

BOZZA PROVVISORIA

**RELAZIONE SU
RIORDINO DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI
PREVENZIONE E CONTRASTO DELLA VIOLENZA DI GENERE**

(Relatrice: senatrice Valeria VALENTE)

Sommario

I. PREMESSA	3
II. IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE	5
2.1. LA VIOLENZA DI GENERE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE	5
2.1.1. <i>Le Convenzioni ONU: CEDAW, Pechino, Protocollo sulla Tratta</i>	6
2.1.2. <i>L'OIL. La Convenzione sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro</i>	7
2.1.3. <i>Il Consiglio d'Europa. La Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)</i>	8
2.2. LA VIOLENZA DI GENERE NELL'ORDINAMENTO UE: DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO E TUTELA DELLE VITTIME DI VIOLENZA DI GENERE. LA NUOVA PROPOSTA DI DIRETTIVA SULLA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E ALLA VIOLENZA DOMESTICA	10
III. LE POLITICHE DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA	12
3.1 LE AZIONI DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN ALCUNI ORDINAMENTI STATALI EUROPEI ED EXTRAEUROPEI	12
3.2. L'ADOZIONE DI "POLITICHE GLOBALI E COORDINATE". IL "MODELLO" SPAGNOLO	15
IV. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO	17
4.1. LE GRANDI TRASFORMAZIONI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO NEL SECOLO DELLA "RIVOLUZIONE FEMMINILE"	17
4.2. LA VIOLENZA DI GENERE NEL DIRITTO PENALE DEL NOVECENTO: DALLA "LEGITTIMAZIONE" DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE ALLA SUA CRIMINALIZZAZIONE	18
4.3. MISURE DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE NEL PRIMO DECENNIO DEL NUOVO SECOLO	20
4.3.1. <i>Nuove sensibilità e nuove forme di violenza contro le donne</i>	20
4.3.2. <i>Nuove fattispecie di comportamenti vietati: stalking, mobbing, molestie</i>	22
4.3.3 <i>Riforme e controriforme in materia di responsabilità genitoriale. Il nuovo diritto processuale della famiglia</i>	23
4.4. VERSO UN APPROCCIO ORGANICO ED INTEGRATO: L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL	28
4.4.1 <i>La protezione e l'assistenza delle vittime di violenza di genere prima della Convenzione di Istanbul</i>	28
4.4.2. <i>L'attuazione della Convenzione di Istanbul. Dalla legge di ratifica al Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere</i>	29
4.4.3 <i>Un decennio di riforme, tra nuova governance dei servizi antiviolenza e misure di "emergenza". A) Il progressivo consolidamento del sistema repressivo/punitivo</i>	31
4.4.4. <i>Segue. B) La costruzione del sistema di protezione e le prime misure di sostegno all'autonomia economica delle vittime</i>	32

V. CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA.....	35
5.1. DALL'APPROCCIO EMERGENZIALE ALL'APPROCCIO SISTEMATICO: UNA LEGGE ORGANICA?.....	35
5.2. LEGISLAZIONE “DI EMERGENZA” ED INADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI ATTUAZIONE DELLE NORME: LA CENSURA DELLA CEDU SUI FENOMENI DI “VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA”	36
5.3. OLTRE GLI STEREOTIPI. LA QUESTIONE DELL'INDIPENDENZA ECONOMICA DELLE DONNE.....	38
5.3.1 <i>Le misure di sostegno alle donne “non autonome economicamente”: incentivi all'occupazione femminile e reddito di libertà</i>	41
5.3.2 <i>L'attuazione della Convenzione OIL: le misure di sostegno alle lavoratrici vittime di violenza, anche domestica</i>	44
5.4. LA QUESTIONE DEL POTENZIAMENTO E DELLA RAZIONALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI ACCOGLIENZA, PROTEZIONE E SUPPORTO	47
5.4.1 <i>Omogeneità della risposta a livello territoriale: la previsione di Livelli essenziali di prestazioni nella tutela dei diritti civili e sociali delle donne vittime di violenza</i>	48
5.4.2 <i>Il modello di governance dei servizi anti violenza e le risorse per il finanziamento dei Centri anti violenza e delle Case Rifugio</i>	49
5.5. LA FRAMMENTAZIONE DELLA RISPOSTA DELL'ORDINAMENTO AI DIVERSI CONTESTI DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE: TRATTA, CAPORALATO, MOLESTIE SUL LAVORO, VIOLENZA INTRA-FAMILIARE	50
VI. CONCLUSIONI	52

I. PREMessa¹

La Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con delibera del Senato della Repubblica 16 ottobre 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.249 del 25 ottobre 2018, ha tra i propri compiti istituzionali anche quello di individuare le criticità del nostro sistema di tutela delle vittime di violenza di genere e di avanzare eventuali proposte di riordino della normativa in materia.

In particolare, la Commissione ha il compito di «ipotizzare l'approvazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, potendo derivare da tale soluzione unitaria un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione» (art.2, lett. m, Delibera istitutiva).

Già a partire dalla Relazione finale dell'omologa Commissione istituita nella legislatura precedente², era matura la consapevolezza che una serie di disfunzioni del nostro modello di contrasto dei femminicidi e della violenza di genere possano derivare dal carattere disorganico dell'assetto normativo in una materia che richiede un approccio sistematico ed integrato.

Nell'ultimo ventennio, nel tentativo di dare una risposta 'immediata' alle numerose istanze provenienti dai movimenti delle donne impegnate – su scala mondiale - nella denuncia delle questioni sottese agli atti di violenza, il legislatore ha spesso proceduto, con un'ottica di tipo emergenziale ed incrementale, ad arricchire l'apparato normativo preordinato alla prevenzione ed alla repressione degli atti di violenza di genere.

Tuttavia, letture più attente della “natura strutturale” del fenomeno suggeriscono da tempo la necessità di adottare un approccio olistico ed integrato alle politiche di contrasto della violenza sulle donne.

Tale approccio è posto con chiarezza al centro della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 e ratificata dall'Italia con Legge 27 giugno 2013, n. 77, la cui attuazione è oggetto dei compiti istituzionali della Commissione.

Come ben evidenziato dal GREVIO, la Convenzione di Istanbul «definita dalle Nazioni Unite il “gold standard” della legislazione in materia di violenza di genere», è il primo Trattato internazionale «a stabilire una serie completa di obblighi giuridicamente vincolanti, orientati a garantire una *risposta organica* a tutte le forme di violenza contro le donne, compresa

¹ La stesura della Relazione è stata curata dalla collaboratrice della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento, Prof.ssa Delia La Rocca, coordinatrice del Gruppo di lavoro. Hanno partecipato all'elaborazione della relazione i collaboratori della Commissione ai sensi dell'articolo 23 del Regolamento interno: Francesca Ceroni, Paola Di Nicola Travaglini, Fabiola Furnari, Maria Monteleone, Annamaria Picozzi, Fabio Roia e Monica Velletti, magistrati; Sabrina Fiaschetti, Concetta Gentili, Teresa Manente e Milli Virgilio, avvocate; Luisa Menniti.

² Nella XVII Legislatura è stata istituita la prima Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (Deliberazione del Senato della Repubblica del 18 gennaio 2017). La Relazione finale, approvata nella seduta del 6 febbraio 2018 e Comunicata alla Presidenza il 5 marzo 2018, si trova in https://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/femminicidio/DocXXII-bis_9.pdf

la violenza domestica. Contempera disposizioni dettagliate in materia di prevenzione della violenza, di protezione e sostegno alle vittime e di perseguimento dei responsabili, con l'obbligo di sviluppare una serie di politiche organiche, da attuare in maniera coordinata»³.

Al medesimo approccio si ispira anche la recente Convenzione OIL n. 190 del 21 giugno 2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro (e dalla relativa Raccomandazione n. 206)⁴, ratificata dall'Italia con la Legge 15 gennaio 2021, n. 4, che si configura come il primo Trattato internazionale ad affrontare in modo organico la questione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro.

L'art. 4, comma 2 della Convenzione OIL impone, infatti, agli Stati membri l'obbligo di «adottare un approccio inclusivo, integrato e incentrato sulla prospettiva di genere per la prevenzione e l'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro».

L'Italia, che pure si distingue per essere uno dei primi Stati ad aver concluso il percorso di ratifica di entrambe le Convenzioni, mostra tuttora un assetto normativo estremamente complesso e disorganico, che non favorisce la piena applicazione dei principi ispiratori della normativa internazionale, né la reale efficacia delle misure adottate dal nostro ordinamento.

La Commissione ha inteso approfondire le principali cause dell'attuale scarto tra un apparato normativo ipertrofico e la perdurante difficoltà di garantire la piena tutela dei diritti delle donne vittima di violenza maschile, seguendo – in parallelo - un duplice filone di indagini:

- a) una serie di indagini, di tipo quali-quantitativo, tese ad accertare in quale misura le disfunzioni e le carenze relative all'implementazione delle politiche di contrasto della violenza di genere dipendano da profili di ordine amministrativo, organizzativo o finanziario, inclusi gli eventuali deficit di formazione del personale preposto all'attuazione della normativa in tema di violenza di genere;
- b) studi e indagini, volti ad “accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente”⁵, al fine di valutare l'opportunità di proporre nuovi “interventi normativi e finanziari”⁶, o comunque “soluzioni di carattere legislativo e amministrativo”⁷.

La presente Relazione, sulla scorta dei risultati dei lavori della Commissione, con particolare riferimento alle conclusioni delle diverse Relazioni approvate, intende fornire una rappresentazione complessiva dell'attuale quadro normativo, evidenziandone i rilevanti progressi maturati, ma anche le principali lacune, incongruenze o sovrapposizioni, al fine di agevolare la formulazione di proposte di revisione che vadano nella direzione dell'auspicato approccio sistemico.

³ CONSIGLIO D'EUROPA, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Primo Rapporto generale sulle attività del GREVIO. Relativo al periodo da giugno 2015 a maggio 2019*, marzo 2021, <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-in-italian/1680a1f129>

⁴ La Convenzione OIL n.190 e la relativa Raccomandazione n.206, sono state approvate emblematicamente dalla Conferenza Internazionale dell'OIL di Ginevra nello stesso giorno in cui viene approvata la Dichiarazione del Centenario dell'OIL sul Futuro del Lavoro, che esprime un chiaro impegno per un mondo del lavoro libero da violenza e molestie. La Convenzione, entrata in vigore il 21 giugno 2021

⁵ Art. 2, lett. c) Delibera istitutiva della Commissione

⁶ Art. 2, lett. i) Delibera istitutiva della Commissione

⁷ Art. 2, lett. l) Delibera istitutiva della Commissione

II. IL QUADRO NORMATIVO INTERNAZIONALE E SOVRANAZIONALE

È opinione largamente condivisa che il nostro ordinamento giuridico contenga una disciplina che si è stratificata ed incrementata nel tempo, alternando riforme incisive con tentativi di riordino parziale e micro-interventi, volti ad incidere su singole questioni aperte o non compiutamente risolte.

Come si è detto in premessa, il legislatore dell'ultimo ventennio ha proceduto a regolare la materia con un approccio inteso prioritariamente a rafforzare l'aspetto repressivo-sanzionatorio e solo parzialmente a potenziare il sistema preventivo e di supporto delle donne.

Il quadro normativo in materia di violenza contro le donne (inclusa la violenza domestica e le discriminazioni sul luogo di lavoro) si presenta, oggi, per usare una felice espressione della Corte di Cassazione, come «un vero e proprio "arcipelago" normativo nel quale non sempre è facile orientarsi»⁸: un «quadro di riferimento complesso e frammentario», reso ancor più problematico dall'esigenza di affermare e consolidare un'interpretazione orientata al rispetto delle fonti di diritto internazionale (Convenzioni ONU e CEDU) e del diritto europeo (Direttive UE).

Al fine di chiarire meglio il delicato nodo dei rapporti tra fonti di diritto internazionale, fonti dell'ordinamento europeo e fonti nazionali, conviene procedere ad una sintetica ricostruzione dei diversi livelli di intervento normativo in materia di contrasto alla violenza di genere.

2.1. LA VIOLENZA DI GENERE DEL DIRITTO INTERNAZIONALE

Sembra opportuno chiarire, preliminarmente, che la maggior parte delle norme derivanti dalle principali fonti di diritto internazionale non richiedono, di per sé, nuovi interventi di adeguamento del nostro ordinamento nazionale: sono, ormai, entrate a far parte integrante dell'ordinamento interno, per effetto delle leggi nazionali di ratifica di Convenzioni e Trattati internazionali.

Del resto, l'Italia è quasi sempre stata protagonista delle fasi di elaborazione e di approvazione delle Convenzioni in materia di diritti umani, a partire dalle numerose Convenzioni sui diritti delle donne.

Questione diversa è se, al di là dell'aspetto 'formale' della ratifica, il nostro Stato risulti effettivamente in grado di ottemperare agli obblighi sottoscritti e di assicurare piena attuazione degli impegni assunti nelle sedi internazionali.

Da qui sorge, spesso, la diatriba sul carattere più o meno vincolante della normativa internazionale nei rapporti tra Stato e cittadini, nonché sull'esigenza di un'interpretazione della normativa interna «orientata al rispetto delle fonti di diritto internazionale».

⁸ Cass., Sezioni Unite Penali, sent. n. 10959/2016, p.4

Si tratta, ovviamente, di una problematica che va ben oltre l'ambito di competenza della Commissione, ma che riveste una particolare rilevanza proprio nel campo delle azioni di contrasto della violenza di genere.

Da un lato, infatti, lo iato tra principi e regole enunciati dalla nostra legislazione e l'effettiva capacità del nostro ordinamento di garantire un'azione coerente ed efficace nel contrasto del fenomeno viene spesso stigmatizzato quale inadeguata applicazione delle Convenzioni Internazionali (se non quale vera e propria violazione delle stesse).

Dall'altro, occorre tener conto del permanere di una diffusa sottovalutazione del carattere "strutturale" di una questione che mantiene una portata planetaria e richiede una risposta globale, che supera i confini dei singoli Stati.

Da questo punto di vista, le Convenzioni Internazionali mostrano una consapevolezza ed un'impostazione strategica, che sembrano appannarsi nel processo di "traslazione" della normativa internazionale nell'ordinamento nazionale.

La violenza sulle donne ha radici millenarie e mantiene una natura strutturale: «è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione» ed è «uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini» (Preambolo della Convenzione di Istanbul).

Non basta, dunque, il mero rispetto formale della normativa di livello internazionale: occorre prendere sul serio l'impegno a porre in campo politiche ambiziose, integrate, organiche.

2.1.1. Le Convenzioni ONU: CEDAW, Pechino, Protocollo sulla Tratta

Com'è noto, l'ONU e le sue Agenzie specializzate, quale l'OIL, riservano, da tempo, una specifica attenzione ai diritti delle donne.

Risale al 18 dicembre 1979 l'approvazione da parte dell'Assemblea Generale ONU della Convenzione per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (CEDAW), che segna una svolta storica nel percorso dei diritti umani delle donne. L'Italia ratifica la CEDAW sei anni dopo, con la legge 14 marzo 1985, n. 132.

Sebbene la CEDAW non prevedesse interventi specifici in tema di eradicazione della violenza maschile sulle donne, l'affermazione dell'obiettivo della piena libertà femminile rappresenta la cornice normativa entro cui si collocheranno nei decenni successivi interventi più mirati.

L'emersione della violenza contro le donne da semplice "fatto privato" – come tale riconducibile alla "normale" repressione penale - a problema di natura strutturale viene sancita per la prima volta dalla "Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le

donne”, adottata da parte dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 48/104 del 20 dicembre 1993⁹.

Due anni dopo, la questione della violenza sulle donne acquista specifico rilievo nella Piattaforma d'Azione adottata dalla IV Conferenza mondiale sulle donne di Pechino (4-15 settembre 1995): indicata quale quarta tra le dodici “aree critiche” del Programma di Azione e articolata in tre “Obiettivi strategici” (prevenire, studiare le cause e l’efficacia delle misure di prevenzione, eliminare la tratta delle donne).

L’approccio della Conferenza mondiale di Pechino anticipa ampiamente quello che nel 2011 sarà adottato dal Consiglio d’Europa nella Convenzione di Istanbul: riconoscere la valenza strutturale della violenza maschile contro le donne e impegnare gli Stati membri ad adottare politiche integrate e trasversali (*mainstreaming di genere*) per tutelare efficacemente i diritti delle donne.

Tra le Convenzioni internazionali adottate dall’ONU in attuazione delle indicazioni di Pechino, merita in questa sede di essere ricordato il “Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale per combattere il traffico di migranti via terra, via mare e via aria” (Adottato dall'Assemblea Generale ONU, con Risoluzione A/RES/55/25 del 15 novembre 2000 ed entrato in vigore il 28/01/2004).

La lotta alla tratta di persone che, com’è noto, ha tra le sue principali vittime le donne era già stata indicata quale uno dei tre obiettivi strategici (Area critica D, *La violenza contro le donne*) del Programma di Azione della citata Conferenza di Pechino del 1995.

2.1.2. L’OIL. La Convenzione sull’eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro

Nell’ambito dell’impegno delle Agenzie specializzate dell’ONU, particolare rilievo assume quello dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), da sempre attiva nella tutela dei diritti delle donne lavoratrici e nella lotta contro i fenomeni di riduzione in schiavitù e di caporalato.

Non è un caso, che l’OIL abbia promosso l’approvazione del primo Trattato internazionale che affronta in modo organico la questione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro: la recente Convenzione n. 190 del 21 giugno 2019 sull’eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro (e dalla relativa Raccomandazione n. 206)¹⁰, ratificata dall’Italia con la Legge 15 gennaio 2021, n. 4.

La Convenzione OIL n.190, che si ispira all’impianto della Convenzione Europea di Istanbul, riproponendolo su scala mondiale, ha l’indubbio merito di aver posto l’attenzione

⁹ La Dichiarazione è preceduta dalla General Recommendation n. 19 (GR 19) adottata dalla Cedaw nel 1992, un documento di carattere interpretativo, la cui portata si è rivelata determinante nel processo di affermazione del diritto di “vivere libere dalla violenza”.

¹⁰ La Convenzione OIL n.190 e la relativa Raccomandazione n.206, sono state approvate emblematicamente dalla Conferenza Internazionale dell’OIL di Ginevra nello stesso giorno in cui viene approvata la Dichiarazione del Centenario dell’OIL sul Futuro del Lavoro, che esprime un chiaro impegno per un mondo del lavoro libero da violenza e molestie. La Convenzione, entrata in vigore il 21 giugno 2021

su un profilo troppo spesso sottovalutato: quello delle connessioni tra violenza domestica e rapporti di lavoro.

Sin dalle Premesse della Convenzione di Ginevra, si rileva «come la violenza domestica possa avere ripercussioni sull'occupazione, la produttività e la salute e sicurezza e che i governi, le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati, e le istituzioni del mercato del lavoro possano adoperarsi, nel quadro di altre misure, al fine di identificare, reagire e intervenire sulle conseguenze della violenza domestica».

La Raccomandazione n.206, a sua volta, individua una serie di misure da adottare per “attenuare l'impatto della violenza domestica nel mondo del lavoro”:

- a) congedi per le vittime di violenza domestica;
- b) modalità di lavoro flessibili e protezione per le vittime di violenza domestica;
- c) protezione temporanea contro il licenziamento per le vittime di violenza domestica, a seconda dei casi, salvo qualora questo si verifichi per ragioni non correlate alla violenza domestica e alle sue conseguenze;
- d) inclusione della violenza domestica nella valutazione dei rischi sul luogo di lavoro;
- e) un sistema di orientamento ai servizi pubblici di attenuazione della violenza domestica;
- f) sensibilizzazione sugli effetti della violenza domestica.

Alcune delle misure previste dalla Raccomandazione sono state, di recente, introdotte nel nostro ordinamento, seppure ancora in forma episodica ed emergenziale (ad es. i congedi retribuiti; le agevolazioni fiscali per le cooperative sociali; il cosiddetto “reddito di libertà”) (*v. infra*).

Tra le proposte di riordino della disciplina interna, in ottica sistematica ed integrata, sarebbe opportuno rendere tali misure permanenti ed organiche.

2.1.3. Il Consiglio d'Europa. La Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)

Tra le Convenzioni internazionali di livello regionale¹¹, per il nostro Paese assume rilievo vincolante la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (adottata ad Istanbul l'11 maggio 2011): la legge di ratifica della Convenzione contiene anche il relativo ordine di esecuzione (art. 2 l. n. 77 del 2013), che la rende immediatamente applicabile.

La Convenzione di Istanbul opera un significativo passo in avanti, in primo luogo, nella stessa analisi del fenomeno e, conseguentemente, nell'indicazione delle strategie indicate per l'eradicazione della violenza contro le donne.

¹¹ La prima Convenzione internazionale di livello regionale sulla violenza contro le donne risale al 1994: la Convenzione interamericana sulla prevenzione, punizione e sradicamento della violenza contro le donne di Belem do Para, adottata dall'Assemblea Generale dell'OSA. È possibile, inoltre, citare il Protocollo di Maputo aggiuntivo alla Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, adottato nel 2003 dall'Assemblea dell'Unione Africana, che riserva un rilievo centrale alla tematica della violenza di genere.

Il Consiglio d'Europa fa tesoro della sua precedente Convenzione *sulla lotta contro la tratta di esseri umani* (Varsavia, il 16 Maggio 2005)¹², della quale riprende, opportunamente adattandolo, l'impianto strategico delle cosiddette “quattro P”: *Prevention, Protection, Prosecution, Partnership (coordinated Policies)*.

Proseguendo sulla linea già tracciata in sede ONU, la Convenzione di Istanbul indica una nuova strada: andare alle radici dei persistenti fenomeni di violenza maschile, individuarne l'ampiezza e le motivazioni, offrire prospettive concrete e praticabili a coloro che rivendicano la fuoriuscita dal ruolo di “vittima”, a prendere (o a riprendere) il proprio diritto fondamentale all'autodeterminazione.

Come nelle Convenzioni Internazionali citate nei paragrafi precedenti, la Convenzione del Consiglio d'Europa prende sul serio le indicazioni provenienti dai movimenti internazionali delle donne, che segnalano la necessità di adeguare le politiche statali al livello della sfida: se la violenza di genere ha “natura strutturale”, non bastano misure episodiche e frammentarie. Tantomeno, risultano adeguate risposte estemporanee, nel segno dell'emergenza.

Occorre una vera e propria strategia in grado di connettere tra loro interventi “a monte” (Prevenzione) e “a valle” (Protezione e supporto delle vittime). Così, come occorre saper disarticolare la reazione repressiva (a seconda dei contesti in cui maturano i diversi processi che sfociano (o rischiano di sfociare) in atti lesivi dei diritti fondamentali delle donne.

Non è un caso se la Convenzione del 2011 riserva una particolare attenzione alla violenza sulle donne migranti: come già a Pechino 1995, le sedi internazionali intuiscono e svelano i nessi tra il dilagare di nuove “schiavitù” all'interno di quelle stesse società occidentali che si proclamano imperniate sulla tutela dei diritti umani e la recrudescenza di atavici fenomeni di sopraffazione nei confronti delle donne.

L'altro punto di forza della Convenzione di Istanbul è quello di essersi dotata di un apposito “meccanismo” di monitoraggio/valutazione: il GREVIO, organismo di esperti ed esperte indipendenti, incaricato di vigilare, attraverso l'adozione di rapporti e raccomandazioni, sullo stato di attuazione della Convenzione nei diversi Stati membri (operativo dal settembre 2015).

Ciò che - nel contesto “regionale” europeo – rende la Convenzione di Istanbul un punto di riferimento imprescindibile per le donne non è, dunque, tanto (o soltanto) il suo carattere giuridicamente vincolante: è, soprattutto, la forza con la quale insiste su un approccio globale, orientato all'eradicazione della violenza contro le donne e della violenza domestica e fondato sulla chiarezza della sua premessa: la definizione della violenza contro le donne come una manifestazione delle relazioni di potere storicamente ineguali tra donne e uomini.

¹² Firmata dall'Italia nel giugno 2005, viene ratificata con la legge 2 luglio 2010, n. 108 recante la ratifica e l'esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta alla tratta di esseri umani, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno (G.U. 15/07/2010).

2.2. LA VIOLENZA DI GENERE NELL'ORDINAMENTO UE: DIRITTO ANTIDISCRIMINATORIO E TUTELA DELLE VITTIME DI VIOLENZA DI GENERE. LA NUOVA PROPOSTA DI DIRETTIVA SULLA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E ALLA VIOLENZA DOMESTICA

L'Unione Europea ha sviluppato una ricca disciplina comunitaria in tema di discriminazioni fondate sul genere, che contiene definizioni puntuali dei concetti di “discriminazione” (diretta ed indiretta), di “molestie” e di “molestie sessuali” e impone un complesso apparato di forme di tutela applicabili, sia nell'ambito del diritto del lavoro, che del diritto dei contratti.

Si tratta, ovviamente, di norme che – ancorché essere immediatamente applicabili – sono state tutte tempestivamente recepite nel nostro ordinamento. Malgrado le numerose riforme volte ad agevolare l'attuazione, il nostro diritto antidiscriminatorio risente ancora di una ridotta implementazione proprio nell'ambito delle discriminazioni basate sul genere¹³. La sua applicazione è affidata, per lo più, alle azioni giudiziarie che dovrebbero essere proposte dalle donne, dalle Consigliere di Parità, dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni impegnate nella tutela contro le discriminazioni e le molestie sui luoghi di lavoro.

È probabile che in un contesto di grave crisi economica, di elevati tassi di disoccupazione e di inattività femminile, di straordinaria diffusione di forme di lavoro precario e di lavoro “grigio”, lo strumento dell'azione antidiscriminatoria venga guardato con diffidenza dalle stesse donne, che – per quanto consapevoli dei propri diritti - temono ripercussioni negative sulla propria condizione lavorativa.

Il diritto antidiscriminatorio non si estende alle relazioni familiari. Assente anche il riferimento alla violenza di genere (se non limitatamente alla formula delle “molestie” nei rapporti di lavoro), che l'ordinamento europeo invece prende in seria considerazione all'interno delle politiche di contrasto della Tratta di persone, del caporalato e della tutela delle vittime di reati contro la persona.

Con riferimento alla disciplina della tutela delle persone offese da reati, va ricordata la specifica attenzione alla tutela delle vittime di violenza di genere contenuta nella Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 (che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI), che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato. La Direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. del 15 dicembre 2015, n. 212.

Come si è appena accennato, quest'ultima Direttiva contiene diffusi riferimenti alla questione della violenza di genere, inclusa la violenza domestica, della quale la Direttiva, al considerando 17, fornisce la seguente definizione:

«Per violenza di genere s'intende la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. Può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza di genere è

¹³ Maggiore successo sembra registrarsi, invece, nel campo delle azioni antidiscriminatorie verso la violazione dei divieti di discriminazione basati sullo status di migrante e, di recente, di disabilità e orientamento sessuale.

considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti «reati d'onore». Le donne vittime della violenza di genere e i loro figli hanno spesso bisogno di un'assistenza e protezione speciali a motivo dell'elevato rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni connesso a tale violenza.».

Quest'anno, la Commissione Europea ha scelto simbolicamente la data dell'8 marzo per presentare la Proposta di una Direttiva specificamente rivolta alla «lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica» (Strasburgo, 8.3.2022; COM (2022) 105 final).

La Proposta di Direttiva intende perseguire l'obiettivo «di garantire un alto livello di sicurezza e il pieno godimento dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione, incluso il diritto alla parità di trattamento e alla non discriminazione tra donne e uomini».

Qualora approvata, la nuova Direttiva costituirà il primo atto dell'Unione Europea ad affrontare in modo organico la questione della violenza contro le donne e ad offrire un quadro di riferimento sistematico delle azioni intraprese dagli Stati membri, costruendo una base comune e coordinata, sia con riferimento ad alcuni standard normativi, sia agli interventi in materia di assistenza e supporto.

Merita di essere segnalata l'interessante e accurata indagine svolta nell'ambito dei lavori preparatori¹⁴ sulla situazione nei Paesi membri, che mostra le disomogeneità tra le normative interne e le relative lacune.

Vale la pena, inoltre, evidenziare come l'impianto della proposta riprenda l'impostazione della Convenzione di Istanbul, assumendone l'approccio integrato tra i medesimi profili individuati dal Consiglio d'Europa. Di grande rilievo, infine, il peso attribuito al profilo dei servizi di assistenza alle donne, considerato il nodo più fragile degli interventi posti in atto finora dai diversi Stati membri.

¹⁴ *Commission staff working document impact assessment report, Accompanying the document proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on combating violence against women and domestic violence*, Strasbourg, 8.3.2022 -SWD(2022) 62 final.

III. LE POLITICHE DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN UNA PROSPETTIVA COMPARATA

3.1 LE AZIONI DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE IN ALCUNI ORDINAMENTI STATALI EUROPEI ED EXTRAEUROPEI

L'evoluzione dell'ordinamento internazionale e sovranazionale in materia di violenza contro le donne ha avuto, sicuramente, il pregio di contribuire al mutamento di ottica assunto dagli ordinamenti statali e alle rilevanti trasformazioni dei loro assetti normativi.

Il nostro Paese non è, certamente, l'unico a dover affrontare la sfida di una nuova strategia di contrasto della violenza contro le donne, basata sul genere, e della violenza domestica. Come si è appena detto, la stessa Commissione Europea avverte l'esigenza pressante di superare la frammentazione dell'intervento in materia, adottando un primo strumento organico, idoneo a ricomporre la disomogeneità tra le normative e gli standard dei servizi di assistenza degli Stati membri (v. *supra* § 2.2.).

Prima di procedere ad una rilettura del quadro normativo italiano (v. *infra* §4), sembra utile, pertanto, una rapida ricognizione delle soluzioni adottate da altri sistemi e delle criticità emerse in altri ordinamenti.

In questa sede, ci si limita ad una breve sintesi dei principali risultati del complesso lavoro svolto dalla Commissione per la stesura della Relazione su «Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata», approvata all'unanimità nella seduta del 14 settembre 2021 (Doc. XXII-*bis* n. 5), alla quale si rinvia per un'analisi più compiuta¹⁵.

L'indagine condotta dalla Commissione consente, da un lato, di cogliere le peculiarità delle politiche di Protezione, Prevenzione e Punizione della violenza adottate dai diversi sistemi presi in considerazione; dall'altro, di individuare alcune *best practices* potenzialmente trasponibili in future iniziative legislative sul piano nazionale.

Sul piano dei principi e delle definizioni normative delle diverse forme di violenza contro le donne, il panorama dei numerosi sistemi giuridici esaminati (europei ed extraeuropei) mostra la tendenza, pur nella disomogeneità di soluzioni, ad un buon livello di armonizzazione rispetto agli impegni assunti in sede internazionale.

I diversi legislatori nazionali mostrano, cioè, un soddisfacente grado di attenzione al recepimento della nuova concezione della violenza di genere come peculiare forma di violazione dei diritti umani, espressa nelle fonti di diritto internazionale richiamate al paragrafo precedente: dalla Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW) del 1979, alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione

¹⁵ La Relazione ricostruisce la legislazione di alcuni tra i principali Paesi europei firmatari della Convenzione di Istanbul, (Francia, Germania, Norvegia, Spagna e Inghilterra) e di alcuni Stati extra-europei (in particolare, per il continente africano la Repubblica del Kenya, per l'Asia l'India e per le Americhe l'Argentina).

e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul, del 2011).

Soprattutto nell'ultimo ventennio, quasi tutte le legislazioni nazionali si sono orientate verso una progressiva revisione del proprio sistema repressivo/punitivo, che si articola – di volta, in volta – con l'inasprimento delle pene, l'individuazione di nuove fattispecie di reato e la previsione di specifiche misure cautelari.

L'Italia, dunque, non è l'unico Paese ad aver introdotto continue modifiche del proprio apparato sanzionatorio, in direzione di una sempre maggiore tipizzazione delle condotte di violenza contro le donne e di potenziamento della tutela delle vittime di reato.

La tendenza alla distinzione tra le diverse forme di violenza contro le donne ha prodotto alcuni risultati significativi in materia di violenza sessuale.

Com'è noto, il nodo nevralgico di qualunque processo per stupro consiste nella delicata questione della consensualità del rapporto sessuale.

Un nodo che, spesso, si lega al modo stesso in cui la fattispecie penalistica costruisce l'assenza di consenso consapevole da parte della donna: sono ancora diversi i Paesi come il nostro che assumono quale elemento qualificante del reato di violenza sessuale la “costrizione” al rapporto, rinvenendola in comportamenti quali la violenza, la minaccia, l'abuso d'autorità.

Più spesso, tuttavia, la questione nasce sul terreno probatorio. Nelle prassi giudiziarie, la prova dell'elemento coattivo finisce spesso per produrre un paradossale ribaltamento dei ruoli tra imputato e parte offesa: quest'ultima – di fatto – viene chiamata a “provare” la sussistenza di una propria “reazione attiva”, potenzialmente efficace nei confronti dell'aggressore, tale da scongiurare la violenza. Spesso è la vittima ad essere posta sul “banco degli imputati”, a doversi difendere dall'accusa di aver assunto comportamenti “provocanti”, allusivi di un tacito consenso (abbigliamento, abitudini, storie pregresse, atteggiamenti conviviali, ecc.).

Tali prassi trovano fondamento in atavici stereotipi sulla “morale” femminile e sulle modalità dei rapporti sessuali, che partono dall'assunto di una ritrosia meramente “formale” delle donne, alla quale corrisponderebbe un implicito “desiderio” di consumare l'atto¹⁶.

Al fine di scardinare tali stereotipi, alcune legislazioni si stanno muovendo nella direzione di modificare la stessa fattispecie dei reati sessuali. Particolarmente significativa la riforma del 2016 emanata in Germania, incentrata sul principio del «No significa No», per la quale il baricentro del disvalore della condotta cessa di collocarsi nella violenza o nella minaccia come strumenti di coercizione dell'atto sessuale, per radicarsi nella mancanza del consenso della *partner*. Non si esige più dall'accusa l'obbligo di dar prova che tale prevaricazione della altrui volontà sia avvenuta tramite specifiche condotte coattive.

Nella stessa direzione si muove la Legge Spagnola di riforma dei reati sessuali, approvata il 26 agosto 2022 (*Ley Orgànica de garantía integral de la libertad sexual*), nota come “*Ley de ‘solo sí es sí’*”.

¹⁶ Il ricorso a tali stereotipi è stato di recente stigmatizzato dalla Corte EDU, Causa J.L. contro l'Italia, del 2021, che ha condannato il nostro Paese a risarcire i danni da “vittimizzazione secondaria” della vittima di un presunto stupro, censurando le motivazioni della sentenza italiana. V. *infra* § 5.2.

Analogo obiettivo si propone la citata Proposta di Direttiva UE «sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica».

La nuova sensibilità verso la violenza basata sul genere si traduce nella crescente rilevanza giuridica attribuita a condotte diverse da quella sessuale. In tutti gli ordinamenti analizzati, si assiste alla graduale introduzione di nuove e specifiche fattispecie di reati finalizzate a sanzionare: gli atti persecutori, la pratica dei matrimoni forzati e delle mutilazioni genitali femminili, il fenomeno del *revenge porn* e delle altre forme di ripresa e diffusione di immagini lesive della donna.

Più delicata e complessa la questione della violenza domestica. Lo scenario comparato mostra differenti approcci al tema: si passa dal sistema tedesco, nel quale non si rinvencono fattispecie specifiche per la violenza domestica, a nulla rilevando ai fini della configurazione di un dato reato il luogo o le circostanze affettive-familiari in cui viene perpetrato, all'ordinamento norvegese nel quale, similmente al nostro, esiste un reato di violenza domestica con il quale sono puniti tutti quegli abusi gravi e reiterati commessi nei confronti di soggetti in «stretta relazione».

Con riguardo ai reati commessi in ambito familiare-affettivo interessanti spunti di riflessione pone il modello francese, nel quale assume espressa rilevanza penale anche la violenza morale, ove perpetrata all'interno di un rapporto di coppia. Violenza morale che viene sanzionata più pesantemente (con la previsione di specifiche circostanze aggravanti) nei casi in cui da essa derivi una incapacità lavorativa parziale o totale ovvero nel caso in cui da essa derivi il suicidio o il tentato suicidio della vittima.

Dall'analisi dei vari sistemi emerge anche l'esigenza di contrastare tutte quelle forme di violenza più subdole e meno evidenti, che si sostanziano in molestie, in particolare nei luoghi di lavoro e in condotte di *hate speech*.

Con riguardo alle molestie sessuali in Francia e in Norvegia oltre a essere punite all'interno dei rispettivi codici penali, sono disciplinate anche da ulteriori fonti quando sono perpetrate in ambiti lavorativi, scolastici o educativi.

Alla repressione si accompagnano in questi casi una serie di *positive actions* finalizzate alla promozione dell'uguaglianza di genere. Con riguardo al tema dell'*hate speech* è importante segnalare la recente introduzione in Francia del reato di disprezzo sessista. Una fattispecie questa che consente di sanzionare tutte quelle condotte sessuali o sessiste offensive della dignità.

Da segnalare, comunque, l'attenzione crescente in tutti i Paesi verso i profili della prevenzione e della protezione delle donne esposte alla violenza, basata sulla consapevolezza ormai diffusa dell'inadeguatezza – in questo delicato campo - del mero effetto di deterrenza che può esplicare il sistema sanzionatorio, per quanto aspro ed articolato.

3.2. L'ADOZIONE DI "POLITICHE GLOBALI E COORDINATE". IL "MODELLO" SPAGNOLO

Le fonti internazionali in materia di violenza contro le donne indicano, con molta chiarezza, l'istanza di un'azione efficace nel campo della prevenzione e della protezione delle persone esposte alla violenza.

Come si è visto, la Convenzione di Istanbul – che riassume e porta a compimento anni di elaborazione nelle diverse sedi internazionali in materia di violenza contro le donne – mira a promuovere un approccio integrato tra le diverse politiche orientate a prevenire e a contrastare ogni forma di prevaricazione basata sul genere: l'art. 7 della Convenzione antepone alle tre P (**P**revenzione, **P**rotezione, **P**unizione) che devono caratterizzare gli interventi degli Stati, la quarta P: "Politiche globali e coordinate"¹⁷.

In questa direzione, il modello di intervento più coerente appare, fin qui, quello adottato dalla Spagna.

Ben prima dell'approvazione della Convenzione del Consiglio d'Europa, la Spagna, già nel 2004, si era dotata di un corpo normativo ordinato su base sistematica: la *Ley orgánica 1/2004, de medidas de protección integral contra la violencia de género*, autentico testo di riferimento a livello internazionale, proprio per il suo approccio integrato.

Più di recente, il Governo Spagnolo – al fine di rafforzare ulteriormente il proprio modello di intervento – ha varato nel 2017 un testo di alto livello istituzionale: il *Pacto de Estado* contro la violenza di genere.

La *Ley orgánica* affronta, con un'ottica globale e coordinata, i diversi profili di un'efficace politica di contrasto della violenza contro le donne: dalle azioni di prevenzione, agli interventi sociali ed assistenziali di sostegno alle vittime, dalle norme repressive, alla disciplina processuale delle situazioni di violenza domestica.

Particolarmente apprezzabile l'ordine con il quale vengono disposti i diversi profili: la prima risposta alla violenza di genere è rappresentata dalla prevenzione, che affida un ruolo chiave al sistema educativo come veicolo di trasmissione del rispetto dei diritti, delle libertà fondamentali e dell'uguaglianza tra uomini e donne; seguono l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale, l'assistenza legale gratuita e la tutela delle lavoratrici. Da ultimo, sebbene non meno importante, la repressione penale, rappresentata come *extrema ratio*, nei casi di "fallimento" delle azioni preventive e protettive.

Un'efficace politica di prevenzione/repressione della violenza domestica non può prescindere da un sistema processuale altrettanto all'avanguardia. Anche da questo punto di vista, la *Ley orgánica* rappresenta un modello al quale varrebbe la pena ispirarsi: la legge

¹⁷ L'art. 7 della Convenzione di Istanbul dispone che: «1. Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per predisporre e attuare politiche nazionali efficaci, globali e coordinate, comprendenti tutte le misure adeguate destinate a prevenire e combattere ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione e fornire una risposta globale alla violenza contro le donne. 2. Le Parti si accertano che le politiche di cui al paragrafo 1 pongano i diritti della vittima al centro di tutte le misure e siano attuate attraverso una collaborazione efficace tra tutti gli enti, le istituzioni e le organizzazioni pertinenti. 3. Le misure adottate in virtù del presente articolo devono coinvolgere, ove necessario, tutti i soggetti pertinenti, quali le agenzie governative, i parlamenti e le autorità nazionali, regionali e locali, le istituzioni nazionali deputate alla tutela dei diritti umani e le organizzazioni della società civile.»

spagnola prevede l'istituzione di tribunali specializzati per la violenza contro le donne, con competenze non solo in ambito penale, ma anche in ambito civilistico, limitatamente ai casi di connessione tra controversie di diritto di famiglia e atti di violenza domestica.

Nei casi di violenza domestica, vengono “riunificate” in capo a tali tribunali le controversie in materia: di filiazione; di responsabilità genitoriale; di nullità del matrimonio, separazione e divorzio; di affidamento dei figli minori, nonché dei loro diritti al mantenimento.

Si tratta di un approccio che merita particolare attenzione. È innegabile, infatti, che uno dei problemi che affligge il nostro ordinamento – nonostante i primi passi compiuti con la legge n.69/2019, cosiddetto “Codice rosso” – sia stato finora la separazione fra la giustizia penale, quella civile e quella minorile, nei casi di violenza domestica. Separazione all’origine di una serie di casi di “strabismo” giudiziale: genitori accusati in sede penale di violenza domestica che ottengono, in sede civile, l’affidamento congiunto, o persino esclusivo, dei figli minori, spesso a loro volta vittime di violenza o, perlomeno, di violenza assistita¹⁸. Un nodo che si confida possa essere superato dall’attuazione della recente riforma del diritto processuale della famiglia (v. *infra* § 4.3.3).

Ciò che emerge dal modello spagnolo è la forte consapevolezza della complessità dei fenomeni di violenza domestica: la parcellizzazione della risposta istituzionale in diversi momenti e sedi implica sempre il rischio di un inasprimento dei rapporti violenti, oltre che di danni irreversibili per i minori.

Di grande interesse, inoltre, il ruolo affidato alla formazione e all’educazione scolastica nel processo di eradicazione degli stereotipi e dei pregiudizi di genere. A ciascun segmento educativo viene assegnato uno scopo specifico: l’educazione della prima infanzia contribuisce allo sviluppo dell’apprendimento della risoluzione pacifica dei conflitti; l’istruzione primaria aiuta a sviluppare negli studenti abilità nella risoluzione pacifica dei conflitti e di comprendere e rispettare l’uguaglianza tra i sessi; l’istruzione secondaria obbligatoria punta a sviluppare negli studenti la capacità di interagire con gli altri pacificamente e di conoscere, valorizzare e rispettare le pari opportunità per uomini e donne.

Anche nel campo della formazione professionale, lo Stato offre programmi formativi dedicati all’uguaglianza di genere. Lo stesso vale per la formazione degli adulti, a partire dalle università e dai piani di formazione iniziale e permanente degli insegnanti. Ulteriori azioni di formazione in materia di uguaglianza e non discriminazione in base al sesso e sulla violenza di genere sono contemplate in modo strutturato nei corsi di formazione per giudici e magistrati, procuratori, cancellieri, organi di sicurezza pubblica e medici legali.

¹⁸ Criticità puntualmente rilevate dalla Commissione nella Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale (Doc. XXII-bis n. 10).

IV. IL QUADRO NORMATIVO ITALIANO

4.1. LE GRANDI TRASFORMAZIONI DELL'ORDINAMENTO ITALIANO NEL SECOLO DELLA "RIVOLUZIONE FEMMINILE"

Alla fine della seconda guerra mondiale, l'Italia si è trovata ad affrontare uno straordinario processo di trasformazione dell'intero sistema economico e sociale, che imporrà una complessa operazione di ripensamento e di ridefinizione del proprio ordinamento giuridico.

In particolare, si trattava di apportare un mutamento copernicano della condizione giuridica delle donne, rimaste ancorate ad uno statuto giuridico che ne legittimava la subalternità all'interno del regime della famiglia e la marginalità nel mondo del lavoro.

Il primo passo è stato, indubbiamente, segnato dalla conquista dei diritti politici: non va dimenticato che il conseguimento dell'elettorato femminile, attivo e passivo, nel 1946 ha consentito la partecipazione femminile alla redazione ed all'approvazione della Costituzione Repubblicana.

Si deve alla presenza nell'Assemblea costituente di un nucleo (seppur esiguo) di donne, fortemente determinate e altamente qualificate, l'originale impianto del nostro testo Costituzionale, che adotta come strategico l'obiettivo della trasformazione della condizione giuridica delle donne, disseminandolo in tutti i luoghi strategici del sistema: dai principi fondamentali, alle norme sulla condizione lavorativa; dal regime di famiglia, alla disciplina della pubblica amministrazione.

L'effettivo adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano ai principi e alle regole previste dalla Costituzione richiederà decenni di battaglie politiche, di lotte sindacali, di grandi movimenti sociali.

Non si trattava, infatti, solo di abbattere alcune norme palesemente incostituzionali (operazione, in parte, compiuta anche grazie ad importanti pronunce della Corte Costituzionale). Occorreva un vero e proprio ribaltamento di un impianto sistemico, che – sul presupposto di un'arcaica divisione dei ruoli tra i due sessi – ribadiva la condizione di subalternità femminile in ogni luogo dell'ordinamento: dal diritto civile al diritto del lavoro, dal diritto amministrativo a quello penale.

I movimenti femminili e femministi del secondo Novecento, con tutte le loro diverse impostazioni ed articolazioni, non si sono limitati a scalfire la superficie di un ordinamento fortemente retrivo ed arcaico: sono riusciti a conseguire una radicale trasformazione del sistema giuridico del nostro Paese, che oggi non conserva molte tracce della precedente condizione giuridica delle donne.

Ottimisticamente, si è sostenuto che la «rivoluzione femminile è l'unica rivoluzione non fallita del Novecento»¹⁹.

¹⁹ Si tratta della nota affermazione di Hobsbawm, E. J. E., *Age of extremes. The short twentieth century 1914-1991*, 1994 (trad. it. *Il secolo breve*, 1995)

Tuttavia, il primo ventennio del nuovo millennio ci consegna una realtà ben più mossa e contraddittoria, che mostra come le riforme del sistema giuridico, ancorché necessarie, devono essere sempre sostenute da un contesto politico, sociale e culturale adeguato alla loro efficace implementazione.

Nella società globale del nuovo millennio, riaffiorano stereotipi millenari, che alimentano nuove e più subdole forme di discriminazione basate sul genere: a fronte di un sistema giuridico che sancisce (a tutti i livelli) il principio di parità, la tutela dei diritti delle lavoratrici e la promozione dell'*empowerment* femminile in tutte le sedi decisionali (dalle istituzioni rappresentative alle attività imprenditoriali), rimane incompiuto il percorso di redistribuzione sociale dei carichi di cura, di pieno accesso delle donne al mercato del lavoro e, più in generale, di un effettivo riequilibrio dei rapporti “di forza” all’interno di società che mantengono resistenti “residui” di dinamiche patriarcali.

E, soprattutto, riemergono fenomeni di sopraffazione violenta, che nel Novecento si ritenevano superati (o in via di definitivo superamento): dalla tratta di donne a scopo di sfruttamento sessuale, all’esposizione delle lavoratrici a gravi modelli di sfruttamento lavorativo; alla recrudescenza di fenomeni di violenza domestica, che sfociano fino al femminicidio.

Fenomeni criminali globali che, come si è visto, segnano una nuova tappa dell’evoluzione del diritto internazionale e sovranazionale, sollecitato ad intervenire e ad adottare nuove strategie di prevenzione e contrasto.

4.2. LA VIOLENZA DI GENERE NEL DIRITTO PENALE DEL NOVECENTO: DALLA “LEGITTIMAZIONE” DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE ALLA SUA CRIMINALIZZAZIONE

La rapidità dei processi di radicale cambiamento intervenuti nell’ordinamento giuridico italiano nella seconda metà del Novecento ha contribuito, spesso, a cancellare la memoria della complessità e delle asperità delle battaglie che si resero necessarie per raggiungere traguardi già fissati nella Costituzione del 1948. Consegnando, talora, alle generazioni successive l’idea di un percorso indolore, scontato o spontaneamente “elargito” dalle istituzioni.

Ricordare, in estrema sintesi, alcuni passaggi essenziali della trasformazione della condizione giuridica delle donne in Italia e della valutazione sociale della violenza di genere può contribuire ad una migliore comprensione di alcune attuali disfunzioni del sistema di protezione delle vittime di violenza.

Come si è detto, fino agli anni ’60 e ’70 del Novecento, lo status giuridico delle donne italiane era rimasto segnato da un radicato e sistematico apparato di limitazioni della loro capacità giuridica, che ne sanciva una condizione di subalternità e di minorità in tutti i momenti della vita sociale ed economica (da quella lavorativa a quella domestica).

Basti qui citare - per le sue immediate ripercussioni sulla tematica della violenza domestica - l’esclusione delle donne dall’esercizio della potestà genitoriale: fino alla riforma

del diritto di famiglia del 1975, la relazione madre-figli rimaneva giuridicamente irrilevante, o meglio giuridicamente subordinata alla potestà maschile (patria potestà e potestà maritale).

La condizione di subalternità giuridica femminile (sancita sia dal diritto privato, che dal diritto pubblico) era puntellata, nel campo del diritto penale, da una serie di norme che, di fatto, legittimavano l'esercizio della violenza sulle donne: dal delitto d'onore, al "matrimonio riparatore" nei casi di violenza sessuale; dalla derubricazione delle lesioni personali in ambito domestico - nel migliore dei casi - a mero "abuso" dello *jus corrigendi* (quale modalità di esercizio legittimo della potestà maritale), fino alla configurazione dell'adulterio e dell'aborto come reati.

La pressione dei movimenti femminili e femministi consentirà, a partire dagli anni '60, il graduale smantellamento di questi tasselli del nostro diritto penale, ora con l'intervento del legislatore, ora con l'azione della Corte Costituzionale. Ma, soprattutto, con la capacità dei movimenti delle donne di coinvolgere nel processo di cambiamento l'intero corpo elettorale, che troverà il suo culmine nei due storici referendum del 1974 (tentativo di abrogazione della legge sul divorzio) e del 1981 (tentativo di abrogazione della legge sull'aborto).

Non va dimenticato che il principale effetto del successo del "no" nel referendum del 1974 sarà proprio l'approvazione, nell'anno successivo, di quella riforma del diritto di famiglia rimasta bloccata per quasi un ventennio nelle Aule Parlamentari, con il pretesto della presunta "impreparazione" della società civile al cambiamento epocale della parità tra i coniugi, già prevista dalla Costituzione del 1948.

La riforma del diritto di famiglia cancella definitivamente la subordinazione giuridica delle donne all'interno del nucleo familiare. In tal modo, rimuove dal sistema il presupposto giuridico di quella "legittimazione" dell'esercizio della violenza domestica, che ancora residuava all'interno del codice penale (e della giurisprudenza in materia).

Tuttavia, alla fine del Novecento, resta ancora un tassello da smantellare: la disciplina penalistica della violenza sessuale, che rimaneva incerta tra l'indulgenza nei confronti degli autori di reati sessuali e la repressione della violazione dell'antico "diritto all'onore". In ogni caso, lontana dal considerare la violenza di genere quale grave reato contro la persona²⁰.

Anche in questo caso, i numerosi progetti di riforma del codice penale risultano costantemente bloccati nelle Aule Parlamentari: l'iter legislativo che portò, finalmente, all'approvazione della legge 15 febbraio 1996, n. 66, *Norme contro la violenza sessuale*, abbracciò l'arco di ben cinque legislature.

La legge sulla violenza sessuale del 1996 rappresenta un momento di cerniera tra due epoche. E non solo per ragioni banalmente cronologiche.

Da un lato, sancisce la fine di un lungo percorso di trasformazione del nostro sistema giuridico e il definitivo passaggio della violenza contro le donne da fenomeno tollerato, se non legalizzato, a fenomeno criminalizzato.

Dall'altro, lo stesso ritardo nell'approvazione di una legge che, riletta oggi, sembra affermare semplici principi di "buon senso", ha prodotto e continua a produrre una serie di

²⁰ Com'è noto, il Codice Rocco collocava lo stupro all'interno del Libro II, Titolo IX "Dei delitti contro la moralità pubblica e il buon costume".

effetti negativi sulla capacità delle nostre istituzioni di aggredire le ragioni profonde che si celano dietro i “nuovi” reati.

Sono reati “nuovi” per il nostro sistema. Ma riguardano fenomeni sociali che hanno radici antiche.

4.3. MISURE DI CONTRASTO DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE NEL PRIMO DECENNIO DEL NUOVO SECOLO

4.3.1. Nuove sensibilità e nuove forme di violenza contro le donne

La legge italiana n.66 del 1996 si inserisce in un contesto internazionale che, da un lato, esprime una nuova sensibilità verso la questione della violenza di genere, dall'altro, fa esplodere nuove forme di criminalità organizzata transnazionale, che traggono profitto dalla violazione e dallo sfruttamento del corpo delle donne.

Come si detto, nel diritto internazionale si afferma una nuova considerazione delle azioni di contrasto della violenza di genere, assunte dalla Conferenza mondiale sulle donne di Pechino del 1995 quale “obiettivo strategico” dell'azione degli Stati membri.

Particolarmente significativa anche la reazione dell'ONU all'emersione delle inedite dimensioni assunte dal traffico di esseri umani nel contesto dei grandi movimenti migratori avviati negli anni '90 del secolo scorso (Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, Palermo, 2000): un traffico che riguardava (e tuttora riguarda), in primo luogo, donne, soggette a forme drammatiche e primordiali di violenza fisica, psichica e sessuale.

Non sfuggono alle sedi internazionali e al vasto movimento delle associazioni delle donne, i gravi rischi per lo stesso processo di liberazione femminile, che sembrava portato quasi a compimento, della diffusione su ampia scala di nuove forme di schiavitù e di mercificazione del corpo femminile.

È opportuno evidenziare il cambiamento di rotta avviato in questa fase: se il “secolo breve” era stato ancora segnato dalla necessità di abbattere le diverse forme di tolleranza legale nei confronti della violenza contro le donne, il nuovo millennio sembra aprirsi all'insegna del pieno coinvolgimento degli Stati nella repressione di atti finalmente considerati “criminali”.

Contestualmente, sembra farsi strada anche una nuova consapevolezza: il nuovo approccio repressivo è destinato all'insuccesso, se non viene accompagnato da misure di protezione delle vittime di violenza.

La legislazione italiana si muove in sintonia con le indicazioni provenienti dall'ONU: oltre alla repressione, serve la prevenzione e la protezione.

Prevenzione e protezione non vanno intese (solo) come misure “assistenziali”. Sono anche misure “strumentali” alla repressione dei reati di violenza, da quella domestica, a quella delle criminalità organizzate: solo se si riesce a sottrarre la vittima alle minacce e alla paura della ritorsione, risulta possibile perseguire in modo efficace gli autori del reato.

In questa direzione si muovono:

- a) nell'ambito della violenza domestica, la legge 4 aprile 2001, n. 154, che sposta l'attenzione sulle esigenze di sicurezza della vittima (nonché di prevenzione della reiterazione del reato), introducendo nel codice civile gli articoli 342-bis e 342-ter, che prevedono la possibilità di avvalersi di specifici "ordini di protezione" nei confronti del coniuge o del convivente violento, e parallelamente nel codice di procedura penale, una nuova misura cautelare, l'allontanamento dalla casa familiare (articolo 282-bis);
- b) nell'ambito della violenza contro le donne vittime di tratta, grazie all'introduzione dell'art.18 del D. Lgs. n. 286/1998 (Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione)²¹, il Governo italiano lancia un programma strutturale di interventi rivolti ad assicurare la protezione delle vittime di traffico (al tempo, prevalentemente soggette a sfruttamento sessuale).

Negli anni successivi, i due "filoni" dell'intervento pubblico di contrasto della violenza di genere sembrano destinati a restare separati:

- il primo avrà per molti anni uno sviluppo confinato entro l'ambito della repressione penale;
- il secondo resta, tuttora, ghettizzato all'interno delle politiche migratorie.

Paradossalmente, il secondo filone è quello che riesce meglio a perseguire la strada di un modello integrato tra approccio securitario e approccio di protezione delle vittime (sia con riferimento alla loro sicurezza, che al loro reinserimento sociale).

È utile ricordare che tutti i Governi succedutisi negli ultimi vent'anni hanno mantenuto il finanziamento pubblico di questo sistema di intervento.

Ma sembra opportuno anche segnalare come, nel corso degli anni, il meccanismo della tratta di persone si sia ulteriormente evoluto: ormai sconfina nel contiguo sistema del "caporalato"²², che non riguarda più solo immigrate extracomunitarie, ma molte migliaia di lavoratrici europee ed italiane.

²¹ La normativa italiana inaugurava un modello di intervento, che pone in primo piano l'obiettivo dell'inserimento sociale dello straniero-vittima, attraverso un sistema di protezione che ambiva ad essere completo ed efficace. L'orientamento espresso dal legislatore del 1998 viene ulteriormente rafforzato nel Regolamento di attuazione del T.U. sull'immigrazione, approvato con DPR n. 394/1999, che agli artt. 25-27 specifica requisiti e condizioni per il rilascio dello speciale permesso di soggiorno previsto all'art. 18 TU, attraverso la predeterminazione di un doppio binario: il percorso sociale e il percorso giudiziario. La proposta per il permesso di soggiorno può, infatti, essere effettuata alternativamente: dai servizi sociali degli enti locali o dalle associazioni, enti o organismi iscritti al registro di cui all'art. 52 DPR 394/1999, che abbiano rilevato situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti dello straniero (percorso sociale); oppure dal Procuratore della Repubblica, nei casi in cui sia iniziato un procedimento penale relativamente a fatti di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero, nel corso del quale lo straniero abbia reso dichiarazioni (percorso giudiziario). Il permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 18 T.U. consente l'accesso ai servizi assistenziali, allo studio, alle liste di collocamento e allo svolgimento di lavoro subordinato, ed è ulteriormente rinnovabile o convertibile in permesso di soggiorno per motivi di studio o lavoro.

²² Non a caso, la questione del lavoro nero, del reclutamento irregolare e del "grave" sfruttamento del lavoro (le diverse forme del caporalato) è, ormai, da anni oggetto di apposite politiche e assume autonomia, anche dal punto di vista della fattispecie penalistica, rispetto al fenomeno della tratta di esseri umani. Si veda, in particolare, LEGGE 29 ottobre 2016, n.

4.3.2. Nuove fattispecie di comportamenti vietati: *stalking*, *mobbing*, *molestie*

Negli anni successivi, l'intervento pubblico di contrasto alla violenza di genere intraprende la strada del progressivo incremento delle fattispecie di illeciti:

- con la legge 9 gennaio 2006, n. 7, viene introdotto nel codice penale il reato di «pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili»²³;

- con il decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, viene introdotto il reato di “atti persecutori”, meglio noto come reato di *stalking* (articolo 612-bis c.p.)²⁴; lo stesso provvedimento prevede nuove misure cautelari penali, tra cui quella prevista all'articolo 282-ter c.p.p., che prevede il divieto di avvicinamento e comunicazione con la persona offesa.

Quest'ultimo reato finisce, tuttavia, per sovrapporsi con due fattispecie civilistiche di comportamenti vietati, entrate nel nostro ordinamento negli stessi anni:

- il cosiddetto *mobbing*, figura che nel nostro Paese è di matrice prettamente giurisprudenziale, utilizzata tanto in ambito lavoristico, quanto nell'ambito della responsabilità civile per i cosiddetti danni endo-familiari (*molestie* e *maltrattamenti in famiglia*, anche al di fuori delle ipotesi di reato);

- il divieto di *molestie*, anche sessuali, nei rapporti di lavoro, introdotto dalla normativa antidiscriminatoria europea, puntualmente recepita dalla legislazione nazionale, che assimila le *molestie* ai comportamenti discriminatori²⁵.

La coesistenza, nell'ordinamento italiano, di tre distinte figure di comportamenti violenti, soggetti a regimi e a reazioni ordinamentali diversi tra loro, non sembra aver prodotto quell'innalzamento del grado di protezione delle vittime che i fautori delle tre ipotesi intendevano perseguire.

Anche al di là della “confusione” e dell'incertezza sulla strada migliore da intraprendere caso per caso, resta un tema comune alle tre fattispecie: la difficoltà per la vittima di denunciare le *molestie*, per il timore di non essere creduta o di subire ritorsioni.

199, recante “Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo”.

²³ Il nuovo articolo 583-bis del codice penale introduce il nuovo reato, quale ipotesi speciale ed autonoma rispetto alla fattispecie di base di lesioni personali di cui all'articolo 582 del codice penale.

²⁴ Si tratta, in realtà, di un reato “neutro”: pensato per colpire le *molestie* nei confronti delle donne, si estende a coprire ogni ipotesi di 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».

²⁵ L'art. 26 Codice pari opportunità, che recepisce la definizione comunitaria, definisce le *molestie* sessuali come «comportamenti indesiderati a connotazione sessuale espressi in forma fisica, verbale o non verbale, aventi lo scopo o l'effetto di violare la dignità di una lavoratrice o di un lavoratore e di creare un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante od offensivo». A differenza della fattispecie penalistica, la definizione comunitaria e nazionale di “molestia” consente di superare la necessità di provare l'intenzionalità del comportamento molesto, secondo la nozione oggettiva di discriminazione. Inoltre, essendo la norma posta all'interno del diritto antidiscriminatorio, permette di contrastare anche le c.d. *molestie* ambientali, ovvero quei comportamenti che, pur ciascuno in sé considerato privo di caratteristiche gravemente offensive e inizialmente non considerati illegittimi dalla giurisprudenza, nell'insieme siano in grado di produrre condizioni pesantemente negative nel luogo di lavoro.

Non migliora molto la situazione la recente modifica del Codice delle Pari Opportunità, introdotta con l'art.1, comma 218 della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio per l'anno 2018), che, da un lato, tenta di rafforzare la tutela delle vittime di molestie sui luoghi di lavoro, rendendo nulli tutti gli atti o comportamenti ritorsivi del datore di lavoro; ma, dall'altro, aggiunge una precisazione dal sapore di *excusatio non petita*: «Le tutele di cui al presente comma non sono garantite nei casi in cui sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del denunciante per i reati di calunnia o diffamazione ovvero l'infondatezza della denuncia» (art. 26, comma 3-bis, Codice delle pari opportunità).

Una norma del tutto pleonastica, che finisce per tradire il timore dello stesso legislatore nei confronti di un possibile “approfittamento” della tutela antidiscriminatoria da parte di lavoratrici, che si presumono inclini alla “calunnia” o ad accuse infondate.

4.3.3 Riforme e controriforme in materia di responsabilità genitoriale. Il nuovo diritto processuale della famiglia

Come si è avuto modo di ricordare, fino alla riforma del diritto di famiglia del 1975, alle donne veniva precluso l'esercizio della potestà genitoriale, non a caso definita “patria potestà”. Dal punto di vista giuridico, dunque, il nostro sistema si è a lungo basato su una sorta di “mono-genitorialità” maschile, relegando le madri entro un ruolo accudente, di natura affettiva, privo di rilevanza giuridica o, meglio, giuridicamente subordinato alle decisioni vincolanti del padre.

Ne conseguiva che, nei rari casi di separazione richiesta dalla donna, i figli venissero spesso sottratti alle madri (colpevoli di aver provocato la crisi familiare). Un rischio che, di per sé, rappresentava un forte deterrente rispetto alla scelta, da parte della donna, di sottrarsi a rapporti basati sulla prevaricazione (se non sulla violenza fisica).

Il principio di parità nella potestà genitoriale, già previsto all'art.30 Cost., si afferma, dunque, con fatica, lasciando sopravvivere – nei casi di rottura del rapporto coniugale - ampi margini di ambiguità sul corretto modo di intendere il contestuale principio del *best interest* del minore, affermato in tutte le sedi internazionali.

Tale ambiguità resta per anni sottesa nei procedimenti in materia di affido dei minori nei casi di separazione e divorzio. Nel trentennio successivo alla riforma del 1975, nella prassi giudiziale diventa statisticamente prevalente la scelta dell'affido esclusivo alla madre, non sempre in omaggio alla nuova parità tra genitori, quanto più spesso quale soluzione più facile, retaggio di una cultura che reputa la madre come più idonea all'accudimento dei minori, specie se casalinga.

Va considerato che il nuovo assetto giuridico delle relazioni familiari trovava corrispondenza in una graduale e progressiva trasformazione dei ruoli di genere nella società, che in prevalenza portavano a soluzioni condivise delle crisi familiari. Anche laddove si propendeva verso l'affido esclusivo, la decisione non implicava un disvalore del ruolo dell'altro genitore.

Un radicale mutamento di rotta viene impresso dal legislatore italiano, con l'approvazione della legge 8 febbraio 2006, n. 54, *Disposizioni in materia di separazione dei genitori*

e affidamento condiviso dei figli, che, di fatto, sottrae al giudice la valutazione discrezionale sul “miglior interesse” del minore nel caso concreto, sostituendola con l’automatica applicazione dell’istituto dell’affido condiviso (pure già presente nel sistema e applicato nei casi di accordo tra genitori).

L’affido esclusivo ad uno solo dei genitori, da una delle possibili opzioni da prendere in considerazione caso per caso, si trasforma in un’eccezione, che richiede una specifica motivazione: “il giudice può disporre l’affidamento dei figli ad uno solo dei genitori qualora ritenga con provvedimento motivato che l’affidamento all’altro sia contrario all’interesse del minore” (art.337 quater, cod. civ., come riformato a seguito della legge n.54 del 2006 e della riforma della filiazione del 2013). In altre parole, l’affido esclusivo comporta la necessità di dimostrare l’inadeguatezza dell’altro genitore.

Se, da un lato, questa soluzione ha portato al ribaltamento delle statistiche in materia di affido (circa il 90% delle coppie ricorre alla separazione consensuale e all’affido condiviso); dall’altro, produce un singolare inasprimento della condizione di quelle donne che, tramite la separazione, provano a liberarsi da rapporti violenti. Per riuscire a sottrarre se stesse e i propri figli alla violenza devono intraprendere un percorso accidentato, dribblando tra denunce penali e azioni civili, ossia tra percorsi giurisdizionali (peraltro caratterizzati da propri principi e prassi) che spesso non comunicano tra loro. O che, quando lo fanno, generano una comunicazione discrasica che può dare origine a contrasti tra giudicati o, il che è peggio, a provvedimenti che si rafforzano vicendevolmente in forma “negativa”, come accade, ad esempio, in quei casi in cui i provvedimenti di archiviazione dei procedimenti penali entrano a gamba tesa nei procedimenti civili ostacolando il corretto andamento della fase istruttoria dei procedimenti separativi o minorili.

Per quanto la norma non tipizzi i casi di “contrarietà” all’interesse del minore, non dovrebbero sorgere dubbi sul fatto che una “motivazione adeguata” per l’affido esclusivo sia riscontrabile proprio nelle ipotesi di violenza domestica, sia se esercitata nei confronti della donna, sia nei confronti di figli, anche nella forma della violenza assistita.

Tuttavia, tra l’ipotesi astratta di “motivazione valida” e le prassi giurisprudenziali di automatica applicazione dell’affido condiviso, si sono interposte progressivamente le molteplici disfunzioni del nostro sistema giudiziario, gli ostacoli alla comunicazione tra i percorsi paralleli dell’azione penale e dell’azione civile, l’inadeguatezza dei nostri servizi sociali, la scarsa formazione dei consulenti tecnici d’ufficio, spesso incapaci di saper discernere tra situazioni “conflittuali” e situazioni di “violenza”.

Servizi sociali e consulenti tecnici, così come giudici ed avvocati, continuano spesso ad invocare un modello familiare che “impone” la figura del padre, anche laddove violento. Che prospetta un recupero strenuo della relazione genitore/figlio, anche laddove tale relazione rischia di provocare la reiterazione di condotte prevaricanti nei confronti delle donne e di situazioni potenzialmente traumatizzanti per i figli.

L’idea della “superiorità” del modello dell’affido condiviso, rispetto ad altre soluzioni, che andrebbero verificate caso per caso, ha finito per dar luogo a situazioni paradossali (si pensi alle perizie basate sulla pseudo-teoria della PAS), sfociate in una serie di casi-limite nella decisione dell’allontanamento coattivo del minore dalla madre – in alcune ipotesi con

collocamento presso il padre violento - o da entrambi i genitori e dal proprio habitat (considerato, tradizionalmente, punto focale del superiore interesse del minore).

Dietro tali soluzioni estreme si cela una preoccupante visione ideologica della madre che denuncia la violenza del partner: il suo approccio “protettivo” nei confronti dei propri figli viene letto come “alienante” e, in quanto tale, “automaticamente” pregiudizievole. I figli le vengono sottratti, non in quanto madre “inadeguata” tout court (si tratta quasi sempre di madri estremamente accudenti ed attente ai bisogni dei bambini), ma in quanto considerata (peraltro su assunti generici ed astratti) incapace di dare “accesso” alla genitorialità paterna. Si assiste, insomma, a quel ribaltamento di posizioni tra “vittima” e presunto autore di violenza, che dà luogo a quelle forme di vittimizzazione secondaria, ampiamente esplorate dalla Relazione della Commissione “sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale”, approvata l'11 maggio 2022.

Altrettanto preoccupante la concezione dei minori, visti come oggetti “riprogrammabili”. Secondo questo approccio, i figli vanno sottoposti ad una sorta di “ricondizionamento”: l'ordinamento si sostituisce all'incapacità del padre di creare una relazione genitoriale solida, basata sull'affettività, attribuendo le ragioni di tale inidoneità ai comportamenti materni. Piuttosto che indagare sulle ragioni dei figli (sulla loro difficoltà o sul loro rifiuto di relazionarsi al padre), si impone loro una “trasformazione” coattiva dei propri sentimenti, delle proprie paure, dei propri bisogni.

Ulteriori equivoci si sono addensati sulla gestione delle crisi familiari nei casi di violenza domestica a seguito di un'interpretazione, tanto diffusa, quanto distorta, della riformulazione della potestà genitoriale (ora, responsabilità genitoriale), introdotta dalla Riforma della filiazione approvata con i provvedimenti del 2012-2013. Una riforma, in verità, ispirata all'idea del superamento delle discriminazioni tra figli e all'attribuzione di una nuova centralità del minore nel nostro sistema giuridico.

In particolare, il d.lgs. 28/12/2013 n. 154 sembra aver prodotto una sorta di slittamento dal principio della pari responsabilità genitoriale a quello della “bigenitorialità”, inteso come “diritto” del minore a «mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con ciascuno dei genitori, di ricevere cura, educazione, istruzione e assistenza morale da entrambi e di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e con i parenti di ciascun ramo genitoriale» (art. 337 ter, cod. civ., introdotto con l'art. 55 del citato d.lgs. 28/12/2013 n. 154).

Neanche il legislatore del 2013 aveva ritenuto di dover attribuire (come pure già richiesto dall'allora recente Convenzione di Istanbul) una specifica rilevanza alle ipotesi di violenza domestica. Presumibilmente, ritenendo implicito nel “diritto” del minore a “ricevere cura (...) e assistenza morale”, il connesso diritto a non essere esposto alla prosecuzione di situazioni di violenza, pressoché inevitabile quando la “condivisione” di scelte e decisioni quotidiane risulti l'esito di un'imposizione legale.

Le indagini condotte dalla Commissione sulle prassi giudiziarie in materia di violenza domestica, con particolare riferimento alla gestione delle crisi familiari, rivelano tutta la difficoltà del nostro sistema a perseguire un'applicazione equilibrata – non burocratica, né

ideologica – del “superiore interesse del minore” e del principio di pari responsabilità genitoriale²⁶.

Vale la pena richiamare qui anche i lavori della Commissione l’elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumento alternativi, costituita presso il Ministero della Giustizia. Secondo la Relazione conclusiva, il contrasto alla violenza familiare «deve costituire una priorità dell’azione giudiziaria in ambito civile, come evidenziato dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere, istituita con la delibera del Senato della Repubblica del 16 ottobre 2018, e dal Consiglio Superiore della Magistratura con la delibera del 9 maggio 2018 avente ad oggetto la “Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relativi a reati di violenza di genere e domestica”. Nei criteri di delega viene prevista: l’accelerazione dei tempi di fissazione delle udienze e di adozione di provvedimenti, che dovranno essere dimezzati rispetto a quelli previsti per gli altri procedimenti in giudizi analoghi; l’individuazione di precise modalità di coordinamento e trasmissione degli atti tra pubblico ministero ordinario e pubblico ministero minorile, con espresso richiamo all’obbligo di evitare ogni forma di vittimizzazione secondaria (avendo cura ad esempio di evitare contatti diretti tra le parti e tutelando la vittima di violenza da possibili reiterate condotte aggressive in suo danno); l’attribuzione di specifici ed ulteriori poteri d’ufficio al giudice sempre al fine di riequilibrare un rapporto, come quello presente nell’ambito delle relazioni caratterizzate da violenza, dell’una in danno dell’altra parte, in cui la parte che subisce violenza deve essere sostenuta per porla sullo stesso piano della parte violenta. Di particolare rilevanza è il principio di delega che prevede siano dettate specifiche disposizioni per rendere effettiva, nell’ordinamento nazionale, la previsione contenuta nell’articolo 31 della Convenzione di Istanbul, nel quale è imposto di considerare, al momento di disciplinare le modalità di affidamento della prole, eventuali condotte violente dei genitori; il giudice dovrà motivare i provvedimenti alla luce di tale principio. Le disposizioni che verranno così attuate consentiranno di focalizzare una specifica attenzione sulla violenza familiare e di genere al fine di evitare che tali procedimenti siano trattati analogamente a quelli in cui sia presente un mero conflitto familiare, nella consapevolezza che solo un’organica e coerente risposta dell’ordinamento, sia in ambito civile sia in quello penale, potrà fungere da deterrente per arginare un fenomeno che ha raggiunto dimensioni preoccupanti»²⁷.

I lavori di questa Commissione di inchiesta (anche tramite la proficua interlocuzione tra Commissione e Governo), hanno, sicuramente, fornito un contributo particolarmente rilevante alla riforma, in corso di attuazione, del diritto processuale della famiglia.

Il 28 luglio 2022, il Governo ha approvato in via preliminare due Decreti attuativi della Legge Delega 26 novembre 2021, n. 206, concernente la riforma del processo civile.

²⁶ Cfr., Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale (Doc. XXII-*bis* n. 10).

²⁷ Ministero della Giustizia, Ufficio Legislativo, “Commissione per l’elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumento alternativi” – Pres. Prof. Francesco Paolo Luiso - Relazione sulle proposte normative con note illustrative del 24/05/2021, in

https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUISO_relazione_finale_24mag21.pdf

In particolare, viene adesso previsto il procedimento unitario in materia di persone, minorenni e famiglie (con alcune specifiche eccezioni), il potenziamento delle tutele processuali per i minori e le donne vittime di violenza. Si introduce, inoltre, un immediato coordinamento tra autorità giudiziarie civili e penali e con le forze dell'ordine.

Da un punto di vista ordinamentale, la novità più rilevante è l'istituzione del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie. La finalità perseguita è quella di evitare la moltiplicazione e la frammentazione delle controversie, che al momento caratterizzano il difficile percorso che segna le vicende processuali nei casi di crisi familiari e di affido dei minori (esponendo donne e minori vittime di violenza a forme di vittimizzazione secondaria).

L'istituzione del nuovo Tribunale comporterà, necessariamente, anche una nuova regolamentazione dell'intervento dei servizi socio assistenziali e sanitari in tutte le situazioni in cui siano coinvolti dei minori.

La nuova normativa modifica anche la disciplina dei consulenti tecnici d'ufficio, con riferimento alla loro qualificazione, alla loro formazione e all'obbligo di attenersi solo ai protocolli e alle metodologie riconosciuti dalla comunità scientifica (di escludere, cioè, perizie basate su convinzioni personali o su pseudo-teorie, quali la PAS)²⁸.

La concreta attuazione dei recenti provvedimenti richiede, ancora, tempi medio-lunghi. Ciò che si deve auspicare è che al mutamento delle procedure si accompagni anche una trasformazione degli approcci culturali degli operatori del sistema.

Sarà necessario lo sviluppo di prassi virtuose di formazioni multidisciplinari sulle radici e sulle molteplici e complesse forme di violenza, sugli aspetti più propriamente tecnici, ma anche e soprattutto sugli interventi di tutela e di sostegno che possono/debbono attuarsi in modo che ogni percorso giudiziario non resti isolato, ma vada ad integrarsi con la presa in carico delle donne vittime di violenza e dei loro figli minori, divenendo parte essenziale e "consapevole" del percorso di fuoriuscita dalla violenza, della riappropriazione dei propri spazi e della propria capacità di autodeterminazione.

²⁸ Il dettato normativo prevede che a) qualora un figlio minore rifiuti di incontrare uno o entrambi i genitori, il giudice, personalmente, sentito il minore e assunta ogni informazione ritenuta necessaria, accerti con urgenza le cause del rifiuto ed assuma i provvedimenti nel superiore interesse del minore, considerando ai fini della determinazione dell'affidamento dei figli e degli incontri con i figli eventuali episodi di violenza. b) in ogni caso, la gli eventuali incontri tra i genitori e il figlio avvengano, se necessario, con l'accompagnamento dei servizi sociali e non compromettano la sicurezza della vittima; c) qualora il giudice ritenga di avvalersi dell'ausilio di un consulente, procede alla sua nomina con provvedimento motivato, indicando gli accertamenti da svolgere; il consulente del giudice eventualmente nominato si attiene ai protocolli e alle metodologie riconosciuti dalla comunità scientifica senza effettuare valutazioni su caratteristiche e profili di personalità estranee agli stessi.

4.4. VERSO UN APPROCCIO ORGANICO ED INTEGRATO: L'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DI ISTANBUL

4.4.1 *La protezione e l'assistenza delle vittime di violenza di genere prima della Convenzione di Istanbul*

L'approvazione della legge n.66 del 1996 ha tra i suoi meriti quello di aver portato allo scoperto un fenomeno che, in quanto "tollerato" dal precedente sistema giuridico, era rimasto sommerso.

Le rilevazioni statistiche, ancorché carenti e svolte su basi "volontaristiche", riuscivano a malapena a scalfire la superficie di un modello relazionale che le donne, per prime, mantenevano rigidamente nascosto.

A partire dai primi anni del 2000, parte la prima indagine ufficiale interamente dedicata alle dimensioni (e alla qualità) della diffusione della violenza fisica e sessuale contro le donne. I risultati del lungo e complesso lavoro condotto dall'ISTAT vengono pubblicati nel 2006²⁹.

Nello stesso anno, il Dipartimento per i Diritti e le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, lancia il numero verde 1522 «con l'obiettivo di sviluppare un'ampia azione di sistema per l'emersione e il contrasto del fenomeno della violenza intra ed extra familiare a danno delle donne».

Tuttavia, il Paese era ancora lontano dal dotarsi di un vero e proprio sistema di prevenzione, di protezione e di assistenza.

Basti pensare che, ancora nel 2019, il Rapporto di Valutazione di Base sull'Italia redatto dal GREVIO³⁰, nel descrivere il sistema italiano di protezione e supporto delle vittime di violenza e dei loro figli e delle loro figlie, mette in rilievo come questo si basi «in larga misura sul lavoro delle ONG femminili, che di norma si organizzano sotto forma di organizzazioni senza scopo di lucro che gestiscono centri antiviolenza e case rifugio a livello locale o regionale. Oltre a gestire servizi specializzati per le vittime, tali ONG organizzano attività di prevenzione e offrono formazione sulla violenza nei confronti delle donne per funzionari delle forze dell'ordine, pubblici ministeri, magistrati, assistenti sociali e altri soggetti interessati».

²⁹ SISTEMA STATISTICO NAZIONALE - ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA, La violenza contro le donne Indagine multiscopo sulle famiglie "Sicurezza delle donne" Anno 2006, in https://www.istat.it/it/files//2018/04/Inf_08_07_violenza_contro_donne_2006.pdf

Le numerose e preziose indagini curate dall'ISTAT sul fenomeno della violenza contro le donne e sul funzionamento dei servizi antiviolenza sono consultabili sul sito dell'Istituto: <https://www.istat.it/it/archivio/violenza>

³⁰ CONSIGLIO D'EUROPA, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)* – ITALIA, Adottato il 15 novembre 2019. La versione italiana è consultabile in <https://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2020/06/Grevio-revisione-last-08-06-2020.pdf>

Il contributo fondamentale dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio gestiti da associazioni di donne è stato oggetto di un'apposita indagine da parte della Commissione, che ha approvato una Relazione alla quale si rinvia³¹.

Qui preme evidenziare come, fino al 2013, lo sviluppo di tali Centri fosse totalmente affidato al contributo volontario delle donne e solo parzialmente sostenuto dalla capacità di alcune associazioni di ottenere il supporto di enti territoriali o il finanziamento di progetti con risorse dell'UE.

Il che spiega l'irregolare distribuzione sul territorio nazionale di servizi di accoglienza delle donne esposte a situazioni di violenza e le difficoltà di assicurare standard omogenei di protezione e di tutela nelle diverse realtà del Paese.

4.4.2. L'attuazione della Convenzione di Istanbul. Dalla legge di ratifica al Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere

La legge di ratifica della Convenzione di Istanbul contiene anche il relativo ordine di esecuzione (art. 2 l. n. 77 del 2013).

Dal punto di vista strettamente formale, dunque, nulla osta alla sua piena ed immediata applicazione, ove necessario anche in sede giurisdizionale. Di per sé, cioè, non sarebbe necessaria «un'interpretazione orientata al rispetto delle fonti di diritto internazionale»: sarebbe sufficiente un'interpretazione sistematica delle fonti interne (incluse le norme di ratifica dei Trattati internazionali).

Dal punto di vista sostanziale, occorre riconoscere che un'efficace implementazione della Convenzione di Istanbul richiede molto di più. Impone un vero e proprio cambiamento di rotta: l'adozione di un nuovo e più ambizioso approccio alla questione della violenza di genere.

Ciò che lo Stato italiano si è impegnato a “rendere esecutiva” è l'attuazione di «politiche nazionali efficaci, globali e coordinate, comprendenti tutte le misure adeguate destinate a prevenire e combattere ogni forma di violenza» contro le donne (art.7 Convenzione).

Come si è visto, la novità della Convenzione di Istanbul consiste nell'inquadrare la reazione repressiva all'interno di un “approccio globale”, che punta a rimettere al centro dell'intervento le donne, con tutta la complessità delle loro esperienze e degli ostacoli (di ordine economico, sociale e culturale) che si frappongono alla loro libertà e alla loro indipendenza.

Come sostenuto nel primo Rapporto Generale sulle Attività del GREVIO³², «il riconoscimento del legame strutturale tra disuguaglianza di genere e violenza contro le donne rimane una criticità fondamentale, che limita la portata e l'efficacia delle misure orientate al

³¹ Relazione sulla *governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020 (Doc. XXII-bis, n. 3)

³² Consiglio d'Europa, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Primo Rapporto generale sulle attività del GREVIO. Relativo al periodo da giugno 2015 a maggio 2019*, marzo 2021, <https://rm.coe.int/first-grevio-s-report-of-activities-in-italian/1680a1f129>

contrasto della violenza contro le donne. [...] La mancanza di consapevolezza e/o la totale negazione di tale nesso strutturale ostacolano un'attuazione efficace o addirittura sono all'origine del mancato sviluppo di politiche integrate».

L'attuazione della Convenzione di Istanbul richiede, dunque, una vera e propria programmazione degli interventi, in grado di connettere tra loro le “quattro P” della strategia del Consiglio d'Europa: *Prevenzione*, *Protezione* e supporto, *Punizione*, *Politiche* coordinate ed integrate.

L'Italia, tra i primi dieci Stati a ratificare la Convenzione, prima ancora della sua entrata in vigore (1 agosto 2014), ha intrapreso con tempestività i primi passi verso l'attuazione della Convenzione.

Tuttavia, si tratta di un percorso troppo spesso segnato da un certo tasso di ambiguità tra istanze “emergenziali” e impianto programmatico. Un tasso di ambiguità, riscontrabile fin dai primi provvedimenti attuativi, all'origine di quella produzione normativa di tipo “incrementale”, che pone cittadini ed operatori dinanzi a quell’«arcipelago normativo» stigmatizzato dalla nostra Corte di Cassazione³³.

Nell'estate del 2013, l'allarme sociale provocato da una serie di femminicidi induce il Governo ad inserire nuove misure contro la violenza di genere in un Decreto legge, emanato alla vigilia di ferragosto, che affrontava una serie di questioni “urgenti” (interventi in materia di protezione civile, di commissariamento delle province, ecc.). L'approccio emergenziale appare, dunque, impresso nella stessa scelta dello strumento normativo, per sua natura riservato ai soli «casi straordinari di necessità e d'urgenza» (art.77 Cost.).

Il decreto legge agisce significativamente sul profilo repressivo, modificando nuovamente il quadro normativo sostanziale e processuale, già innovato nel 2012, in occasione della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, nota come «Convenzione di Lanzarote» (legge 1° ottobre 2012, n. 172)³⁴.

Il D.L. 14 agosto 2013, n.93, definito dai media come “Decreto femminicidio”, contiene una riforma incisiva di singole fattispecie incriminatrici, l'introduzione di nuove circostanze aggravanti, la previsione di nuove misure coercitive e una serie di statuizioni in materia di diritti conoscitivi della vittima.

Da questo punto di vista, il provvedimento si inserisce nel solco di una strategia normativa che considera centrale la continua ridefinizione del nostro sistema repressivo, nel tentativo di renderlo più efficace (strategia che tuttora il nostro legislatore continua a perseguire).

Sul piano dell'attuazione della Convenzione di Istanbul, la novità più rilevante del provvedimento risiede nel tentativo di imprimere un salto di qualità nelle politiche di contrasto della violenza contro le donne: si prende atto, per la prima volta, della necessità di adottare un approccio integrato tra repressione, prevenzione e protezione, attraverso una pianificazione delle azioni.

³³ Cfr. la sopra citata Cass., Sezioni Unite Penali, sent. n. 10959/2016, cit.

³⁴ Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007. Il testo italiano è pubblicato in <https://rm.coe.int/16809f545d>

Viene così prevista la predisposizione di un “Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere”, ora ridenominato “Piano Strategico”³⁵.

La formulazione del provvedimento “di urgenza” lasciava, inevitabilmente, una serie di “vuoti” proprio nell’impianto programmatico: a partire dall’assenza di appositi finanziamenti per l’attuazione di un Piano che prevedeva obiettivi ambiziosi; alla mancata individuazione dell’articolazione del sistema di protezione e di assistenza e del ruolo dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, unico luogo di supporto delle vittime esistente all’epoca.

Sarà grazie al contributo delle associazioni femministe e femminili maggiormente impegnate nelle azioni di contrasto della violenza di genere che, nel corso dei lavori parlamentari di conversione in legge del DL n.93/2013, saranno apportate significative modifiche alla parte “programmatica” della nuova normativa. In particolare, oltre alla previsione di una specifica dotazione finanziaria, sarà aggiunto l’art.5 bis, dedicato al sistema dei CAV e delle CR.

La legge n.119 del 2013 (legge di conversione del citato DL n.93 del 2013), insieme al primo atto dell’Intesa Stato-Regioni, adottato del 2014, rappresenta, dunque, uno spartiacque nell’organizzazione del sistema antiviolenza in Italia: per la prima volta, l’ordinamento italiano si dota di un modello integrato di interventi, prevedendo tanto il potenziamento dei servizi già esistenti, quanto la promozione di una più ampia diffusione territoriale dei servizi.

4.4.3 Un decennio di riforme, tra nuova governance dei servizi antiviolenza e misure di “emergenza”. A) Il progressivo consolidamento del sistema repressivo/punitivo

Nell’ultimo decennio, gli interventi normativi in materia di violenza contro le donne sono stati continui e incalzanti. Come si è detto, a partire dal 2013, tale intervento si è articolato su due assi:

- il progressivo consolidamento del sistema repressivo/punitivo, che ha richiesto e richiede continui aggiornamenti, spesso dettati dall’esperienza maturata in una serie di procedimenti o in una serie di “insuccessi” del nostro apparato di prevenzione dei reati;
- la graduale costruzione di un sistema di protezione e supporto delle donne, che dopo la legge n.119 del 2013 può avvalersi, finalmente, di un’apposita linea di finanziamenti.

Per ciò che concerne il primo profilo dell’intervento, meritano di essere segnalati:

- il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, che modificava la disposizione di cui all’articolo 275 del codice di procedura penale, in punto di misure cautelari. In particolare, 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);

³⁵ Sulla trasformazione del “Piano d'azione straordinario” in “Piano strategico”, v. *infra* nota 33.

- il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, con il quale l'Italia ha recepito la citata 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 processo penale;

- la 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 (modifica dell'art. 4 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159);

- la 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*;

- la L. 69/2019, recante Disposizioni in tema di violenza domestica e di genere, che interviene sul codice penale, sul codice di procedura, sul c.d. codice antimafia e sull'ordinamento penitenziario (*Codice rosso*);

- la L. 23/12/2021 n. 238, che - nell'ambito delle Disposizioni di adeguamento alla Direttiva n.2011/93/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011 - ha apportato modifiche in materia di pedopornografia (art. 600 quater, 602 ter c.p.) ed in materia di violenza sessuale (artt. 609 ter c.p.; 609 quater, 609 quinquies e 609 undecies c.p.).

Un quadro legislativo tuttora in continua evoluzione, che lascia nell'interprete il dubbio di una ricognizione non esaustiva.

Un complesso normativo che si articola, oltre che nella produzione di nuove fattispecie di reato o nella ridefinizione di fattispecie già previste, in un complesso di misure amministrative, civili e penali preordinate ad una tutela rapida ed anticipata rispetto alla definizione del procedimento penale: dalle misure di prevenzione di competenza del Questore, alle diverse misure cautelari e pre-cautelari; dalle misure di sicurezza e alle diverse tipologie di ordini di protezione.

In definitiva, le forze dell'ordine hanno, oggi, a propria disposizione uno strumentario ricco (in parte mutuato dal Codice antimafia) per prevenire atti di violenza dagli esiti irrimediabili (si pensi alla possibilità di ricorrere a procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quali il braccialetto elettronico).

È opportuno, comunque, ribadire che tale strumentario può risultare realmente efficace solo se la donna non resta isolata, ma riesce ad usufruire di una rete di sostegno in grado di accompagnarla nel proprio percorso di riconquista della propria autonomia.

4.4.4. Segue. B) La costruzione del sistema di protezione e le prime misure di sostegno all'autonomia economica delle vittime

Come si è detto, a partire dalla Legge 15 ottobre 2013, n. 119, ha avuto avvio la costruzione di un nuovo modello di intervento, che affianca al profilo repressivo, la costruzione di un sistema di protezione e supporto delle donne, nonché primi interventi in tema di sensibilizzazione.

L'approccio programmatico del nuovo modello è chiaro nella previsione del citato "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere", che ha portato

all'emanazione di due Piani "straordinari"³⁶ e, adesso, al passaggio definitivo dal carattere "straordinario" a quello "strategico", da redigere con cadenza triennale (art.149, L. 30 dicembre 2021, n. 234, Legge di Bilancio 2022)³⁷.

La novità più rilevante è lo stanziamento di appositi fondi da destinare al finanziamento dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio (articolo 5-bis): le risorse, che transitano dal «Fondo nazionale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità», sono trasferite alle Regioni, secondo un piano di riparto definito annualmente dal Ministro delegato per le pari opportunità, previa intesa con la Conferenza delle regioni e delle province autonome.

Tra gli obiettivi perseguiti nei primi anni del nuovo modello di intervento, si è posto, in primo luogo, quello di promuovere un incremento, anche numerico, dei servizi territoriali attivi.

Nel contempo, si trattava anche di salvaguardare, valorizzare ed estendere la decennale esperienza maturata dai centri gestiti da associazioni femministe: le loro metodologie, la loro capacità di sapersi relazionare con le donne, di rispettarne l'autodeterminazione e di sostenerle nei propri percorsi di liberazione, la loro approfondita conoscenza della questione della violenza contro le donne nei suoi termini generali.

Il carattere "sperimentale" del nuovo modello, malgrado il salto di qualità degli interventi posti in campo, ha prodotto alcune criticità, messe in luce dalla Relazione approvata dalla Commissione il 14 luglio 2020 ³⁸.

In particolare, la Commissione rileva che "la necessità di soddisfare contemporaneamente entrambe queste esigenze e il mancato accoglimento delle istanze avanzate con forza dai centri antiviolenza storici, ha indotto il legislatore a privilegiare formulazioni ambigue, soprattutto con riferimento alla natura e alle caratteristiche degli enti gestori, nonché dei requisiti minimi dei servizi, finendo per determinare una notevole disomogeneità del sistema nel suo complesso. Un aspetto cruciale, sottolineato dalle stesse regioni oltreché dai centri antiviolenza".

Sulle criticità del processo di costruzione del nuovo sistema di protezione e supporto delle donne esposte a situazioni di violenza, si tornerà più avanti (*v. infra* n.5).

Qui preme mettere in rilievo un ulteriore passaggio realizzato nel corso degli ultimi anni con riferimento alle prime misure di sostegno alle lavoratrici vittime di violenza, nonché ai percorsi di inserimento lavorativo:

- l'articolo 24, decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, prevede che le lavoratrici dipendenti del settore pubblico e privato e le lavoratrici con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere,

³⁶ Il primo "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere" è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015. Il Piano aveva durata biennale. Il secondo Piano, viene già definito "strategico": "Piano strategico nazionale contro la violenza maschile sulle donne (2017-2020), approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 23 novembre 2017 previa Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata del medesimo giorno. Segue, nel 2021, il "Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023", presentato in Consiglio dei ministri il 18 novembre 2021. Tutti i Piani d'azione, sono poi, articolati in appositi Piani operativi, che individuano più nel dettaglio la ripartizione delle risorse tra i diversi assi dell'intervento.

³⁷ La nuova definizione è "Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica".

³⁸ Relazione sulla *governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020 (Doc. XXII-bis, n. 3)

possano avvalersi di un'astensione dal lavoro per un periodo massimo di 90 giorni nell'arco temporale di tre anni;

- con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) il congedo è stato esteso anche alle lavoratrici autonome;

- con la legge 27 dicembre 2017, n. 205, c.d. legge di bilancio 2018, il congedo è stato esteso anche alle lavoratrici del settore domestico con decorrenza gennaio 2018;

- l'articolo 12, comma 16-bis, decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 ha esteso anche alle assunzioni effettuate nel 2021, per un periodo massimo di 12 mesi, l'esonero contributivo previsto in favore delle cooperative sociali che abbiano assunto con contratto di lavoro a tempo indeterminato donne vittime di violenza di genere (Possono accedere al beneficio esclusivamente *le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381*).

Infine, merita di essere segnalato il primo esperimento di sostegno all'autonomia delle vittime di violenza, totalmente prive di propri mezzi di sussistenza: il cosiddetto "reddito di libertà".

Si tratta di una misura di emergenza, nata all'interno di un'altra emergenza: quella pandemica da Covid19.

Sulle potenzialità, così come sui limiti, di queste misure si tornerà nel prossimo paragrafo.

V. CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

5.1. DALL'APPROCCIO EMERGENZIALE ALL'APPROCCIO SISTEMATICO: UNA LEGGE ORGANICA?

La – pur sintetica - ricostruzione del quadro normativo multilivello sulle azioni di contrasto dei fenomeni di femminicidio e di violenza di genere e domestica, da un lato, mostra il particolare dinamismo del legislatore italiano che, con cadenza almeno annuale, aggiunge - tassello su tassello - sempre nuovi strumenti di intervento.

Dall'altro, fornisce la dimostrazione “plastica” di un sistema che non riesce ad assestarsi: che continua a comporre e a scomporre quel «quadro di riferimento complesso e frammentario» criticato dalla Corte di Cassazione. La critica della Cassazione si riferisce, in particolare, alle innovazioni del sistema punitivo/repressivo, che - essendo quelle che procedono attraverso modifiche del codice penale e di procedura penale – sono, in fin dei conti, quelle che trovano comunque una loro “sistemazione” (se non una vera e propria sistematicità) all'interno di un testo, per sua natura, “unificato” (il codice penale).

Più complessa la situazione nell'ambito del modello di “Protezione e supporto”: il suo assetto rimane esposto ad una serie di criticità, sia dal punto di vista dell'impianto programmatico, sia dal punto di vista della sua implementazione.

Sebbene alcune norme siano state inserite all'interno del Codice delle pari opportunità, il quadro complessivo delle misure di cui le donne possono avvalersi rimane affidato alla “buona volontà” dell'interprete (ossia al lavoro di aggiornamento continuo delle operatrici della Rete dei Centri Antiviolenza e delle Case rifugio e di quello che dovrebbero svolgere operatori e operatrici dei servizi sociali).

Quanto, poi, al profilo “Prevenzione”, occorre constatare il notevole disequilibrio tra obiettivi dichiarati e strumenti effettivamente posti in campo.

Si conferma, perciò, l'opportunità di «ipotizzare l'approvazione di testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse, potendo derivare da tale soluzione unitaria un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione» (art.2, lett. m, Delibera istitutiva).

Si tratta, in particolare, di valutare se anche il nostro sistema non possa ispirarsi al “modello spagnolo”: una legge “organica” che comprenda tutte le misure previste (o da prevedere) per contrastare le diverse forme di violenza maschile contro le donne.

A tal fine, sembra opportuna un'analisi delle principali criticità del nostro attuale sistema, in modo da fornire al futuro Parlamento elementi utili per la costruzione di un testo unificato della normativa, che possa colmare, oltre al *deficit* di conoscibilità, anche quelle asimmetrie che contraddistinguono l'irregolare attenzione data alle “quattro P” del Consiglio d'Europa.

5.2. LEGISLAZIONE “DI EMERGENZA” ED INADEGUATEZZA DEL SISTEMA DI ATTUAZIONE DELLE NORME: LA CENSURA DELLA CEDU SUI FENOMENI DI “VITTIMIZZAZIONE SECONDARIA”

Vent’anni di legislazione in materia di contrasto alla violenza di genere, all’insegna di una logica “emergenziale”, ci consegnano un apparato normativo stratificato, frammentato, plurisetoriale. Spesso scarsamente conosciuto, tanto dalle donne, quanto dagli operatori chiamati alla sua applicazione.

La difficoltà dinanzi alla quale si trovano anche gli operatori e le operatrici più esperti e motivati è quella di doversi misurare con innovazioni legislative continue, talora “nascoste” nelle pieghe di provvedimenti *omnibus* (da Decreti legge che introducono misure di emergenza su vari ambiti, alle leggi finanziarie statali)³⁹.

Gran parte di questi interventi, pur segnati da una lettura della violenza di genere come situazione “eccezionale”, contengono misure che potrebbero produrre effetti incisivi, se opportunamente inseriti in testi organici e coordinati. Ma soprattutto se non venissero concepiti come “misure tampone”.

Basti qui citare, a mero titolo di esempio, la misura del cosiddetto “reddito di libertà”: una misura di “emergenza” nata all’interno di un’altra “emergenza” (quella pandemica), ora prorogata, ma non ancora messa a regime.

È pur vero che tale approccio costituisce, ormai da tempo, un tratto caratteristico della nostra attuale produzione legislativa. Uno dei principali nodi critici del sistema di tutela dei diritti individuali: una tecnica normativa che finisce per determinare – in tutti i campi – quell’endemico stato di incertezza, destinato ad alimentare la conflittualità tra gruppi sociali e tra individui, ed in definitiva a generare sfiducia verso le istituzioni.

La questione assume, però, una particolare gravità quando si ci trova dinanzi alle vittime di una violenza che tocca l’intimità della persona, ne compromette le relazioni affettive, la espone all’ambigua reazione del proprio contesto vitale. Ne mette a rischio l’incolumità fisica e psichica o – come dimostrano le cronache e le statistiche – la stessa vita.

Dinanzi all’estrema vulnerabilità delle vittime di violenza di genere, servirebbe la massima chiarezza e la piena conoscibilità delle effettive prospettive di tutela e delle opportunità messe a disposizione dall’ordinamento per coloro che vogliano intraprendere un percorso di fuoriuscita dallo stato di soggezione.

Se per ottenere “giustizia” occorre intraprendere un lungo e faticoso calvario (alla fine del quale non è detto che si ottenga l’effettiva tutela richiesta), appare quasi inevitabile che

³⁹ Nei paragrafi successivi, si nota con evidenza come misure, quali alcuni incentivi all’inserimento lavorativo, siano state inserite – di volta in volta – all’interno di uno delle centinaia di commi delle Leggi di Bilancio dello Stato.

La stessa scelta è stata effettuata nella Legge di Bilancio 2022, per introdurre alcune innovazioni molto significative del sistema di governance degli interventi pubblici (dalla trasformazione della Pianificazione degli interventi, da “straordinaria” in strategica; alla costituzione di nuovi organismi preposti alla programmazione e al monitoraggio degli interventi).

Non c’è dubbio che tale scelta presenti il vantaggio di ottenere una “corsia agevolata” rispetto al percorso legislativo “ordinario”, che può rallentarsi o bloccarsi anche per problemi di “copertura finanziaria”. È il caso, ad esempio, delle proposte di legge sugli incentivi all’inserimento lavorativo delle vittime di violenza domestica, rimaste ferme alla Camera dei Deputati (v. *infra*, § 5.3.2).

molte donne non riescano a trovare le risorse - emotive, prima ancora che economiche - per “scontrarsi” con l'autore dei comportamenti violenti. Si sentano destinate a subire, oppure a cercare soluzioni “fai da te”.

Il medesimo stato di incertezza e di “ignoranza della legge” da parte dei (presunti) autori di violenza finisce per disperdere quell'effetto di deterrenza che un sistema sanzionatorio chiaro e trasparente dovrebbero perseguire.

Ciò vale, in primo luogo, per le norme di diritto penale, che richiedono un elevato grado di stabilità e prevedibilità, se si vuole promuovere quella cultura diffusa della legalità necessaria per prevenire comportamenti delittuosi.

E vale anche per le norme di diritto civile, anch'esse capaci di produrre straordinari effetti deterrenti, ma solo a condizione che i processi siano rapidi e la giurisprudenza non troppo “creativa”.

Se la stessa Corte di Cassazione denuncia la propria difficoltà “ad orientarsi” all'interno del sistema delle norme (penali), quanta determinazione, quanta forza di volontà deve possedere la vittima di un reato, per godere di quello “statuto” privilegiato promesso dal nostro ordinamento?

Anche le critiche, sin troppo spesso fondate, sull'inadeguatezza culturale e sull'impreparazione degli operatori professionali (dai magistrati, agli assistenti sociali; dagli avvocati, agli psicologi; dalle forze dell'ordine, ai mediatori familiari, ecc.) rischiano di apparire ingenerose, se questi vengono costretti a misurarsi con un quadro normativo instabile.

Si sottovaluta troppo spesso il circolo vizioso all'origine dell'ipertrofia normativa: alla scarsa efficacia del precedente intervento – appena emanato - si reagisce aggiungendo nuove norme, nuove fattispecie, nuovi dettagli.

Senza intervenire sui nodi strutturali che rendono inadeguati gli apparati preposti all'attuazione delle incessanti modifiche normative. Senza, cioè, tener conto dello scarto tra la fissazione di obiettivi complessi e la limitatezza delle risorse - finanziarie, umane e professionali – delle istituzioni preposte all'attuazione della normativa vigente.

Uno degli effetti di questo scarto nel delicato campo della violenza di genere è proprio il rischio di esporre le donne a quelle forme di “vittimizzazione secondaria”, che lo Stato si è impegnato ad evitare con la ratifica della Convenzione di Istanbul (art. 18, comma 3, Convenzione Istanbul), nonché con il recepimento della citata Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (d.lgs. del 15 dicembre 2015, n. 212).

Come recentemente asserito dalla Corte EDU, Nel caso J.L. c. Italia del 27 maggio 2021, che ha condannato il nostro Paese a risarcire i danni da “vittimizzazione secondaria” della vittima di un presunto stupro⁴⁰, malgrado il nostro apparato normativo risulti adeguato

⁴⁰ Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 27 maggio 2021 - Ricorso n. 5671/16 - Causa J.L. contro l'Italia, trad. it. in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2%282021%29&contentId=SDU339116&previousPage=mg_1_20.

È interessante notare come la sentenza si riferisca, in realtà, ad un caso concluso con l'assoluzione degli imputati dall'accusa di violenza sessuale. La censura della Corte EDU non si riferisce al merito della decisione assolutoria, né al procedimento che ha portato a tale decisione. La “vittimizzazione secondaria” della vittima viene riscontrata nelle motivazioni utilizzate

e pienamente rispondente al diritto internazionale, le vittime di violenza di genere risultano tuttora esposte «alla persistenza di stereotipi circa il ruolo delle donne», che si traducono in violazioni dei loro diritti umani.

La Corte EDU suffraga la propria affermazione, richiamando tanto l'ultimo Rapporto sull'Italia del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne – CEDAW⁴¹, quanto quello del GREVIO⁴².

Entrambi i Rapporti, infatti, segnalano lo scarto esistente nel nostro ordinamento tra l'assetto normativo e la sua pratica applicazione, rilevandolo anche dal ridotto numero di denunce, indicativo dei persistenti ostacoli, di ordine psicologico, nel ricorso alle autorità (polizia, servizi sociali, magistratura).

La questione si riflette anche nei processi civili in materia di separazioni e affidamento dei figli e nei processi penali per violenza domestica, come dimostra l'apposita indagine della Commissione⁴³.

Al di là della consistenza del fenomeno, appare pacifica la constatazione – ribadita dalle diverse istanze nazionali e internazionali citate - della difficoltà dei nostri apparati istituzionali di analizzare il caso concreto rifuggendo da facili soluzioni standardizzate, “preconfezionate” sulla base di stereotipi, di pregiudizi, di personali convinzioni ideologiche.

5.3. OLTRE GLI STEREOTIPI. LA QUESTIONE DELL'INDIPENDENZA ECONOMICA DELLE DONNE

Il carattere “strutturale” della violenza maschile contro le donne, posto alla base di tutta la normativa nazionale, sovranazionale ed internazionale, esige sicuramente un forte investimento (non solo finanziario) nella “sensibilizzazione”, nella formazione e nella decostruzione degli stereotipi che continuano ad alimentare, nella quotidianità,

dalla Corte d'Appello di Firenze: all'inutilità ed incongruità dei riferimenti contenuti nella sentenza “alla condizione familiare” della vittima, alle “sue relazioni sentimentali, ai suoi orientamenti sessuali o ancora alle sue scelte di abbigliamento, nonché all'oggetto delle sue attività artistiche e culturali”. Sostiene la Corte EDU che «Il linguaggio e gli argomenti utilizzati dalla Corte d'Appello di Firenze veicolano il pregiudizio sul ruolo della donna come si presenta nella società italiana e che è idoneo ad ostacolare una protezione effettiva dei diritti delle vittime di violenza di genere a dispetto di un quadro legislativo soddisfacente». Il rispetto dell'art. 8 della CEDU, secondo la Corte, impone che «le autorità giudiziarie evitino di riprodurre gli stereotipi sessisti nelle decisioni giudiziarie, di minimizzare le violenze contro il genere e di esporre le donne ad una vittimizzazione secondaria utilizzando delle affermazioni colpevolizzanti e moralizzanti idonee a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia».

⁴¹United Nations - Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), *Concluding observations on the seventh periodic Report of Italy*, Adopted by the Committee at its sixty-seventh session (3-21 July 2017), in <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsgA84bcFRy75ulvS2cmS%2f%2bggWncU4%2flgn%2bZiHvEZQc5SEWgcHa%2f%2bgSomFFruJyt%2fajkB5IO3%2fHDJ86%2fVRXmK72WeXGB9aYXQX5DqYUGqKWwW>

⁴² CONSIGLIO D'EUROPA, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)* – ITALIA, cit.

⁴³ Senato della Repubblica, Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, *Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l'affidamento e la responsabilità genitoriale*, approvata dalla Commissione nella seduta del 20 aprile 2022

comportamenti sociali ed individuali che ripropongono “relazioni di potere storicamente ineguali tra donne e uomini”.

Andare alle radici dei persistenti fenomeni di violenza maschile, come impone la Convenzione di Istanbul, significa però anche “offrire prospettive concrete e praticabili a coloro che rivendicano la fuoriuscita dal ruolo di “vittima”, a prendere (o a riprendere) il proprio diritto fondamentale all’autodeterminazione”.

In questa direzione, occorre un’adeguata conoscenza, tanto delle dimensioni dei diversi fenomeni, dell’articolazione dei diversi luoghi nei quali la donna è esposta a situazioni di pericolo, quanto delle condizioni socio-economiche delle donne che intraprendono il proprio percorso di autonomia, a partire dalla propria indipendenza economica.

Secondo dati ISTAT⁴⁴ - forniti nel corso dei lavori preparatori dei progetti di legge relativi all’introduzione di “Disposizioni per l’inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere”⁴⁵ - per quanto la violenza di genere costituisca un fenomeno “trasversale” (tra classi sociali, condizioni socio-economiche e livelli di istruzione), si rivela particolarmente elevato il numero di donne vittime di violenza - inserite in un percorso di fuoriuscita presso i servizi specializzati - che risultano «non autonome economicamente» (rappresentano oltre il 60% del campione analizzato): si stima che attualmente siano almeno 21 mila le donne prive di occupazione che potrebbero beneficiare di apposite misure di inserimento lavorativo.

Un dato probabilmente sottostimato: «sia perché le informazioni a disposizione sono parziali, sia perché la componente seguita dai servizi territoriali non è nota e perché il fenomeno della violenza di genere è generalmente sottostimato»⁴⁶.

Si consideri, inoltre, che «tra le donne non autonome economicamente, il 58,1% ha figli che convivono con loro e, tra queste, nel 59,1% dei casi sono figli minorenni. Le percentuali aumentano se si osservano le donne che sono casalinghe: sono il 74,5% coloro che coabitano con i figli e, tra loro, il 66,4% ha figli minorenni»⁴⁷.

La situazione appena descritta induce a confermare quanto ben evidenziato dalla normativa internazionale: uno dei principali ostacoli alla giustiziabilità dei diritti delle vittime di violenza, soprattutto domestica, si colloca a monte dello stesso processo (civile e/o penale). Precede la stessa determinazione della donna di uscire dal proprio silenzio, ancor prima che per il timore del processo, per la paura nei confronti del destino economico proprio e dei propri figli.

Non a caso, l’art. 18 della Convenzione di Istanbul impone tra gli Obblighi generali in materia di Protezione e sostegno, l’adozione di misure che «mirino ad accrescere l’autonomia e l’indipendenza economica delle donne vittima di violenza».

⁴⁴ Audizione dell’Istituto nazionale di statistica, Dott.ssa Linda Laura Sabbadini, presso la Camera dei deputati - XI Commissione (Lavoro pubblico e privato), 8 febbraio 2022, in https://www.istat.it/it/files//2022/02/Istat-Violenza-di-genere_Comm-Lavoro_08_02_2022.pdf.

⁴⁵ I diversi progetti, attualmente in discussione alla Camera dei Deputati, sono stati unificati nell’A.C. T.U. 1458 ed abb., *Disposizioni per l’inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e domestica*.

⁴⁶ Audizione Sabbadini, *cit.*, p.15

⁴⁷ Audizione Sabbadini, *cit.*, p.12

L'assunto sul quale poggia tale previsione è che l'indipendenza economica di una donna costituisca uno dei presupposti essenziali (seppur non esclusivo) della stessa possibilità di sottrarsi a rapporti violenti e di ricostruire la propria autonomia (non solo economica).

Nella stessa direzione si muove, adesso, la citata Raccomandazione OIL n.206, che individua una serie di misure da adottare per «attenuare l'impatto della violenza domestica nel mondo del lavoro»: dai congedi per le vittime di violenza domestica; all'applicazione di modalità di lavoro flessibili e protezione per le vittime di violenza domestica; dalla protezione temporanea contro il licenziamento per le vittime di violenza domestica, all'inclusione della violenza domestica nella valutazione dei rischi sul luogo di lavoro.

La Raccomandazione OIL tiene conto del fatto che la condizione lavorativa delle donne vittima di violenza è fortemente differenziata: non tutte le vittime di violenza domestica sono donne “inattive”, prive di occupazione o con occupazioni precarie.

Per altre donne, invece, la condizione di inattività o di precarietà lavorativa può diventare uno dei presupposti dell'accettazione passiva della propria dipendenza (dell'assenza di alternative al sopruso e alla violenza fisica e psichica).

La complessità delle diverse situazioni impone, dunque, un nuovo approccio al tema della violenza di genere: esige la capacità di introdurre processi di forte innovazione nelle modalità di presa in carico delle vittime di violenza; richiede il potenziamento dell'offerta di servizi e di percorsi individualizzati di fuoriuscita dalla violenza, flessibili e coerenti con le differenti esigenze di ciascuna vittima.

Occorre estendere e valorizzare le esperienze specifiche dei Centri antiviolenza, che dimostrano l'efficacia di una metodologia di lavoro che, proprio in quanto basata su interventi individualizzati, riesce a coniugare le prassi consolidate dell'approccio di genere con le strategie di inclusione fondate sull'offerta di incentivi e misure di sostegno al reddito. Tali misure possono produrre risultati positivi e stabili solo se inseriti in percorsi di empowerment, che puntano sulla valorizzazione delle risorse personali, sulla sperimentazione di auto-efficacia, incidendo sulle aspirazioni e sul superamento delle condizioni di povertà⁴⁸.

⁴⁸ Va considerato come l'esposizione cronicizzata alla violenza, con le caratteristiche che assume nel contesto domestico, la svalutazione e la denigrazione costante, l'isolamento, la privazione relazionale e culturale, i limiti alla libertà, la segregazione, minano profondamente la percezione delle proprie capacità e l'autostima, rendendo così particolarmente complesso il sostegno all'autonomia di quelle donne che, sopravvissute alla violenza, presentano anche particolari situazioni di svantaggio pregresse. Molteplici sono i casi di donne tra quelle che chiedono aiuto, come confermano i più recenti dati, che, oltre ad aver subito violenza nei contesti familiari, non hanno completato gli studi dell'obbligo, non dispongono della patente di guida, non hanno esperienze lavorative se non di tipo informale e sottopagato, non hanno strumenti e risorse personali disponibili per ricostruire la propria vita lontano dal partner violento. Inoltre, la relazione maltrattante tende ad assorbire tutte le energie nei circuiti di sofferenza e difesa, minando lucidità, attenzione e autostima ed impedendo di coltivare interessi, cogliere stimoli e cercare spazi di crescita personale e professionale. Gli interventi da programmare devono essere quindi pensati per agire contestualmente sull'attivazione della consapevolezza, la rielaborazione del trauma, la possibilità di credere in sé stesse e di immaginarsi capace di costruirsi un reddito per sé e per i propri figli, superando lo scoraggiamento che contribuisce a porle inevitabilmente fuori dal mercato del lavoro.

5.3.1 Le misure di sostegno alle donne “non autonome economicamente”: incentivi all’occupazione femminile e reddito di libertà

L’approccio “emergenziale” della normativa sulla violenza maschile contro le donne, con particolare riferimento alla violenza domestica, risulta particolarmente evidente nel campo degli interventi di promozione dell’autonomia economica delle donne che affrontano percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

Le misure introdotte negli ultimi anni si articolano in due “filoni”: a) interventi di promozione dell’inserimento (o del reinserimento) socio-lavorativo delle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza; b) interventi di sostegno al reddito delle donne in condizioni di povertà (il cosiddetto Reddito di libertà).

A) L’obiettivo della **promozione dell’inserimento socio-lavorativo delle donne vittime di violenza** è posto tra le finalità dei tre Piani d’azione nazionali approvati a partire dal 2015⁴⁹ e costituisce, dunque, una delle linee di finanziamento di programmi e progetti sostenuti con le risorse del Fondo previsto dalla legge n.119 del 2013 (legge di conversione del citato DL n.93 del 2013).

Centri antiviolenza e Case rifugio gestiscono numerosi e qualificati progetti, sperimentali e non, che mirano a promuovere la consapevolezza e l’empowerment delle donne che intraprendono percorsi di autonomia, attraverso sportelli di orientamento, laboratori, tirocini formativi, e – ove possibile – tramite un’attività di rete con soggetti pubblici e privati che possono facilitare l’incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Rimane, tuttavia, un notevole scarto tra la percentuale di donne prive di autonomia economica che si rivolgono ai servizi antiviolenza⁵⁰ e le effettive opportunità di un loro inserimento nel mondo del lavoro. Ma, soprattutto, permane un forte divario tra aspettative di effettiva autonomia e stabilità dei percorsi di integrazione socio-lavorativa.

Un primo tentativo di agevolare l’assunzione di donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza (tramite contratti di lavoro regolari e stabili) è stato sperimentato nel 2018 e nel 2021, sia pur con riferimento alle sole cooperative sociali: l’art. 1, comma 220 della L. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), aveva introdotto una misura transitoria che prevedeva incentivi contributivi per le cooperative sociali che assumessero, nel corso del

⁴⁹ Il primo “Piano d’azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere” è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015. Il secondo Piano, “Piano strategico nazionale contro la violenza maschile sulle donne (2017-2020)”, approvato nella seduta del Consiglio dei ministri del 23 novembre 2017 previa Intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata del medesimo giorno. Segue, nel 2021, il “Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023”, presentato in Consiglio dei ministri il 18 novembre 2021.

⁵⁰ Oltre ai dati ISTAT citati al precedente § 5.3, si vedano quelli forniti dall’Associazione nazionale D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, *Report Annuale Rilevazione Dati 2021*, in <https://www.direcontrolaviolenza.it/violenza-maschile-alle-donne-a-che-punto-siamo/>, secondo i quali solo il 37% delle donne che si rivolgono ai Centri della Rete può contare su un proprio reddito sicuro, mentre una donna su tre è totalmente priva di reddito (pp.22 s.).

2018, donne vittime di violenza⁵¹. Successivamente, l'articolo 12, comma 16-bis, DL 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha esteso la citata misura transitoria anche alle assunzioni effettuate nel corso del 2021, concedendo un esonero contributivo per un periodo massimo di 12 mesi.

La legge di Bilancio per il 2022 ha omesso la proroga di tale agevolazione. A sua volta, l'iter di approvazione dei progetti di legge che ne proponevano l'estensione alle assunzioni effettuate nel 2022 e al 2023 è rimasto bloccato alla Camera dei Deputati⁵².

Pertanto, al momento, non sono previste misure di agevolazione (fiscale o contributiva) destinate specificamente all'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza.

Ciò non significa, ovviamente, che percorsi individualizzati di accompagnamento delle vittime di violenza non possano avvalersi di altre misure di promozione dell'inserimento lavorativo a valenza "generale", o meglio di una delle numerose misure previste per diverse categorie sociali, all'interno delle quali la donna potrebbe ritrovarsi, non tanto in quanto "vittima di violenza", quanto per altre sue caratteristiche⁵³.

Si pensi, a mero titolo di esempio, al cosiddetto Bonus "donne svantaggiate", previsto dall'art.1, commi da 16 a 19, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), per le assunzioni effettuate nel 2021 e nel 2022. Per accedere a tale Bonus occorre, tuttavia, che la donna possieda uno dei requisiti previsti dalla normativa in materia di soggetti "svantaggiati", che non includono l'inserimento in percorsi di fuoriuscita dalla violenza. L'elenco dei requisiti è sicuramente ampio (disoccupate ultra-cinquantenni, disoccupate residenti in una delle aree svantaggiate, inoccupate o disoccupate in settori economici caratterizzati da un'accentuata disparità occupazionale di genere, inoccupate o disoccupate di lunga durata)⁵⁴. Resta comunque da chiedersi se, nella pratica attuazione, questa misura (anch'essa transitoria) si riveli appropriata alla complessità e alla delicatezza della difficile condizione delle donne esposte alla violenza domestica, per le quali la conquista della propria autonomia esige percorsi di accompagnamento e di sostegno specializzato (anche nelle fasi successive all'eventuale assunzione).

⁵¹ L'art. 1, comma 220, della L- 27 dicembre 2017, n. 205, dispone che «Alle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n.381, con riferimento alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, decorrenti dal 1° gennaio 2018 con riferimento a contratti stipulati non oltre il 31 dicembre 2018, delle donne vittime di violenza di genere, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza o dai centri anti-violenza o dalle case rifugio, di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, è attribuito, per un periodo massimo di trentasei mesi, un contributo entro il limite di spesa di un milione di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020 a titolo di sgravio delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute relativamente alle suddette lavoratrici assunte».

⁵² La misura era espressamente prevista nel citato A.C. T.U. 1458 ed abb., *Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e domestica*.

⁵³ Per una ricognizione delle diverse ipotesi di sgravi contributivi, introdotte negli ultimi anni, per promuovere nuove assunzioni, cfr. https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_incentivi_all_occupazione.html

⁵⁴ Il cosiddetto Bonus Donna, pur avendo una portata piuttosto ampia, prevede quali destinatarie solo le donne che possiedono uno dei requisiti indicati all'art. 4, commi da 9 a 11, della legge 28 giugno 2012, n. 92, in virtù dell'espresso richiamo operato dall'art. 1, comma 16, della legge di bilancio 2021. Per un'analisi attenta dei requisiti richiesti, si veda la Circolare INPS n. 32 del 22-02-2022, relativa alle modalità di accesso a questa tipologia di agevolazioni all'occupazione femminile, in <https://servizi2.inps.it/Servizi/CircMessStd/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualUrl=%2fCircolari%2fCircolare%20numero%2032%20del%2022-02-2021.htm>

Il carattere discontinuo e precario del sistema delle agevolazioni all'inserimento lavorativo, insieme alla consapevolezza della peculiarità della condizione delle vittime di violenza, tra il 2018 e il 2021, hanno motivato la presentazione dei già citati progetti di legge volti a prevedere misure *ad hoc* “per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere”⁵⁵, che - pur con argomentazioni e soluzioni differenti - convergevano nell'affermare che l'accesso al lavoro è una condizione necessaria per l'autonomia delle persone e per rafforzare e consolidare i percorsi di uscita dalla violenza.

Nel corso dell'iter parlamentare di approvazione di tali progetti di legge (assegnati in sede referente alla Commissione XI - Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati), sono emerse numerose istanze volte ad ampliare l'ambito applicativo delle misure di agevolazione (fiscale e contributiva), sia con riferimento alla platea dei datori di lavoro che avrebbero potuto usufruire degli incentivi, sia con riferimento alla promozione dell'autoimprenditorialità femminile (ad esempio, agevolazioni per il lavoro autonomo).

Uno dei fattori “frenanti” dell'iter di approvazione è sembrato risiedere nella difficoltà di operare una stima appropriata del numero di potenziali destinatarie delle misure proposte e della conseguente incidenza finanziaria delle stesse⁵⁶.

Una difficoltà che, in futuro, potrebbe essere affrontata con maggior rigore, grazie all'attuazione della L. 5 maggio 2022, n. 53, recante “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere”, che consentirà di razionalizzare e rendere permanente la raccolta di dati e informazioni sulla violenza di genere esercitata contro le donne, al fine di monitorare il fenomeno ed elaborare politiche che consentano di prevenirlo e contrastarlo.

B) L'emergenza pandemica ha messo in rilievo un'altra esigenza: quella di dover offrire alle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza una risposta “immediata”, in termini di un reddito minimo, per far fronte alle spese essenziali “per assicurare l'autonomia abitativa e la riacquisizione dell'autonomia personale, nonché il percorso scolastico e formativo dei figli o delle figlie minori”. Si tratta del cosiddetto **Reddito di libertà**.

Introdotta dall'art. 105-bis del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e disciplinata con il DPCM del 17 dicembre 2020, consiste in un contributo economico destinato alle donne vittime di violenza, senza figli o con figli minori, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle regioni e dai servizi sociali nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, stabilito nella misura massima di 400 euro mensili pro capite, concesso in un'unica soluzione per massimo 12 mesi, a donne in condizioni di “stato di bisogno o di stato di bisogno straordinario ed urgente”.

Destinatario del contributo sono le donne residenti nel territorio italiano, che siano cittadine italiane o comunitarie, oppure cittadine extracomunitarie, in possesso di regolare permesso di soggiorno o dello status di rifugiate politiche o di protezione sussidiaria.

⁵⁵ Si tratta dei diversi progetti di legge riuniti dalla Commissione XI - Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati nel citato A.C. T.U. 1458 ed abb., *Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e domestica*.

⁵⁶ Cfr., Camera dei Deputati, *Analisi degli effetti finanziari* A.C. 1458 e abb., *Disposizioni per l'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza di genere e domestica*, curata dal Servizio Bilancio dello Stato e dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione), in <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AF1458.Pdf>

Concepito quale misura- tampone legata all'emergenza Covid19, il Reddito di libertà, dopo le prime difficoltà di applicazione, per il 2022 è stato rifinanziato e cofinanziato dagli Enti territoriali. Il che dovrebbe consentire di soddisfare le richieste presentate e non accolte nel 2021 per insufficienza di fondi⁵⁷.

Le difficoltà applicative di questa misura variano da Regione a Regione: l'accesso al contributo, infatti, prevede un coinvolgimento attivo tanto dei Centri antiviolenza, quanto dei servizi sociali dei Comuni, chiamati ad inoltrare all'INPS le istanze, previa certificazione dello "stato di bisogno" della richiedente.

Il carattere "straordinario" di questa forma di sostegno al reddito sembra aver favorito le richiedenti dei territori più attrezzati, dal punto di vista amministrativo, ad affrontare la novità del provvedimento. Potrebbe essere questa una delle spiegazioni della forte diversificazione del numero di istanze pervenute all'INPS nel corso del 2021 (un totale di 848 domande): si passa dalle 188 domande della Lombardia alle 91 del Lazio; dalle 146 della Campania alle 21 della Sicilia; fino a Regioni dalle quali non sono pervenute istanze (Ad es., Molise)⁵⁸.

Il che conferma una delle maggiori criticità del nostro sistema di protezione e supporto delle donne che vivono in condizioni di violenza: la disomogeneità sul territorio nazionale dei livelli di tutela dei diritti fondamentali delle vittime di violenza.

5.3.2. L'attuazione della Convenzione OIL: le misure di sostegno alle lavoratrici vittime di violenza, anche domestica

Come più volte evidenziato, la violenza maschile contro le donne costituisce un fenomeno "trasversale", che non colpisce necessariamente, tanto meno esclusivamente, donne in condizioni di emarginazione sociale o "in stato di bisogno" economico: è un fenomeno "strutturale", che attraversa tutte le classi sociali, tutti gli ambiti lavorativi, professionali e di studio.

Gli stessi dati citati ai paragrafi precedenti rivelano che almeno un terzo delle donne che si rivolgono ai CAV gode di un proprio reddito e di stabilità economica.

Da un lato, questi dati confermano l'assenza di una specifica connessione tra condizione socio-economica della donna e livelli di rischio di esposizione alla violenza basata sul genere. Così come confermano la forte determinazione delle donne prive di autosufficienza economica ad intraprendere percorsi assistiti di reinserimento socio-economico.

⁵⁷ L'INPS, con il Messaggio n. 4352, del 07-12-2021, ha rettificato quanto previsto dalla propria Circolare e n. 166 dell'8 novembre 2021, secondo la quale le domande non accolte per l'esaurimento delle risorse sarebbero state definitivamente scartate.

⁵⁸ Cfr. Reddito di Libertà – Report 13/12/2021, fonte INPS, presentato al Convegno su "Reddito di libertà: dalla parte delle donne", promosso dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dall'INPS, svoltosi online il 14 dicembre 2021.

Dall'altro, dimostrano la lungimiranza delle indicazioni fornite, oltre che dalla Convenzione di Istanbul, dalla Convenzione OIL n. 190 del 2019 sull'eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro e dalla relativa Raccomandazione n. 206⁵⁹. Entrambe le Convenzioni - che il nostro Paese ha ratificato e si è impegnata ad attuare – segnalano la necessità di adottare una strategia di contrasto capace di disarticolare i propri interventi a seconda dei contesti di riferimento e dei bisogni individuali delle donne.

In particolare, la Convenzione OIL prende in seria considerazione la diffusione di fenomeni di sopraffazione e di violenza basata sul genere nei rapporti di lavoro, tenendo in adeguato conto le grandi trasformazioni del mercato del lavoro nell'ultimo trentennio. Significativa, in tal senso, l'estensione dello stesso concetto di “mondo del lavoro”, che oggi va ben oltre il “luogo fisico”, come tradizionalmente inteso: si tratta di attuare una strategia di contrasto che includa tutti i settori economici e le circostanze (*“in occasione di lavoro, in connessione con il lavoro o che scaturiscono dal lavoro”*) in cui possano verificarsi fattispecie di violenza e molestie.

Come si è anticipato, il complesso apparato normativo italiano in materia di divieti di discriminazioni basate sul genere e di molestie (anche sessuali) sui luoghi di lavoro, sebbene risulti pienamente rispettoso dei principi e delle regole definite in sede comunitaria (oltre che di quelli fissati nelle Convenzioni internazionali), continua ad essere scarsamente applicato.

Ancora sottovalutata appare, inoltre, la necessità di riconoscere le connessioni tra violenza domestica e ambito lavorativo/professionale per quella, pur rilevante, percentuale di donne che non hanno bisogno di richiedere percorsi di inserimento lavorativo (svolgono già un'attività lavorativa e godono di autosufficienza economica). Connessioni ben evidenziate dalla Convenzione OIL, che mette in rilievo come la violenza domestica non rappresenti un “fatto privato” (nascosto entro le mura domestiche), ma «possa avere ripercussioni sull'occupazione, la produttività e la salute e sicurezza».

Occorre riconoscere che, negli ultimi anni, il legislatore italiano ha già introdotto alcune delle misure, ora previste dalla Convenzione OIL, per la tutela delle lavoratrici che subiscono violenza domestica, con particolare riferimento ai congedi retribuiti.

L'articolo 24, decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, prevede che le lavoratrici dipendenti del settore pubblico e privato e le lavoratrici con rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, inserite nei percorsi di protezione relativi alla violenza di genere, possano avvalersi di un'astensione dal lavoro per un periodo massimo di 90 giorni nell'arco temporale di tre anni. Successivamente, con la legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017) il congedo è stato esteso anche alle lavoratrici autonome e con la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), anche alle lavoratrici del settore domestico.

Secondo i Report INPS⁶⁰, non sono ancora molte le donne che decidono di avvalersi di tale misura (tra le trecento e le quattrocento unità sull'intero territorio nazionale), anche se, negli ultimi tre anni, si registra una lieve, ma progressiva crescita delle richieste.

⁵⁹ V. *supra* § 2.1.2

⁶⁰ Sul sito INPS sono pubblicati i Report annuali, dal 2019 al 2021, relativi al numero di donne che hanno usufruito del congedo retribuito e alla relativa distribuzione territoriale, in <https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/attivita-di-ricerca/collaborazioni-e-partnership/donne-vittime-di-violenza>

Anche in questo caso, poi, va rilevato l'eccessivo squilibrio territoriale che segna tuttora l'accesso a tale opportunità: nel 2021, a fronte di un numero di donne che hanno usufruito del congedo retribuito che raggiunge o supera le 50 unità in Regioni quali Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, si registrano numeri particolarmente esigui in Regioni quali la Sicilia (6 lavoratrici), la Puglia (8 lavoratrici), l'Abruzzo (4 donne), fino alla totale assenza di richieste della Valle d'Aosta.

Per quel che riguarda le altre misure suggerite dall'OIL (modalità di lavoro flessibile, protezione temporanea dal licenziamento, possibilità di ottenere trasferimenti della sede di lavoro), va segnalato che, al momento, alcuni diritti sono stati previsti da diversi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

Disattesa, invece, finora l'opportuna indicazione contenuta all'art. 18, lett. d) della citata Raccomandazione OIL n.206/2019, che suggerisce la necessità di includere la violenza domestica “nella valutazione dei rischi sul luogo di lavoro”. Indicazione del tutto conseguente alla consapevolezza delle ripercussioni che la violenza domestica può introdurre nel mercato del lavoro, in termini di occupazione, produttività, salute e sicurezza.

L'occasione più adeguata e ravvicinata per prendere in considerazione le indicazioni OIL avrebbe potuto essere rappresentata dall'elaborazione delle linee Guida relative alla “Certificazione sulla parità di genere”, che hanno portato alla recente adozione del sistema UNI/PdR 125:2022 (16 marzo 2022), secondo quanto previsto dal Decreto del Ministro per le pari opportunità 29 aprile 2022 (G.U. 1 luglio 2022).

Nel documento *“Linee guida sul sistema di gestione per la parità di genere che prevede l'adozione di specifici KPI (Key Performance Indicator - Indicatori chiave di prestazione) inerenti alle Politiche di parità di genere nelle organizzazioni”*⁶¹, l'unico riferimento alla violenza di genere (espressa, peraltro, in termini neutri) è quello contenuto al punto 6.3.2.6, *Attività di prevenzione di ogni forma di abuso fisico, verbale, digitale (molestia) sui luoghi di lavoro*, che impegna le organizzazioni certificate, «in relazione alle proprie politiche e risorse», a «dare piena attuazione alle previsioni di legge e agli accordi collettivi, sottoscritti dalle organizzazioni imprenditoriali cui aderisce, in materia di contrasto alle molestie sui luoghi di lavoro», indicando alcune misure minime, per lo più rivolte alle molestie sui luoghi di lavoro, senza prendere in considerazione la violenza domestica.

⁶¹ Il Documento sulle Prassi di Riferimento del sistema UNI/PdR 125:2022 “riflette gli esiti del confronto svoltosi nel Tavolo di lavoro sulla certificazione di genere delle imprese previsto dal PNRR Missione 5, coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità e a cui hanno partecipato il Dipartimento per le politiche della famiglia, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico e la Consiglieria Nazionale di Parità” (p. 1).

5.4. LA QUESTIONE DEL POTENZIAMENTO E DELLA RAZIONALIZZAZIONE DEI SERVIZI DI ACCOGLIENZA, PROTEZIONE E SUPPORTO

La Commissione ha avviato, fin dalla sua costituzione, un'approfondita indagine sul funzionamento del sistema dei servizi di accoglienza, protezione e supporto delle donne che intendono liberarsi da condizioni di violenza, basata sul genere.

L'indagine, basandosi anche sui rilievi rivolti al sistema italiano dal GREVIO⁶², evidenziava lo «stato di precarietà e di incertezza che contraddistingue il modello di sostegno pubblico di attività dirette alla protezione di diritti fondamentali delle donne (a partire dalla tutela del diritto alla vita e all'integrità fisica)», a partire dal «controverso sistema di trasferimenti plurimi delle risorse che recano, per legge, il vincolo di destinazione ai centri antiviolenza e alle case rifugio (causa primaria della tempistica che intercorre tra stanziamento statale ed erogazione effettiva delle risorse).

La Relazione conclusiva di tale indagine, approvata nella seduta del 14 luglio 2020, oltre ad apportare utili elementi di analisi del nostro modello di prevenzione e di contrasto della violenza maschile, conteneva alcune Raccomandazioni, che hanno contribuito al processo di riforma della governance del sistema antiviolenza⁶³.

Sembra utile riprendere alcune di tali Raccomandazioni:

- implementare le risorse per l'intero sistema di prevenzione e contrasto alla violenza;
- istituzione di un osservatorio nazionale permanente, con compiti di valutazione indipendente dell'intero sistema dei servizi dedicati al contrasto della violenza contro le donne, di monitoraggio dell'implementazione delle azioni previste e di controllo degli standard di qualità dei servizi antiviolenza.

Entrambe queste Raccomandazioni sono state accolte da Governo e Parlamento, che hanno previsto, da un lato, un graduale incremento delle risorse destinate al finanziamento del Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, dall'altro, la costituzione di due nuovi organismi con il compito di definire «un sistema strutturato di governance del Piano tra tutti i livelli di Governo»: una Cabina di regia interistituzionale ed un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica (Legge 30 dicembre 2021, n. 234, legge di bilancio per l'anno 2022)⁶⁴.

La Commissione prospettava, altresì, l'esigenza di una riforma organica della normativa in materia di prevenzione e di contrasto di ogni forma di violenza di genere.

⁶² CONSIGLIO D'EUROPA, GREVIO - Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, *Rapporto di Valutazione (di Base) del GREVIO sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)* – ITALIA, cit.

⁶³ Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020 (Doc. XXII-bis, n. 3)

⁶⁴ I nuovi organismi sono stati costituiti presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e disciplinati con Decreti del Ministro delle Pari Opportunità e la Famiglia: il DM 29 marzo 2022, concernente “Istituzione della Cabina di regia interistituzionale sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica” e il DM 12 aprile 2022, relativo alla “Costituzione dell'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica”.

La chiusura anticipata della Legislatura lascia aperto questo nodo: spetterà al prossimo Parlamento riprendere le fila di un riordino della disciplina in materia, in grado di rendere più facilmente accessibili e fruibili i diritti delle donne a ricevere un supporto immediato ed adeguato al bisogno indilazionabile di garantire la propria sicurezza ed incolumità e, nel contempo, di ricostruire la propria autostima ed autodeterminazione (messe in discussione dall'esposizione alla violenza).

5.4.1. Omogeneità della risposta a livello territoriale: la previsione di Livelli essenziali di prestazioni nella tutela dei diritti civili e sociali delle donne vittime di violenza

Nella citata Relazione, la Commissione raccomandava, altresì, di «promuovere un'analisi territoriale dei bisogni coinvolgendo gli enti gestori specializzati di centri antiviolenza e case rifugio in tutti i livelli decisionali».

C'è ancora molto lavoro da fare in questa direzione. Certamente, un valido ausilio potrà venire, d'ora in poi, dall'attuazione della recente Legge 5 maggio 2022, n. 53, recante “Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere”.

Un'analisi degli effettivi fabbisogni di servizi e di strumenti di supporto risulta di fondamentale importanza ai fini di una più adeguata individuazione degli strumenti di sostegno dell'indipendenza economica delle donne (v. *supra*, § 5.3.1) e delle forme di tutela delle lavoratrici esposte a forme di violenza domestica (v. *supra*, § 5.3.2). E risulterebbe di grande utilità anche allo scopo di una definizione delle procedure e delle modalità di erogazione più idonee a favorire l'accesso a tali misure.

Come dimostrano i dati sopra riportati, il carattere eccezionale e transitorio delle misure, di volta in volta, introdotte “in via sperimentale”, non solo rischia di depotenziarne l'impatto, ma soprattutto finisce per penalizzare le donne che vivono in territori che presentano un sistema di servizi meno sviluppato.

Si prendano, solo a titolo di esempio, i dati relativi alle richieste di Reddito di libertà presentate nel 2021. È difficile pensare che tale misura risulti meno utile o appetibile per le donne di alcune Regioni, pure caratterizzate da livelli particolarmente bassi di attività femminile. È più verosimile che le donne di queste Regioni abbiano incontrato difficoltà nell'attivazione di procedure che presuppongono una più capillare diffusione di Centri Antiviolenza (chiamati a certificare l'inserimento in percorsi di fuoriuscita dalla violenza) e di servizi sociali efficienti (chiamati a verificare lo “stato di bisogno”, nonché ad inoltrare la domanda all'INPS).

Analoghe considerazioni possono svolgersi con riferimento al ricorso ai congedi retribuiti per lavoratrici inserite nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

Solo un'analisi rigorosa dei fabbisogni e dell'articolazione dei servizi sul territorio può guidare le scelte del legislatore nella selezione delle misure da introdurre e di quelle “stabilizzare” o da potenziare.

Va sempre ricordato che la “materia” della prevenzione e del contrasto della violenza attiene alla tutela di diritti fondamentali della persona: è indispensabile una strategia orientata

a garantire una maggiore omogeneità, anche a livello territoriale, della reazione alla violazione di tali diritti.

La citata Relazione, approvata il 14 luglio 2020, enunciava un obiettivo unanimemente condiviso: «Per consentire a tutte le amministrazioni coinvolte di agire verso un miglioramento della qualità dei servizi, appare necessario ragionare non solo in termini di requisiti minimi, bensì nell’ottica della definizione di un insieme di standard e principi guida a cui tendere».

Si tratta di mettere al centro dell’azione il diritto delle donne ad un’esistenza libera e dignitosa. In definitiva, anche in questo delicato ambito, come per altri diritti fondamentali (salute, occupazione, istruzione, assistenza), è indispensabile dare piena attuazione dell’art. 117, lett. m), che impone allo Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

5.4.2 Il modello di governance dei servizi anti violenza e le risorse per il finanziamento dei Centri anti violenza e delle Case Rifugio

L’ipotesi di garantire, in modo omogeneo nelle diverse aree del Paese, “livelli essenziali delle prestazioni” in materia di assistenza, protezione e supporto delle donne esposte alla violenza maschile presuppone, ovviamente, il contestuale potenziamento del complesso sistema dei servizi anti violenza.

Un primo passo in questa direzione può essere rappresentato dalla riforma, introdotta con la Legge di Bilancio 2022 (Legge 30 dicembre 2021, n. 234), che – come si è visto - da un lato, assegna al Piano nazionale anti violenza un nuovo respiro “strategico” ed uno sviluppo su base triennale, dall’altro, introduce un rafforzamento della governance di livello centrale, attraverso la costituzione presso l’Autorità politica delegata per le pari opportunità dei nuovi organismi nazionali con competenza nella materia (Cabina di regia e Osservatorio Nazionale).

La complessità dell’attuale modello di governance richiederà, comunque, la predisposizione di un testo normativo organico, che consenta di rendere più trasparente e meno “burocratica” la dinamica delle relazioni tra livello statale e livello territoriale.

Va considerato, inoltre, che l’incremento del Fondo destinato al finanziamento dei CAV e delle Case Rifugio (operato dalla Legge di Bilancio 2022) potrà produrre effetti positivi solo se accompagnato da una revisione delle modalità di sostegno alle strutture del privato sociale specializzate nella gestione dei percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

La citata Relazione della Commissione raccomanda, in particolare, di «semplificare e velocizzare il percorso dei finanziamenti, verificarne l’effettiva erogazione ai centri anti violenza e alle case rifugio attraverso un sistema di monitoraggio più efficace». Ma, soprattutto, richiama l’attenzione sulla necessità di assicurare finanziamenti stabili, basati su criteri di sostenibilità dei costi di assistenza e supporto posti a carico degli enti del privato sociale specializzati.

Vero è, infatti, che uno dei principali fattori della vitalità e della competenza delle associazioni tradizionalmente impegnate nel rapporto con le donne che subiscono violenza è la loro capacità di avvalersi di contributi offerti a titolo di volontariato⁶⁵.

Altrettanto vero è che una sana ed efficace gestione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del settore deve essere in grado di “contabilizzare” i costi effettivi dei servizi offerti ai cittadini, a partire da quelli connessi con attività “aggiuntive” rispetto ai progetti finanziati (quali, ad esempio, la gestione delle “pratiche” relative all’accesso a diritti sociali, quali il Reddito di libertà o i congedi retribuiti, come avviene per tutti i soggetti delegati alla gestione di “pratiche INPS”).

5.5. LA FRAMMENTAZIONE DELLA RISPOSTA DELL’ORDINAMENTO AI DIVERSI CONTESTI DELLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE: TRATTA, CAPORALATO, MOLESTIE SUL LAVORO, VIOLENZA INTRA-FAMILIARE

Nell’ultimo ventennio, la normativa europea e quella nazionale hanno sviluppato una particolare sensibilità verso la tutela delle persone “vulnerabili” esposte a diverse forme di violenza o di discriminazione. Si pensi allo sviluppo delle politiche destinate al contrasto del traffico di esseri umani e del “grave sfruttamento lavorativo” (il cosiddetto caporalato).

È noto che entrambi questi fenomeni hanno quali principali vittime donne e ragazze, soggette a nuove forme di schiavitù o di para-schiavitù, di mercificazione del corpo femminile e di sopraffazione basata sul totale disconoscimento dell’identità della donna.

Siamo di fronte a fenomeni complessi, talora contigui, spesso gestiti da organizzazioni criminali transnazionali, che richiedono una reazione da parte degli Stati capace di coniugare l’approccio repressivo con quello della protezione delle vittime.

Una parte consistente dell’intervento è riservata all’intersezione tra gestione dei flussi migratori in ingresso e protezione delle persone straniere più “vulnerabili”: vittime di tratta, richiedenti asilo, rifugiati, minori non accompagnati, donne e minori stranieri vittime di violenza domestica, ecc.

Tuttavia, negli ultimi anni, è emersa una nuova consapevolezza: il fenomeno della tratta di straniere extracomunitarie rappresenta solo la punta di un iceberg più profondo. Le molteplici forme del lavoro nero e della mercificazione del corpo femminile coinvolgono ormai migliaia di cittadine comunitarie ed italiane, vittime di diverse e plurime forme di minaccia e di violenza, che includono anche la violenza domestica.

Facendo leva sul bisogno economico, sulle gravi lacune dei circuiti regolari di inserimento lavorativo, nonché sulla carenza di servizi alla persona in molte aree del Paese, molte lavoratrici vengono indotte ad accettare rapporti di lavoro iniqui, precari ed incompatibili con le attività di cura, che restano per lo più a loro carico.

⁶⁵ Secondo i dati dell’Associazione nazionale D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, *Report Annuale Rilevazione Dati 2021*, cit., opera a titolo di volontariato oltre il 65% di coloro che prestano la propria attività presso i CAV e le Case Rifugio aderenti all’Associazione.

Non a caso, ampia parte del lavoro femminile “irregolare” sfugge alle statistiche e resta relegato nell’invisibilità.

La necessità di un’ incisiva azione di contrasto del complesso mondo del “lavoro sommerso” ha consentito l’avvio di rilevanti investimenti in programmi e progetti, che hanno quale finalità prioritaria il reinserimento socio-economico delle vittime del caporalato.

Basti citare, da un lato, il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)⁶⁶, dall’altro, la previsione nell’ambito del Piano di Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di «un Piano d’azione nazionale contro il lavoro sommerso, con nuove sanzioni, campagne di informazione e progetti specifici, anche per contrastare il caporalato e rispondere alle raccomandazioni della Commissione europea» (p.38) .

Meno diffusa, tuttora, la consapevolezza dell’impatto di genere delle forme più subdole di lavoro sommerso (non sempre riconducibili entro le fattispecie penalistiche della Tratta e del caporalato). Un’analisi attenta delle condizioni lavorative della componente femminile dei diversi comparti dell’economia sommersa può svelare il nesso stringente tra le nuove modalità di sfruttamento delle lavoratrici - che vanno ben oltre la violazione dei divieti di discriminazione e delle molestie nel mondo del lavoro – e la riaffermazione di antichi stereotipi sulla divisione del lavoro tra uomini e donne, nonché sulla “minore produttività” delle donne.

Quello che si innesca è una sorta di circolo vizioso tra svalorizzazione del contributo femminile alle attività produttive e “ricattabilità” delle donne che cercano un lavoro, costrette ad accettare la presunta superiorità di un modello “maschile” di organizzazione del lavoro (ritmi e orari di lavoro, flessibilità, reperibilità, diversificazione delle mansioni e delle retribuzioni).

Un’efficace azione di contrasto e di prevenzione di “ogni forma di violenza di genere” esigerebbe una più stretta correlazione tra la pianificazione degli interventi in materia di lavoro sommerso e quella degli interventi destinati alla protezione delle donne dalla violenza maschile.

Servirebbe, in particolare, un più stabile coordinamento tra i servizi pubblici e privati che gestiscono percorsi di inserimento o reinserimento lavorativo e le strutture impegnate in percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

⁶⁶ Il Piano è stato approvato il 20 febbraio 2020 dal Tavolo operativo sul Caporalato, presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, istituito con D, L., n. 119/2018, come convertito con modifiche dalla L. n. 136/2018, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria. Il Piano è pubblicato in <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Documents/Piano-Triennale-post-CU.pdf>.

VI. CONCLUSIONI

Sin dal suo insediamento, la Commissione ha perseguito il proprio compito di individuare le criticità del nostro sistema di tutela delle vittime di violenza di genere e di avanzare eventuali proposte di riordino della normativa in materia.

Come si evince da questa Relazione, nel corso della Legislatura numerosi sono stati gli interventi di riforma di punti qualificanti del nostro sistema antiviolenza, indirizzati verso una più efficace attuazione della Convenzione di Istanbul. Basti ricordare:

- gli interventi sul sistema repressivo/sanzionatorio (*supra* § 4.4.3)
- la recentissima riforma del diritto processuale della famiglia (*supra* § 4.33.);
- la revisione del sistema di governance dei servizi antiviolenza (*supra* § 5.4.2);
- l'introduzione di misure straordinarie di supporto alle vittime di violenza (*supra* § 5.2).

Sembra utile segnalare come tutte queste riforme, che potranno avere effetti positivi sulle politiche e le azioni di contrasto della violenza contro le donne, siano state approvate anche grazie al contributo di analisi, alle indagini ed alle raccomandazioni fornite da questa Commissione.

Il lavoro di ricognizione dell'assetto normativo si è svolto, dunque, nel contesto mobile di un quadro legislativo che si è arricchito progressivamente di nuovi strumenti di intervento.

La Commissione, peraltro, ha opportunamente ritenuto che tale lavoro dovesse essere condotto “in parallelo” rispetto alle numerose ed approfondite indagini volte a comprendere le dimensioni reali del fenomeno nel nostro Paese, il grado e le modalità di implementazione della normativa vigente, le sue eventuali disfunzioni.

È del tutto evidente, infatti, che non tutte le criticità del nostro sistema di attuazione della Convenzione di Istanbul traggono origine da un assetto normativo inadeguato o lacunoso. Tanto meno dall'inerzia del legislatore italiano in materia di contrasto e prevenzione di tutte le forme di violenza maschile contro le donne.

L'impegno del nostro legislatore è, del resto, riconosciuto anche dalle sedi internazionali e sovranazionali preposte al monitoraggio della situazione nel nostro Paese (dal Comitato CEDAW al GREVIO, dalla Corte EDU alla Commissione Europea), che – come si evince dai Rapporti citati in questa Relazione - muovono censure e rilievi per lo più sul terreno dell'implementazione della nostra normativa.

Occorreva, dunque, ed occorrerà ancora, indagare a fondo sulle ragioni più profonde di un fenomeno che, da un lato, ha radici antiche, dall'altro, si presenta in forme sempre nuove, spesso sommerse e subdole. Un fenomeno che non è possibile affrontare con risposte estemporanee, soluzioni transitorie, interventi parziali.

Le diverse Relazioni approvate dalla Commissione mettono in chiara evidenza come, in molti ambiti, difficoltà attuative e disfunzioni non dipendono necessariamente da deficit normativi.

Il terreno sul quale più spesso si arena la corretta applicazione dei principi e delle norme in materia di contrasto della violenza maschile contro le donne è quello dell'inadeguata

formazione e della carenza di specializzazione delle figure professionali che, a vario titolo, si trovano a gestire situazioni e contesti segnati dalla violenza di genere: dalle forze dell'ordine, agli operatori del sistema giudiziario (magistrati, avvocati, consulenti tecnici); dal personale medico-sanitario, agli operatori dei servizi sociali; dagli insegnanti, agli operatori dei servizi dedicati all'inserimento lavorativo.

È noto che tali carenze di formazione e specializzazione sono spesso legate all'esiguità delle risorse (umane, finanziarie e strumentali) dei servizi e degli uffici pubblici con competenze nella materia.

Ma dietro questo deficit formativo, altrettanto spesso si cela una grave lacuna culturale. Ciò che ancora fa da ostacolo alla capacità di riconoscere i "segnali" del fenomeno e, dunque, di operare con tempestività ed incisività è un approccio culturale - più diffuso di quanto non si pensi - che di fatto sottovaluta (o disconosce) la "natura strutturale" della violenza contro le donne, così come definita dalla Convenzione di Istanbul: «una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione», «uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini» (Preambolo della Convenzione di Istanbul).

Accade fin troppo spesso che l'attenzione sul fenomeno dei femminicidi, si accenda prioritariamente (se non esclusivamente) solo quando e se si presenta in forma di "emergenza", o quando è troppo tardi: quando le cronache registrano episodi efferati o irrimediabili. Appena si spengono i "riflettori" sull'ultimo episodio, si disperde nuovamente il nesso tra singolo episodio di violenza "fisica" e l'assuefazione ai fenomeni meno cruenti, ma striscianti, di discriminazione, alla resistenza di antichi e nuovi stereotipi, alla conservazione di arcaiche divisioni dei ruoli tra uomini e donne, agli ostacoli (più o meno nascosti) al pieno dispiegamento della libertà femminile.

Va riconosciuto che un approccio "emergenziale" si rinviene, spesso, anche nella nostra produzione legislativa, che nel corso dell'ultimo ventennio ha proceduto tramite provvedimenti che si sono stratificati, seguendo una logica incrementale.

Una logica che, in definitiva, finisce per contraddire proprio quell'impianto organico ed integrato che, secondo la Convenzione di Istanbul (così come secondo la Convenzione OIL), costituisce l'unico metodo adeguato per eradicare un fenomeno che non ha natura "emergenziale", bensì "strutturale".

La presente Relazione, nel ricostruire le diverse stagioni dell'intervento normativo, dimostra gli indubbi progressi realizzati dal nostro sistema nella direzione indicata dalla Convenzione di Istanbul.

Nel contempo, l'analisi della disciplina vigente consente di individuare e porre in evidenza anche quelle lacune, incongruenze o sovrapposizioni, che discendono per lo più dal suddetto approccio emergenziale/incrementale e che, tuttora, contribuiscono a determinare vuoti di tutela e disfunzioni del sistema di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne.

Tutti i lavori della Commissione, in definitiva, confermano la validità dell'ipotesi avanzata dall'art. 2, lett. m) della Delibera istitutiva di questa Commissione, ossia che dotarsi di «testi unici in materia, riepilogativi degli assetti normativi dei vari settori di interesse», rappresenta la soluzione più adeguata per «un miglioramento della coerenza e completezza della regolamentazione».

La chiusura anticipata della legislatura non ha consentito di procedere alla redazione di proposte di riordino della disciplina nella direzione auspicata nel corso dei lavori: quella di una “legge organica” che – anche sulla scorta di alcuni modelli stranieri (in particolare il modello spagnolo) – metta in “ordine” i quattro assi strategici (le quattro *P*) di un'azione coordinata ed integrata di lotta contro la violenza di genere.

Questo compito dovrà essere svolto, necessariamente, dal nuovo Parlamento, tenuto, comunque, ad assicurare continuità agli impegni assunti nelle sedi internazionali e sovranazionali.

In questa sede, tuttavia, sembra opportuno fornire alcune “raccomandazioni” al futuro legislatore.

A) In tema di ***Prevenzione***. Occorre ripensare gli interventi in materia di prevenzione, a partire dalla consapevolezza che la violenza maschile contro le donne è, innanzitutto, una “questione culturale”.

Serve andare oltre gli interventi occasionali o di breve periodo di “sensibilizzazione”, pure significativi. Occorre ripartire da un intervento organico e coordinato con le diverse istituzioni preposte al sistema educativo, all'istruzione universitaria e alla formazione professionale per lo sviluppo di programmi stabili (“curricolari”) destinati a promuovere l'educazione all'uguaglianza di genere.

È fondamentale incentivare, soprattutto nelle giovani generazioni, la capacità di costruire relazioni basate sui principi di parità, equità, rispetto, inclusività, riconoscimento e valorizzazione delle differenze, così da promuovere una società in cui il libero sviluppo di ciascun individuo avvenga in accordo col perseguimento del bene collettivo.

Nel contempo, nel settore della formazione, bisogna integrare le attuali prassi dei “corsi brevi” ed “opzionali” sulla violenza di genere: servono investimenti stabili nella formazione specialistica e nell'aggiornamento professionale delle figure che, a vario titolo, si trovano a gestire situazioni e contesti segnati dalla violenza di genere.

Serve, altresì, adottare e attuare misure efficaci per incoraggiare i media ad eliminare messaggi ed immagini che veicolano forme di discriminazione contro le donne (incluso il ritratto o la rappresentazione dannosi e stereotipati delle donne o di gruppi specifici di donne), anche nella pubblicità, online e in altri ambienti digitali.

B) In tema di ***Protezione***. Occorre dare priorità all'approvazione di testo organico dell'attuale disciplina del sistema dei servizi di assistenza, protezione e supporto alle donne che intraprendono percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

Le norme attualmente in vigore, seppure enunciano l'adozione di una pianificazione strategica, mantengono un elevato tasso di instabilità e disorganicità, che lascia estremamente fluido il percorso dalla previsione degli obiettivi strategici all'implementazione delle decisioni di spesa.

Serve un consistente potenziamento (in termini di risorse umane e finanziarie) ed una revisione del modello di governance dell'intera rete dei servizi pubblici e privati chiamati ad intervenire nelle azioni di contrasto e di supporto delle donne esposte a situazioni di violenza, che faccia perno sulla valorizzazione dei servizi specializzati (Centri Antiviolenza e Case Rifugio) che, secondo le indicazioni della Convenzione di Istanbul, operano adottando la metodologia della relazione tra donne e l'ottica di genere.

Sarà opportuno, anche, riprendere in seria considerazione una riforma delle misure destinate al sostegno dell'autonomia economica delle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza, passando dall'attuale modello degli interventi-tampone (di volta in volta, previsti con carattere transitorio e sperimentale) ad un modello di interventi strutturali, dotati di adeguata stabilità e facilità di accesso.

Più in generale, occorre rimettere al centro della disciplina dei servizi destinati alle donne esposte a situazione di violenza la tutela dei loro diritti fondamentali (civili e sociali).

È indispensabile una strategia orientata a garantire una maggiore omogeneità, anche a livello territoriale, dell'effettualità di tali diritti. Come per altri diritti fondamentali (salute, istruzione, assistenza, occupazione), anche in questo ambito, la legge deve procedere all'attuazione dell'art. 117, lett. m) Cost., ossia deve predisporre modalità e procedure per la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

C) In tema di ***Punizione***. Sebbene si tratti dell'Asse maggiormente sviluppato nell'ultimo decennio, rimane ancora aperta la questione della riforma di alcune fattispecie di reato, a partire da quella sulla violenza sessuale, fino a quelle sugli abusi e le molestie nel mondo del lavoro.

È opportuno, fin d'ora, sapere che il prossimo Parlamento sarà, quasi certamente, chiamato a recepire la citata Direttiva UE sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, in corso di approvazione, che, tra l'altro, prevede l'introduzione del principio del "consenso" (del "*solo sì vuol dire sì*") nelle fattispecie di violenza sessuale previste dai diversi Stati membri.

Nel contempo, occorrerà completare il percorso intrapreso in questa legislatura per il potenziamento di quelle misure di prevenzione, amministrative e giudiziali, che possono consentire alle forze dell'ordine di mettere "al riparo" le potenziali vittime di violenza dai propri aggressori.

D) In tema di ***Politiche integrate***. Il superamento dell'approccio emergenziale esige, a sua volta, l'abbandono di quella visione "settoriale" che, tuttora, caratterizza la "materia" della violenza di genere: troppo spesso concepita come un segmento "separato" e "marginale" delle politiche di pari opportunità.

Tanto con riferimento all'Asse Prevenzione, quanto con riferimento a quello della Protezione, risulta del tutto evidente la necessità di una forte integrazione del principio di uguaglianza ed equità di genere nell'ambito, da un lato, delle politiche educative e della formazione, dall'altro, nelle politiche di promozione di uno sviluppo socialmente sostenibile. Solo a titolo esemplificativo, basti qui indicare la necessità di un intervento normativo che estenda alle donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza misure e strumenti di sostegno già previsti per altri soggetti destinatari degli investimenti in materia di protezione e di reinserimento socio-economico.

Ovviamente, scelte come questa sono possibili solo se l'ordinamento prende in seria considerazione la natura "strutturale" della violenza maschile contro le donne.

Se si considera, cioè, che la protezione e il supporto delle donne esposte a violenza, anche domestica, non rappresentano misure "assistenziali", ma sono parte essenziale dell'effettività della tutela dei diritti fondamentali delle donne alla vita, all'integrità fisica, alla propria autodeterminazione.