posto anche dei problemi di gestione dei fondi che vengono dallo Stato, attraverso l'intesa Stato-Regioni, che la Corte dei conti ha analizzato» (audizione della professoressa Maura Misti – 7ª seduta: martedì 13 giugno 2017). Con riguardo alla distribuzione degli stessi è stato affermato che *«servono invece interventi di ampio respiro, strutturali e certi, che siano economicamente validati. Per fare questo il nostro Paese deve avere la volontà politica di organizzare un monitoraggio, cosa che sta già facendo perché nel nuovo piano straordinario è prevista una collaborazione tra il Consiglio nazionale delle ricerche e l'I-STAT; mi auguro che tale monitoraggio venga sempre più ampliato e veda la collaborazione di tutti i centri antiviolenza, che spesso si nascondono dietro questioni di privacy. Visto però che si tratta di fondi pubblici, riteniamo indispensabile rendicontare i risultati. Dunque bisogna cambiare senz'altro il sistema di governance dei finanziamenti pubblici, ma occorre anche un'attenzione grande alla qualità degli interventi nel momento in cui si effettua giustamente – come va fatto – un'estensione della rete dei centri antiviolenza»* (audizione di rappresentanti delle associazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e UGL – dottoressa Menelao (UIL) – 30ª seduta: martedì 14 novembre 2017).

Per questo motivo, sono stati recentemente inseriti degli *standard* di trasparenza più elevati e, soprattutto, si è cercato di omogenizzarli per rendere tale profilo più agevole e di maggiore garanzia.

I finanziamenti sono previsti ogni anno nella legge di bilancio, per una successiva ripartizione tra le regioni, ai fini dell'attuazione delle suddette politiche di contrasto, in particolare per il finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio. Poiché, secondo l'attuale assetto normativo, una parte delle risorse risulta vincolata a specifiche finalità, va assicurata l'effettiva destinazione delle risorse stesse proprio all'implementazione delle strutture richiamate. Si ricorda che alle risorse statali si aggiungono quelle messe a disposizione dalle regioni.

Nel corso delle audizioni è stato anche suggerito che *«in base all'esperienza maturata da ANCI e dai Comuni in questi trent'anni e proprio in virtù del principio della territorialità dei centri antiviolenza, abbiamo voluto evidenziare che la governance dell'intero sistema debba essere mantenuta vicina al luogo in cui il servizio viene erogato: è infatti riconosciuto che un'azione è tanto più efficace ed efficiente quanto più viene erogata e finanziata dal soggetto istituzionale più vicino ai cittadini e alle cittadine, e questo non vale solo per le azioni di contrasto alla violenza. Sono pertanto convinta che le risorse finanziarie debbano essere assegnate direttamente ai Comuni, lasciando alle Regioni l'azione di programmazione da svolgere d'intesa con le amministrazioni comunali secondo criteri condivisi all'origine»* (audizione della presidente della Commissione pari opportunità ANCI e consigliera comunale di Bologna, dottoressa Simona Lembi – 8ª seduta: mercoledì 14 giugno 2017). Tale argomento, nel corso della medesima audizione è stato ulteriormente ripreso per ribadire la necessità e la centralità del ruolo delle amministrazioni locali in quanto *«è del tutto evidente che anche il ruolo delle Regioni è estremamente importante, soprat-*

tutto sul fronte sanitario ed educativo. Molto spesso, però, i Comuni di tutta Italia sono costretti a fare fronte a problemi di carenza di risorse finanziarie necessarie per attivare i percorsi di uscita dalla violenza» (audizione dell'assessora per le pari opportunità del comune di Pisa, dottoressa Maria Luisa Chiofalo – 8ª seduta: mercoledì 14 giugno 2017).

Altro punto critico dei precedenti Piani, riguarda i centri antiviolenza in quanto *«tutti i principi, le modalità di intervento e le caratteristiche che identificano i centri antiviolenza come luoghi di donne e del femminismo sono stati messi a dura prova non solo dal Piano stesso, ma anche dall'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni sui requisiti minimi strutturali dei centri antiviolenza e delle case rifugio. In entrambi i provvedimenti manca qualsiasi riconoscimento delle esperienze storiche significative dei centri antiviolenza: nel preambolo e negli obiettivi del Piano si fa riferimento e si riconosce a livello normativo l'esperienza e la pratica dei centri antiviolenza che hanno messo «a frutto l'esperienza politica del movimento femminista, nei diversi territori dove sono presenti». Nel resto del Piano, però, il ruolo dei centri risulta totalmente depotenziato e viene equiparato a qualsiasi altro tipo di soggetto del privato sociale che presta un servizio»; questo comporta il rischio «di normalizzare la violenza, collocandola in interventi socio-assistenziali o socio-sanitari. In questo modo, non solo si nega la genesi stessa della violenza, ma non si interviene in modo corretto (audizione della dottoressa Concetta Carrano, presidente dell'Associazione D.i.RE Centri antiviolenza – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).*

Nel corso delle audizioni è stato anche evidenziato che *«dalla sentenza Talpis emerge anche una grave sottovalutazione del rischio, eppure l'attuale Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere prevede l'utilizzo della valutazione del rischio quale strumento di prevenzione, ma si tratta di uno strumento ancora poco conosciuto e poco applicato» (audizione della dottoressa Concetta Carrano, presidente dell'associazione D.i.RE Centri antiviolenza – 4ª seduta: mercoledì 24 maggio 2017).*

10.8 *Le prospettive per l'eventuale attività di inchiesta nella prossima legislatura*

La Commissione, infine, sia per la sua stessa istituzione, sia per l'attenzione e l'ascolto dimostrati nel corso delle propria attività, ha fatto sì che tante donne, vittime di violenza, spesso alle prese con procedimenti civili o penali lunghi e faticosi, si siano rivolte alla Commissione stessa per chiedere verifiche e indicazioni o, comunque, per sentire le istituzioni al loro fianco.

Anche per queste considerazioni, nonché per proseguire nell'attività di monitoraggio e di verifica della normativa in materia e dell'adequatezza dell'azione amministrativa, si auspica che nella prossima legislatura la Commissione possa essere nuovamente istituita.