

# IL PUGNO NEL CUORE

La conoscenza  
e le competenze  
per contrastare  
la violenza di genere







# **Il pugno nel cuore**

## **La conoscenza e le competenze per contrastare la violenza di genere**

**Presentazione di Attilio Fontana**

**Prefazione di Fabio Roia**

**Introduzione di Armando De Crinito e Fulvio Matone**



**GUERINI**  
**E ASSOCIATI**

**Coordinatore**

Armando De Crinito, *direttore scientifico PoliS-Lombardia*.

**Project leader**

Silvana Fabrizio, *PoliS-Lombardia*.

**Con il contributo di**

Manuela Samek, Daniela Loi e Marta Pietrobelli, *Istituto per la Ricerca sociale*; Silvana Fabrizio, *PoliS-Lombardia*; Francesca Garbarino e Paolo Giulini, *Centro Italiano per la Promozione della Mediazione*; Michele Mezzetti, *Arma dei Carabinieri*; Alessandra Simone, *Polizia di Stato*; Piergiorgio Weiss, Francesca Negri e Giuseppe Ragadali, *avvocati*; Laura Chiesa, *Polizia Locale Casalese*; Sonia Bernardi e Davide Spotti, *Polizia Locale di Cremona*; Alessandra Kustermann e Alessandra Farina, *Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico di Milano*; Claudia Moneta, Clara Sabatini e Francesca Cerati, *Regione Lombardia*.

Francesca Pierini e Vittoria Gardini, *borsiste presso PoliS-Lombardia*.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Copyright® PoliS-Lombardia

**PoliS-Lombardia**

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano  
[www.polis.lombardia.it](http://www.polis.lombardia.it)

©2021 Edizioni Angelo Guerini e Associati Srl  
via Comelico, 3 – 20135 Milano  
<http://www.guerini.it>  
e-mail: [info@guerini.it](mailto:info@guerini.it)

Prima edizione: luglio 2021

Ristampa: V IV III II 2021 2022 2023 2024 2025

Copertina di Donatella D'Angelo

Printed in Italy

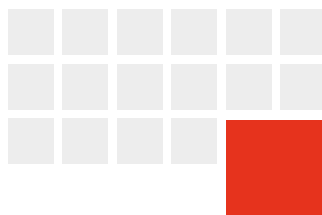
ISBN 978-88-6250-830-8

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# Indice

- 7 – **Presentazione**  
Attilio Fontana
- 9 – **Prefazione**  
Fabio Roia
- 13 – **Introduzione**  
Armando De Crinito, Fulvio Matone
- 17 – **1. Forme e dimensioni della violenza contro le donne**  
Manuela Samek, Daniela Loi, Marta Pietrobelli
- 19 – 1.1 Definizione e forme della violenza di genere
- 23 – 1.2 Dimensioni, costi e determinanti della violenza di genere
- 32 – 1.3 Evoluzione delle politiche di contrasto alla violenza di genere in Europa: il ruolo dei movimenti delle donne e delle istituzioni internazionali
- 35 – 1.4 La programmazione e attuazione degli interventi in Italia: Piani di azione nazionali, servizi specialistici e campagne di sensibilizzazione
- 46 – 1.5 Conclusioni
- 49 – **2. La violenza di genere in tempo di pandemia**  
Silvana Fabrizio
- 51 – 2.1 Gli effetti dell'isolamento domiciliare sulle vittime di violenza e sull'operatività dei Centri antiviolenza
- 54 – 2.2 Le indicazioni europee alla luce della nuova strategia europea sulla parità di genere 2020-2023 e delle risultanze dell'emergenza Covid-19
- 58 – 2.3 Evidenze dal numero verde 1522 contro la violenza e lo stalking durante la prima fase della pandemia (periodo marzo-ottobre 2020)
- 61 – 2.4 La violenza sui figli e sui minori
- 65 – **3. Il trattamento dell'uomo violento. Prassi e interventi di prevenzione**  
Francesca Garbarino, Paolo Giulini
- 67 – 3.1 Il trattamento dell'uomo violento: una prassi di difficile diffusione
- 68 – 3.2 Il trattamento degli autori di violenza in Italia. L'esperienza del CIPM: perché un modello criminologico
- 74 – 3.3 I dispositivi di prevenzione primaria delle violenze relazionali: la «Sorveglianza Speciale» e il «Protocollo ZEUS», tra ingiunzione e invito al trattamento dell'autore
- 77 – **4. Metodologie operative per il primo intervento e l'approccio con la vittima**  
Michele Mezzetti
- 79 – 4.1 Il ruolo dell'operatore delle Forze dell'Ordine
- 80 – 4.2 Analisi, formazione e informazione
- 82 – 4.3 Metodologie operative
- 84 – 4.4 L'accompagnamento alla denuncia-querela
- 87 – **5. Il percorso innovativo della Polizia di Stato nel contrasto alla violenza di genere: Protocollo EVA e Protocollo ZEUS**  
Alessandra Simone
- 90 – 5.1 Tecniche di primo intervento in materia di violenza di genere. Il protocollo EVA

- 93 – 5.2 L'ammonimento del Questore
- 95 – 5.3 Il Protocollo ZEUS
- 97 – **6. I reati espressione della violenza di genere**  
Piergiorgio Weiss
- 99 – 6.1 Il concetto di violenza di genere nel Codice penale
- 100 – 6.2 I reati
- 107 – 6.3 Obblighi dei sanitari
- 109 – **7. La normativa del c.d. «Codice Rosso». Prime applicazioni**  
Francesca Negri
- 112 – 7.1 Gli aspetti procedurali
- 114 – 7.2 I nuovi reati
- 116 – 7.3 La violenza assistita
- 116 – 7.4 Le sanzioni e la procedibilità
- 117 – 7.5 Le disposizioni che aumentano la protezione delle vittime
- 118 – 7.6 Le misure relative al trattamento per il recupero degli autori dei reati tipicamente espressione della violenza di genere
- 119 – 7.7 La formazione degli operatori
- 120 – 7.8. La trasmissione obbligatoria di provvedimenti al giudice civile
- 123 – **8. I profili di responsabilità delle Forze di Polizia e dei medici nei casi di violenza di genere**  
Giuseppe Ragadali
- 125 – 8.1. La responsabilità civile
- 129 – 8.2. Le responsabilità dei medici
- 132 – 8.3. La responsabilità dei dipendenti pubblici, in particolare la responsabilità degli appartenenti alla Polizia Locale
- 135 – **9. Le Reti territoriali antiviolenza e il nuovo piano quadriennale di contrasto alla violenza di genere di Regione Lombardia**  
Claudia Moneta, Clara Sabatini, Francesca Cerati
- 137 – 9.1. Le Reti territoriali interistituzionali antiviolenza
- 141 – 9.2. L'Osservatorio Regionale Antiviolenza (ORA)
- 144 – 9.3. Il Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-2023
- 151 – **Studi di caso**
- 153 – Il caso di Rosa – Fermare la violenza  
Laura Chiesa
- 157 – Il caso di Maria – Accoglienza e ascolto  
Sonia Bernardi, Davide Spotti
- 160 – Il caso di Nasha – Lavorare in rete  
Sonia Bernardi, Davide Spotti
- 165 – L'intervento del medico in pronto soccorso: sospettare, riconoscere, documentare  
Alessandra Kustermann, Alessandra Farina
- 171 – **Ringraziamenti**
- 175 – **Riferimenti bibliografici**



## Presentazione

La pubblicazione *Il Pugno nel Cuore* rappresenta in maniera efficace la scelta di questa Amministrazione di intervenire in modo diretto e concreto sul tema della violenza di genere.

Nel quadro della Legge Regionale e dei conseguenti piani quadriennali di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, è con grande orgoglio che assistiamo alla pubblicazione delle azioni intraprese a contrastare questa forma di violazione dei diritti umani, col contributo di tante autorevoli personalità.

La fierezza nasce dall'aver individuato, nella conoscenza del fenomeno e nella formazione di competenze specialistiche e trasversali, un'importante e strategica leva di cambiamento.

PoliS-Lombardia si conferma attore chiave nella diffusione di un sistema avanzato di conoscenze a beneficio dello sviluppo del nostro territorio: perché la violenza di genere è una «piaga sociale» che investe e impoverisce l'intera comunità.

Un dramma attuale acuito – senza dubbio – dalle misure restrittive adottate per far fronte alla pandemia, ma – purtroppo – ancora figlio di un retaggio culturale che dobbiamo abbattere con tutte le nostre forze.

Bene, quindi, aver nuovamente acceso i riflettori sull'esigenza di infondere consapevolezza a tutti i livelli – istituzionali e non – attraverso l'esperienza diretta degli operatori che quotidianamente affrontano la realtà di soprusi che – con ordinarietà e continuità – minacciano il nostro tessuto sociale.

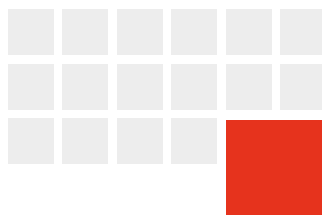
Accanto a pene severe, ad azioni preventive, a interventi di supporto offerti dal panorama normativo, occorre lavorare alacremente sull'educazione e sul rispetto della persona. A partire dalle scuole, dagli ambienti di lavoro, dallo sport, per diffondere un senso collettivo di responsabilità e abbattere pregiudizi e stereotipi.



È giunta l'ora di invertire il triste primato nazionale e regionale, che ci vede ancora in balia di cronache e racconti di abusi verso il genere femminile. Occorre adoperarci per favorire l'emersione e la denuncia, con politiche integrate di prevenzione e sostegno, con attenzione ai bisogni, con grande e unanime capacità di ascolto.

Il mio auspicio è, dunque, che questa pubblicazione possa restituire i risultati di un percorso di elevata professionalità a vantaggio di un'informazione capillare e diffusa, per riaffermare i nostri valori fondanti: l'effettiva parità di genere e il ripudio di ogni forma di violenza e discriminazione.

*Attilio Fontana*  
Presidente di Regione Lombardia



## Prefazione

Quando si parla di violenza contro le donne, una prima comune, banale, obiezione riguarda il perché non si parli mai di violenza delle donne contro gli uomini. La si registra in qualche convegno, la si legge su quotidiani dove si evidenziano troppo spesso comportamenti, diciamo, provocatori da parte della vittima in fatti di cronaca nera come le aggressioni sessuali, la si respira nella comunicazione confusa dei social.

Basterebbe allora leggere il primo capitolo di questa intelligente pubblicazione («Forme e dimensioni della violenza contro le donne») per capire come la violenza esercitata dall'uomo sulla donna in quanto donna rappresenti un fenomeno, quindi una manifestazione collettiva, storica, strutturale e culturale che necessita di una spiegazione sociale multifattoriale, e non una forma isolata di devianza dall'aspettativa diffusa di giuridicità. Una manifestazione di violenza, da quella sottile psicologica a quella estrema del femminicidio, che non riesce ancora oggi a essere sconfitta ma soltanto, con grande fatica, contenuta, peraltro con continui rigurgiti maschilisti. Basti pensare, a proposito di messaggi contraddittori, come in occasione del 25 novembre sia stata proposta, su una emittente televisiva del servizio pubblico, una *pole dancer* che mostrava come muoversi in un supermercato per sedurre gli uomini, con i tacchi a spillo e spingendo il carrello in modo sensuale.

Come se esistesse la fidelizzazione commerciale del corpo o come se fare la spesa rappresentasse un momento di esposizione alla massa della propria sessualità. Prendi due paghi uno. Secondo il VII rapporto Eures sul femminicidio in Italia, nei primi dieci mesi del 2020 le donne vittime di omicidio sono state 91, una ogni tre giorni, un dato in leggera flessione rispetto alle 99 dello stesso periodo dell'anno precedente. Risulta però sostanzialmente stabile il numero dei femminicidi familiari (da 85 a 81) e di coppia (56 in entrambi i periodi), con

dati che nemmeno la pandemia è riuscita a contenere, femminicidi che trovano una precisa causa motivazionale nella circostanza che l'uomo non tende quasi mai ad accettare la fine di una relazione affettiva per scelta della donna e quindi, come se fosse un oggetto di sua proprietà e non ne ammettesse la perdita dalla sua sfera di dominio, si spinge a controllarla, a perseguirla, a richiederla, fino a ucciderla. Le prospettive per il 2021 non sono certamente migliori.

Se dovessimo tracciare un confine di tendenza sul quale attivare la soglia di instaurazione di un rischio di progressivo aumento di violenza nei confronti di una donna, si potrebbe individuare il momento in cui viene comunicata all'uomo, legato da una relazione affettiva, la volontà di porre fine alla storia.

Esiste una preconditione, che costituisce anche una sorta di antidoto all'inadeguatezza dell'intervento in ogni settore sociale, per affrontare il fenomeno della violenza degli uomini contro le donne che si chiama competenza o professionalità, categorie dell'approccio al problema senza le quali tutto si complica e il danno che si crea si ingigantisce.

Il filo rosso che attraversa tutta la pubblicazione è costituito proprio dalla necessità di far capire agli operatori – dell'informazione, della pubblicità, della scuola, dell'accoglienza, del supporto sociale, del comparto sanitario e giudiziario – che senza professionalità, un'attitudine che si costruisce mediante una preventiva informazione e formazione anche di campo strutturata sul confronto multidisciplinare con un approccio umile e soprattutto di apertura all'ascolto, l'intervento nella prevenzione del fenomeno, nella protezione della donna e nella punizione del colpevole, mutuando i pilastri della Convenzione di Istanbul, rischia di essere inefficace e anzi dannoso.

Senza formazione e competenza, infatti, non possono essere realizzati quei modelli di intervento parametrati sul singolo caso che comportano però numerose conoscenze in settori diversi rispetto alle singole conoscenze dell'operatore. L'improvvisazione o l'autocelebrazione in un settore di profonda delicatezza, che, per attenzione mediatica e crescita sociale di attenzione, può anche trasformarsi in una sorta di mercato degli affari e della visibilità mediatica, costituiscono condotte di irresponsabilità perché provocano danni anche involontari nella vittima, quella che comunemente viene chiamata violenza secondaria, e costruiscono messaggi interpretativi sbagliati.

Ci sono, per esempio, talk show o influencer che parlano di questi temi con un approccio superficiale e qualunquista in una fiera dell'ovvietà che rischia di alimentare falsi stereotipi come per esempio che una donna vittima di violenza sessuale non sia credibile perché non ha denunciato subito l'aggressione o non ha urlato, come se esistesse un catalogo tipico del comportamento dovuto e atteso da chi subisce uno stupro. Con la conseguenza che chi non segue quei precetti di condotta ritenuti doverosi, secondo modelli individuali di pensiero, non può appartenere alla categoria immaginaria della vittima e quindi afferma fatti non veri. Ancora, con un'operazione intellettuale impropria perché non basata sulla conoscenza di che cosa è realmente il ciclo della violenza nell'ambito di un legame affettivo relazionale, si indicano come dati di false denunce tutti quei procedimenti penali che si concludono con una

archiviazione o con una pronuncia di assoluzione non capendo, in un contesto giudiziario dove tendenzialmente non si crede ancora abbastanza alla vittima di violenza di genere, che la donna che subisce un maltrattamento di intimità potrà raccontare fatti a cascata, minimizzare, anche ritrattare le accuse a seconda della capacità dell'intervistatore ma, soprattutto, del momento in cui viene formalizzata la narrazione giudiziaria proprio perché temporalmente condizionata dal momento di tranquillità o meno della relazione magari ancora in essere.

Si pensi allora, per rimanere nell'ambito del comparto giudiziario, quanti errori interpretativi dei fatti potrebbero essere commessi da magistrati e avvocati non specializzati che non conoscano le fonti sovranazionali in materia e le condizioni della loro immediata applicabilità nell'ordinamento italiano; le nozioni essenziali di alcuni istituti tratti da scienze complementari a quella giuridica, quali la necessità di operare una diagnosi differenziale in presenza di una sindrome post-traumatica della vittima ascrivibile alla violenza subita, gli indicatori clinici dell'abuso sessuale, la tratteggiata categoria dell'alienazione genitoriale; gli assesti della giurisprudenza di legittimità in materia di valutazione dell'attendibilità della parte lesa-testimone laddove, in una donna vittima di violenza domestica, l'ambivalenza di sentimenti, i racconti a cascata, la possibilità di una minimizzazione di fatti descritti in maniera diversa, l'assenza di moti vendicativi vengono ritenuti parametri di credibilità e non già, come si potrebbe pensare con un approccio non competente, segnali di non affidabilità narrativa.

Sulla specializzazione dei magistrati e sull'organizzazione dell'attività giudiziaria in questo settore il Consiglio Superiore della Magistratura è intervenuto in numerose occasioni – si ricordano da ultimo le delibere del 12 marzo 2014, 9 maggio 2018 e del 4 giugno 2020 in materia di risposta giudiziaria durante la pandemia – richiedendo una forte responsabilizzazione di tutti gli attori istituzionali e non, in grado di contribuire a svelare forme sommerse di violenza, chiamati a effettuare una tempestiva valutazione prognostica del rischio reale cui la vittima è esposta, coinvolti in quel percorso di sostegno e di protezione di quest'ultima in affiancamento all'intervento giurisdizionale e invitando i magistrati a utilizzare tutti gli strumenti normativi che prevedono la protezione e la tutela della vittima nel processo penale e a formarsi nella Rete di sostegno normalmente creata su base territoriale a protezione e tutela della donna, con un metodo di confronto quindi multidisciplinare.

La formazione, che dovrebbe creare competenza e professionalità, viene perseguita con una politica costante anche dagli avvocati, dagli operatori sanitari e di comunità, dagli assistenti sociali, dalle Forze di polizia giudiziaria – per le quali l'art. 5 della legge 19 luglio 2019 n. 69 conosciuta come legge sul Codice Rosso ne prevede una specifica programmazione – e dai giornalisti con un investimento di risorse anche importanti. Questo lavoro ne costituisce una intelligente sintesi.

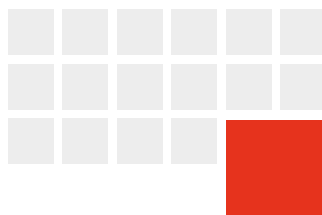
Ma allora, viene da chiedersi, se ci si forma e quindi ci si specializza, perché il fenomeno non si arresta e, anzi, si assistono ad ancora troppe forme di violenza istituzionale e sociale nei confronti delle donne? Credo che la risposta vada ricercata nella cultura individuale nella quale siamo cresciuti e che ci propone ancora troppi pregiudizi e stereotipi che, con preoccupante cadenzialità, condizionano il nostro quotidiano. Viviamo una dicotomia strutturale fra

quello che pensiamo e quello che pratichiamo laddove i modelli specialistici di riferimento, che non sempre assorbiamo, si scontrano con i nostri modelli di intimità che ci condizionano anche involontariamente. Dobbiamo allora puntare su una formazione non solo tecnica, ma culturale che afferri il nostro animo, lo scuota, lo trasformi. Tutti insieme però. Uomini e donne.

*Fabio Roia*

Presidente Vicario Tribunale di Milano

Presidente della sezione Misure di prevenzione del Tribunale di Milano



## Introduzione

Il tema della violenza di genere, come di recente ribadito nelle sue risoluzioni dal Parlamento Europeo, rappresenta una violazione dei diritti umani e uno dei più gravi ostacoli alla realizzazione della parità di genere.

Il fenomeno sta assumendo forme sempre più rilevanti, vari Stati membri durante e dopo il periodo di confinamento hanno segnalato «un aumento preoccupante delle violenze domestiche e fondate sul genere, comprese la violenza fisica, la violenza psicologica, il controllo coercitivo e la violenza cibernetica».

La violenza contro le donne rappresenta un fenomeno complesso, radicato nella cultura e negli stereotipi di genere della popolazione, sia femminile che maschile. È un fenomeno che coinvolge tanti aspetti, dalle misure di protezione e sostegno per le vittime, alle campagne e agli interventi di sensibilizzazione e contrasto agli stereotipi, alla necessità di un approccio coordinato tra i soggetti e i servizi chiamati a intervenire nelle situazioni in cui questa violenza si manifesta o si è manifestata.

In tale contesto si inserisce questa pubblicazione, che si propone di fornire un quadro dettagliato delle forme e della rilevanza della violenza di genere e di analizzare il fenomeno attraverso l'attività svolta da operatori qualificati chiamati a intervenire nelle situazioni di violenza sia nei confronti delle vittime sia nei confronti dei maltrattanti.

Come enunciato dal titolo del volume «Il pugno nel cuore» questa violenza coinvolge nel profondo gli affetti, i sentimenti, le emozioni di chi la subisce, ma anche di chi entra in contatto con le vittime, perché chiamato per il suo ruolo a intervenire (magistrato, operatore di polizia, medico, assistente sociale ...) e che deve con competenza e conoscenza adoperarsi per porre fine a queste situazioni.

E sono proprio la conoscenza del fenomeno e la formazione di competenze il filo conduttore di questa pubblicazione e dell'attività che PoliS-Lombardia ha svolto in questi anni.

Su incarico di Regione Lombardia e in attuazione del *Piano quadriennale di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*, PoliS-Lombardia ha progettato e realizzato azioni formative volte al consolidamento delle reti e delle competenze del personale che vi opera, a ogni livello.

Tanti i relatori intervenuti nei nostri corsi, tanti i corsi realizzati direttamente per le Forze dell'Ordine, per la Polizia Locale, per i medici di Medicina generale ma anche rivolti alle operatrici dei Centri antiviolenza, alle psicologhe, alle assistenti sociali, ai giornalisti (progetto SFERA).

Tanti corsi, tanti relatori e tanti materiali didattici.

Abbiamo voluto far tesoro del patrimonio di conoscenze e di esperienze che sono state espresse nei corsi, attraverso un volume che raccontasse l'attualità della violenza di genere attraverso le competenze di chi questo fenomeno lo studia o lo incontra quotidianamente nella realtà in cui è chiamato a operare.

Si parte dalla consapevolezza che questo è un fenomeno trasversale, che riguarda donne con gradi diversi d'età e di istruzione, italiane e straniere, lavoratrici e in cerca di lavoro. La violenza domestica in cui il maltrattante è il partner o l'ex partner rimane la forma statisticamente più rilevante, le donne separate o divorziate sono quelle con maggior probabilità di subire violenza nell'arco della propria vita.

La pandemia e il maggior isolamento domiciliare hanno aumentato le richieste di aiuto da parte delle vittime di violenza. L'aumento delle richieste di aiuto da parte delle vittime di violenza domestica porta con sé un altro triste primato, ossia l'aumento dei figli minorenni e maggiorenni che assistono e in qualche caso subiscono essi stessi gli episodi di violenza che accadono tra le mura di casa.

La difficoltà di percepirsi come vittima, ancor prima del timore del giudizio degli altri, contribuisce al basso numero di querele per tali reati. Nonostante ciò, le Forze di Polizia e i Sanitari sono spesso tra i primi a interfacciarsi con le vittime di violenza, a dover intervenire sia nei confronti della vittima che del maltrattante.

Il volume, senza indulgere in eccessivi tecnicismi, attraverso la rappresentazione delle metodologie utilizzate, degli aspetti procedurali entro i quali gli operatori sono chiamati a intervenire e attraverso il racconto di *Studi di Caso*, permette a chi legge di comprendere appieno la complessità e le conoscenze richieste a chi è chiamato a occuparsi di un caso di violenza. Fondamentale è l'ascolto dei bisogni della vittima, l'accoglienza e l'accompagnamento alla denuncia, se la donna è in grado di farlo, o a un percorso di uscita dalla violenza.

L'altro grande aspetto che il volume evidenzia è che la conoscenza e le competenze da sole non bastano se non si lavora in maniera integrata, in Rete.

E il tema della Rete coinvolge il tema della programmazione di politiche integrate di contrasto alla violenza di genere, capaci di consolidare gli interventi di prevenzione e sostegno, con attenzione alla diversità dei bisogni e alla necessità di agire in maniera coordinata, e di creare reti di servizi sia pubblici che privati in grado di agire in modo sinergico nei diversi ambiti di intervento (legale, sanitario, sociale, economico, abitativo, lavorativo ecc.).

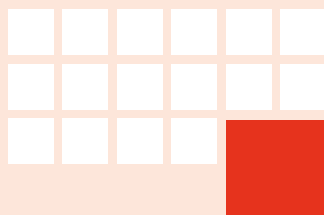
Il nostro auspicio è che, con questo volume, il prezioso contributo di tanti soggetti qualificati possa essere una piccola lucina per indicare la strada nel buio di questo terribile fenomeno.

*Armando De Crinito*  
Direttore Scientifico PoliS-Lombardia

*Fulvio Matone*  
Direttore Generale PoliS-Lombardia





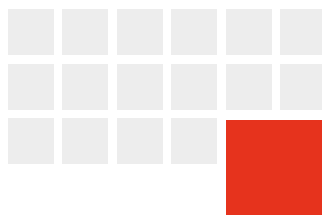


# **1**

## **Forme e dimensioni della violenza contro le donne**

**Manuela Samek, Daniela Loi e Marta Pietrobelli**  
*Istituto per la Ricerca Sociale*





Il capitolo analizza l'evoluzione dell'approccio adottato nelle politiche di prevenzione e di contrasto alla violenza contro le donne nel contesto europeo, a partire dalla definizione, a inizio anni Novanta, della violenza di genere come una forma specifica di violenza.

Dopo una breve descrizione delle forme e delle dimensioni della violenza contro le donne, si approfondisce l'evoluzione recente del quadro normativo e delle politiche di prevenzione e contrasto in Europa e in Italia, mettendone in luce aspetti positivi e criticità.

Uno specifico approfondimento riguarda la programmazione e attuazione degli interventi di contrasto alla violenza di genere in Italia, con particolare riguardo alle attività svolte dai servizi di sostegno delle donne vittime di violenza.

### **1.1 Definizione e forme della violenza di genere**

Solo a partire dagli anni Novanta le istituzioni internazionali introducono il concetto di «violenza di genere», che comprende tutte le forme di violenza contro le donne fondate sulle disuguaglianze tra i sessi. È da allora che si è iniziato a studiare queste forme di violenza per capirne dimensioni, cause, effetti e costi non solo individuali ma anche sociali.

La prima definizione di violenza di genere è del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW) dell'ONU, che nel 1992 la riconosce come una «forma di discriminazione che inibisce gravemente la capacità delle donne di godere dei diritti e delle libertà su una base di parità con gli uomini» riconoscendone, altresì, le cause, in «atteggiamenti di tipo tradizionale, secondo i quali le donne sono considerate subordinate agli uomini o aventi ruoli stereotipati»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. Comitato Cedaw, Raccomandazione Generale n. 19, 1992, par. 1 e par. 11, [http://www.cidu.esteri.it/resource/2016/09/48434\\_fCEDAWmaterialetraduzione2011.pdf](http://www.cidu.esteri.it/resource/2016/09/48434_fCEDAWmaterialetraduzione2011.pdf)

Questi concetti sono ribaditi dalla Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull'Eliminazione della Violenza contro le Donne del 20 dicembre 1993 (A/Res/48/104), che specifica anche le diverse forme che può assumere la violenza contro le donne, indicandola come «ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata», e come «una manifestazione delle relazioni di potere storicamente disuguali tra uomini e donne che ha portato alla discriminazione» e, allo stesso tempo, come «uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini»<sup>2</sup>, di fatto affermando che la disuguaglianza non solo è una conseguenza della violenza, ma ne costituisce altresì il fondamento. La Dichiarazione specifica, inoltre, i contesti in cui tale violenza può avvenire: in famiglia, all'interno della comunità nel suo complesso o perpetrata dallo Stato.

Un altro importante passaggio che ha segnato il cambio di approccio nell'inquadramento della **violenza contro le donne** e che evidenzia la crescente rilevanza attribuita a tale fenomeno, è stato il suo riconoscimento a tutti gli effetti come una «**violazione dei diritti e delle libertà fondamentali**» a opera della Dichiarazione ONU citata.

L'evoluzione nella rappresentazione e definizione della violenza contro le donne a partire dagli anni Novanta evidenzia quindi la natura strutturale del fenomeno, in quanto inscindibilmente legato alle disuguaglianze e discriminazioni di genere radicate nella società. Tale connessione è stata da allora considerata sia negli studi e nel dibattito accademico che nell'evoluzione della normativa e delle politiche pubbliche adottate a livello internazionale e nazionale (Toffanin, 2019, p. 8).

Il riconoscimento della natura strutturale della violenza contro le donne in quanto fondata sul genere è esplicitato appieno anche nella «Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica», emanata dal Consiglio d'Europa e conosciuta come **Convenzione di Istanbul** del 2011<sup>3</sup>, che infatti definisce la «violenza contro le donne basata sul genere come una violenza diretta contro una donna in quanto tale, o che colpisce le donne in modo sproporzionato». Tale convenzione rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante che crea un quadro giuridico completo per proteggere le donne contro qualsiasi forma di violenza, e a essa si deve il **riconoscimento espresso della violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani**, oltre che come forma di discriminazione, aspetto già riconosciuto dai precedenti atti internazionali. Questo riconoscimento rappresenta un caposaldo nel diritto internazionale, particolarmente importante se si considera che si tratta della violazione dei diritti umani più diffusa e persistente al mondo oltre che trasversale a tutte le culture e classi sociali.

La Convenzione inoltre stabilisce un chiaro legame tra l'obiettivo della parità tra i sessi

<sup>2</sup> Cfr. Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne 20 Dicembre 1993, [https://www.esteri.it/mae/approfondimenti/20090827\\_allegato2\\_it.pdf](https://www.esteri.it/mae/approfondimenti/20090827_allegato2_it.pdf)

<sup>3</sup> Dell'11 maggio 2011, sottoscritta dall'Italia il 27 settembre 2012 e ratificata con la legge n. 77 del 27 giugno 2013.

e l'eliminazione della violenza nei confronti delle donne specificando nel preambolo che «il raggiungimento dell'uguaglianza di genere de jure e de facto è elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne». Fornisce inoltre una definizione della violenza nei confronti delle donne come «comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata»<sup>4</sup>.

La Convenzione precisa anche le principali forme in cui la violenza di genere si può manifestare: **violenza fisica, sessuale, psicologica**, e, per la prima volta, anche **violenza economica**, una dimensione della violenza di genere fino a quel momento non esplicitata in nessun documento internazionale giuridicamente vincolante e che concretizza una grave forma di abuso psicologico<sup>5</sup>.

La violenza contro le donne può assumere altre forme, anche queste esplicitate dalla Convenzione di Istanbul: violenze legate a pratiche tradizionali (come le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni forzati), aborto e sterilizzazione forzata, molestie sessuali che possono avvenire in vari contesti, compreso quello lavorativo. Più recente e particolarmente insidiosa la violenza «virtuale» perpetrata contro le donne online soprattutto attraverso i social media.

La violenza contro le donne, come mostrano i casi di cronaca, può sfociare nelle sue conseguenze più estreme in «femminicidio»<sup>6</sup>, espressione per la quale non esiste una definizione giuridica, ma che intende significare un omicidio nel quale il genere femminile della vittima è causa essenziale e motivo del crimine stesso, in quanto frutto di condotte sessiste e misogine che sottendono una realtà di abusi e disuguaglianza.

Il contesto in cui la violenza contro le donne è più diffusa è quello domestico. La Convenzione di Istanbul, specificando che si tratta di una forma di violenza che colpisce le donne in modo sproporzionato, definisce **la violenza domestica** come «tutti quegli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima»<sup>7</sup>. Tale definizione sancisce inequivocabilmente come la violenza fra le mura domestiche non sia da considerarsi come un fatto privato ma come un reato e come tale vada perseguito.

La violenza domestica, inoltre, non è quasi mai episodica, ma si sviluppa attraverso una progressione di eventi sempre più gravi e la combinazione di forme di violenza diverse, in un ciclo che intervalla periodi di esplosione della violenza a fasi di latenza, il c.d. *ciclo della violenza* (Walker, 1979) rappresentato nella Figura 1.1.

<sup>4</sup> Cfr. Convenzione di Istanbul 2011, art. 3, lett. a).

<sup>5</sup> La violenza economica si esprime in azioni che ostacolano l'indipendenza economica della donna, soprattutto attraverso forme/strategie di controllo che causano un forte senso di soggezione e dipendenza. Può spaziare dal divieto di possesso di un conto corrente autonomo, fino al divieto di lavorare e alla totale estromissione dalle scelte inerenti alla situazione finanziaria e al bilancio domestico.

<sup>6</sup> Nell'Unione Europea i primi riferimenti ufficiali al termine «femminicidio» si ritrovano nella Risoluzione del Parlamento Europeo (PE) dell'11 ottobre 2007 sugli assassinii di donne (femmicidi) in Messico e America Centrale e sul ruolo dell'Unione Europea nella lotta contro questo fenomeno, nonché nel Rapporto annuale sui diritti umani presentato dal PE nel 2010.

<sup>7</sup> Convenzione di Istanbul 2011, art. 3, lett. b).

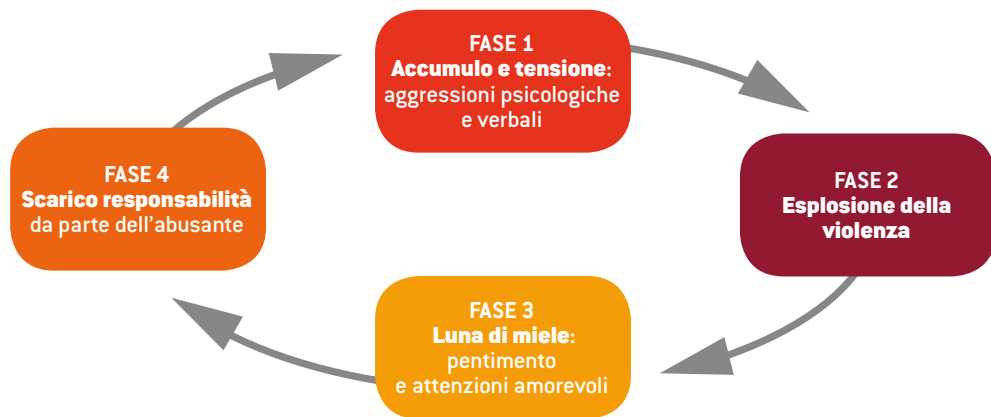


Figura 1.1 – Ciclo della violenza domestica

La teoria del ciclo della violenza domestica è stata sviluppata negli anni Settanta da Leonor Walker per rappresentare i modelli di comportamento che si instaurano in una relazione abusiva. Secondo Walker, «il ciclo della violenza» è da intendersi come «il progressivo e rovinoso vortice in cui la persona viene inghiottita dalla violenza continuativa, sistematica, e quindi ciclica, da parte del partner» (Walker, 1979).

Nello specifico, Walker ha descritto le quattro fasi che compongono il ciclo della violenza:

1. la fase di «accumulo-tensione» caratterizzata da aggressioni psichiche, violenza verbale;
2. la fase «dell'esplosione della violenza»;
3. la fase di «latenza o della luna di miele» caratterizzata da pentimento e attenzioni amorevoli da parte dell'abusante;
4. la fase di «scarico della responsabilità», in cui al pentimento fa spesso seguito la ricerca della causa dell'esplosione della violenza in circostanze esterne impossibili da controllare o, addirittura, in comportamenti e provocazioni della stessa vittima.

Tale progressione ciclica rende molto difficile per la donna abusata uscire da questo tipo di relazione: durante le fasi della luna di miele sembra che tutto rientri e che la violenza non possa ripetersi, mentre durante le fasi di scarico della responsabilità spesso è proprio il suo comportamento che viene ritenuto responsabile degli episodi di violenza. Alla violenza fisica e psicologica possono inoltre accompagnarsi forme di violenza economica, che rendono più difficile per la donna allontanarsi da contesti familiari violenti per la mancanza di risorse finanziarie.

## 1.2 Dimensioni, costi e determinanti della violenza di genere

La Convenzione di Istanbul<sup>8</sup>, sottolinea l'importanza di sviluppare sistemi di raccolta di dati e indicatori comparabili a livello nazionale e internazionale per conoscere le reali dimensioni della violenza contro le donne. I dati giudiziari basati sulle denunce, infatti, ne sottostimano ampiamente le dimensioni sia per le difficoltà di far emergere comportamenti violenti all'interno di contesti relazionali familiari e/o di coppia, sia per come i diversi contesti sociali, culturali e istituzionali si riflettono sulla percezione stessa della violenza e sui tassi di denuncia.

Negli ultimi quindici anni sono state realizzate importanti indagini campionarie a livello internazionale e nazionale, basate su criteri e metodologie comuni per rilevare la diffusione delle diverse forme di violenza. Nonostante la complessità e la delicatezza del tema, queste indagini hanno evidenziato le drammatiche dimensioni della violenza di genere anche nei cosiddetti «paesi avanzati». Emerge un fenomeno «transculturale e globale», che va al di là di «quegli stessi steccati che solitamente vengono posti tra genere, età, livello d'istruzione, cultura, classe, origine etnica, religione, condizione socio-economica e orientamento sessuale» (Agnello Hornby e Calloni, 2013, p. 139).

### 1.2.1 Le dimensioni e i costi sociali della violenza contro le donne

L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha reso noto (OMS, 2019) come, a livello mondiale, **una donna su tre (il 35%) subisca violenze fisiche e/o sessuali da parte di un partner o violenze sessuali da parte di un'altra persona nel corso della propria vita**. Inoltre, a differenza degli uomini, le donne vengono uccise soprattutto in ambito familiare (il 64% degli omicidi di donne, rispetto al 36% degli uomini). Nel 2017 nel mondo 87.000 donne sono state uccise da uomini per motivi basati sul genere (femminicidi), con più della metà (50.000) uccise dal partner o da un familiare (UNODC, 2018).

Nei paesi europei i dati non sono molto diversi. Dall'indagine dell'Agenzia per i diritti fondamentali realizzata nel 2014 (FRA, 2015) su un campione di 42.000 donne europee rappresentativo della popolazione femminile tra i 16 e i 70 anni, emerge che il 33% delle donne intervistate dichiara di aver subito violenza fisica e/o sessuale dall'età di 15 anni, senza significative differenze tra i paesi dell'Unione Europea. Nel 2017 le donne uccise dal partner o da un familiare sono state 3000 (UNODC, 2018).

Anche **in Italia**, secondo l'ultima indagine campionaria realizzata nel 2014 da ISTAT (ISTAT, 2014), quasi una donna su tre (6 milioni e 788 mila donne, pari al 31,5% delle donne tra i 16 e i 70 anni) dichiara di aver subito nel corso della propria vita una violenza fisica o sessuale. Il 10,6% delle donne ha subito violenze sessuali prima dei 16 anni. **Le donne più a rischio di violenza fisica o sessuale sono le donne separate o divorziate, mentre non ci sono differenze significative nell'incidenza della violenza fisica o sessuale tra donne**

<sup>8</sup> Cfr. Convenzione di Istanbul (2011), art. 11 – Raccolta dei dati e ricerca.



**italiane e straniere, tra classi sociali e tra livelli di istruzione.** Oltre alla violenza fisica e sessuale, le donne subiscono anche violenza psicologica ed economica<sup>9</sup>.

Se confrontiamo i dati ISTAT del 2014 con la precedente indagine del 2006, si rileva come nel periodo considerato siano **diminuite le violenze psicologiche, fisiche e sessuali da parte di partner o ex partner, ma sia aumentata la loro gravità<sup>10</sup>, e la percentuale di figli/e vittime di violenza assistita** (65,2% nel 2014 rispetto al 60,3% nel 2006). Il dato positivo che emerge dal confronto temporale è un aumento della consapevolezza che la violenza commessa dal partner sia un reato<sup>11</sup>. Questo comporta che le donne ne parlino di più con qualcuno, denunciino di più (anche se ancora in pochi casi, l'11,8% rispetto al 6,7% del 2006), e si rivolgano di più a Centri antiviolenza e servizi specializzati (4,9% rispetto al 2,4% del 2006), seppur con percentuali sempre molto basse.

Un'altra forma di violenza che colpisce particolarmente le donne è lo *stalking* che dal 2009 è riconosciuto come reato anche dal nostro ordinamento<sup>12</sup>. Già nel 2006, prima della legge sullo *stalking*, l'ISTAT aveva stimato in oltre 2 milioni le donne vittime di una qualche forma di persecuzione da parte dell'ex-partner. A cinque anni dalla legge, l'indagine campionaria dell'ISTAT sulla sicurezza delle donne<sup>13</sup> con riferimento al 2014, evidenzia che le donne che hanno subito *stalking* sono circa 3 milioni 466 mila, pari al 16,1% delle donne tra i 16 e i 70 anni. Più di 2 milioni (due milioni 151 mila donne) hanno subito *stalking* da parte di un ex partner nell'arco della propria vita (il 21,5% delle 16-70enni con un ex partner), con il 15,3% che ha subito atti persecutori più volte e il 9,9% che ha subito le forme più gravi di *stalking*. L'ISTAT ha indagato anche lo *stalking* attuato da altre persone (cioè partner attuali, amici, colleghi, parenti, conoscenti o sconosciuti), stimando che il 10,3% delle donne tra i 16 e i 70 anni (per un totale di circa 2 milioni 229mila donne) ha subito *stalking* nell'arco della vita da parte di altre persone.

Nell'ambito dell'Indagine sulla Sicurezza dei cittadini riferita agli anni 2015-2016, l'ISTAT ha anche indagato altre forme specifiche di violenza di genere: **le molestie sessuali e le molestie e i ricatti sessuali in ambito lavorativo<sup>14</sup>**. L'ISTAT stima che ben 8 milioni 816mila donne tra i 14 e i 65 anni (il 43,6%) abbia subito nel corso della vita qualche forma di **molestia sessuale**.

Le molestie verbali sono la forma più diffusa (24% delle donne), le molestie con contatto fisico, invece, sono state subite nel corso della propria vita dal 15,9% delle donne. Nel 60%

<sup>9</sup> Le donne che hanno subito violenza psicologica dal partner sono 4.4 milioni, mentre quelle vittime di molestie sessuali salgono a 8.8 milioni.

<sup>10</sup> Il 40,2% delle donne vittime dichiara di essere stata ferita dal partner (26% nel 2006) e il 34,5% dichiara di aver temuto per la propria vita (18,8% nel 2006).

<sup>11</sup> Il 29,6% delle donne nel 2014 lo reputa tale, rispetto al 14,3% nel 2006.

<sup>12</sup> Il nuovo reato di *stalking* (art. 612 bis del Codice penale – Atti persecutori) punisce «chi minaccia o molesta un soggetto, con condotta reiterata 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 altra persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita».

<sup>13</sup> ISTAT (2016), *Stalking sulle donne*, novembre 2016 <https://www.istat.it/it/archivio/5348>

<sup>14</sup> ISTAT (2018), *Le molestie e i ricatti sessuali sul lavoro*, 13 Febbraio 2018 <https://www.istat.it/it/archivio/209107>

dei casi le molestie fisiche sono perpetrate da estranei e nel 15,8% dei casi da persone che si conoscono solo di vista. Sono diffuse anche le molestie attraverso il web, con il 6,8% delle donne che, nel corso della propria vita, hanno subito molestie attraverso i social network.

Sono invece 1 milione 404mila (l'8,9% delle lavoratrici attuali o passate, incluse le donne in cerca di occupazione) le donne che hanno subito **molestie fisiche o ricatti sessuali in ambito lavorativo**.

Con riferimento ai soli ricatti sessuali sul luogo di lavoro si stima che, nel corso della vita, 1 milione 173mila donne (7,5%) ne siano state vittima per ottenere un lavoro o mantenerlo o per ottenere progressioni nella loro carriera. L'indagine mostra inoltre che quando una donna subisce un ricatto sessuale sul lavoro, nel 80,9% dei casi non ne parla con nessuno sul posto di lavoro, né denuncia il fatto alle Forze dell'Ordine (appena lo 0,7% delle vittime di ricatti). Tra le donne che hanno subito ricatti sessuali nel corso della vita, infine, un terzo ha cambiato volontariamente lavoro o ha rinunciato alla carriera, mentre il 10,9% è stata licenziata o messa in cassa integrazione o non è stata assunta.

Anche gli ultimi dati del Ministero dell'Interno (2019)<sup>15</sup> aiutano a delineare le dimensioni della violenza di genere in Italia, mostrando l'elevata incidenza delle donne tra le vittime di maltrattamenti in famiglia (82,7%), violenze sessuali (91%) e atti persecutori-*stalking* (76,1%). I dati registrano un aumento del numero di delitti complessivamente denunciati (56.451 rispetto ai 51.155 del 2018) e anche un lieve aumento percentuale delle vittime femminili con riferimento sia ai maltrattamenti in famiglia che alle violenze sessuali (nel 2018 rispettivamente pari a 81,56% e 91,96%), mentre per lo *stalking* la percentuale resta allineata al 2018. I dati 2019 rilevano, inoltre, per la prima volta il delitto di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, c.d. *revenge porn*, recentemente introdotto dal Codice Rosso.

DELITTI DENUNCIATI	MALTRATTAMENTI CONTRO FAMILIARI E CONVIVENTI	ATTI PERSECUTORI	PERCOSSE	VIOLENZE SESSUALI	DIFFUSIONE ILLECITA DI IMMAGINI O VIDEO SESSUALMENTE ESPlicitI
	ITALIA				
N. delitti complessivi denunciati	20.850	16.065	14.395	4884	257
Incidenza % Vittime di sesso femminile	82,74%	76,06%	45,33%	90,72%	83,19%
... di cui Italiane	76,49%	88,75%	80,29%	73,98,1%	87,56%
... di cui Straniere	23,51%	11,25%	19,71%	26,02%	12,44%

**Tabella 1.1** – Numero complessivo di delitti di maltrattamento in famiglia, atti persecutori, percosse, violenze sessuali e incidenza delle vittime di sesso femminile in Italia. Anno 2019.

Fonte: Ministero dell'Interno – SDI-SSD.

<sup>15</sup> Si v. <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario/denunce>

**Infine, ogni 2-3 giorni una donna viene uccisa in Italia, nel 70,5% dei casi in ambito familiare (femminicidi).**

I femminicidi costituiscono un fenomeno allarmante e di difficile misurazione. Se si osservano i dati del Ministero dell'Interno dal 1992 al 2017 sugli omicidi volontari si può riscontrare come negli anni gli omicidi di uomini per 100.000 abitanti siano più numerosi ma in calo, mentre quelli di donne siano sostanzialmente stabili (Figura 1.2). Anche dati più recenti, relativi al 2018<sup>16</sup>, mostrano come gli omicidi volontari continuino a calare per gli uomini attestandosi a 212 (22 in meno rispetto al 2017 con una variazione % 2018-2017 pari a -9,4%), mentre per le donne salgono a 133 (10 in più con una variazione % 2018-2017 pari a +8,1%), segnando un aumento quindi dall'11% del 1990 al 38,6% del 2018 della quota di donne assassinate sul totale degli omicidi volontari. Dopo una diminuzione degli omicidi volontari di donne nel 2019 (111 donne pari allo 0,36 per 100.000 donne), i dati parziali per il 2020<sup>17</sup> confermano i trend degli ultimi anni con **la quota di donne vittime che riprende ad aumentare, a fronte di un calo generale del numero complessivo degli omicidi volontari rispetto all'analogo periodo del 2019.**

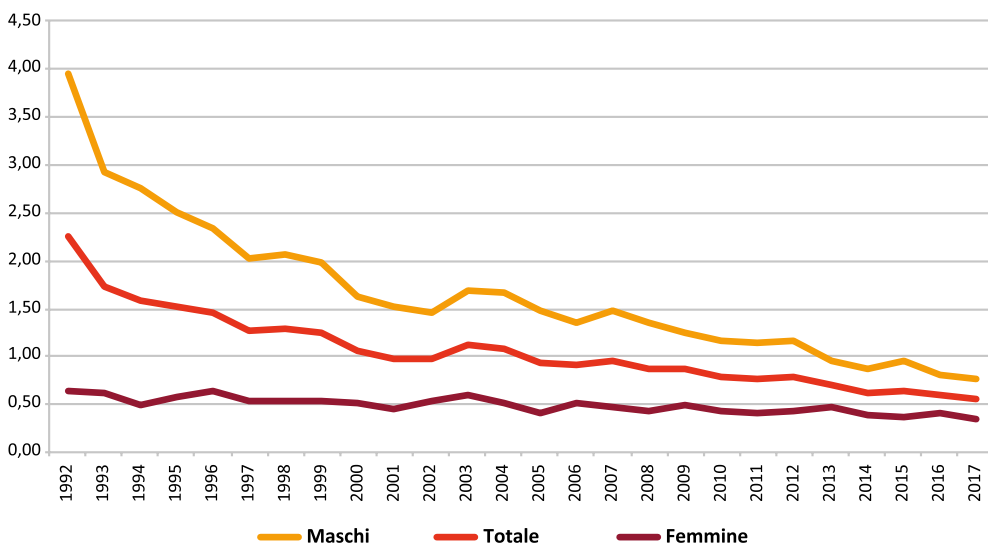


Figura 1.2 – Vittime di omicidio volontario per genere – Anni 2002-2017 (valori per 100.000 abitanti).

Fonte: ISTAT su dati Ministero dell'Interno.

<sup>16</sup> Si v. <https://www.istat.it/it/files//2020/03/Report-Le-vittime-di-omicidio.pdf>

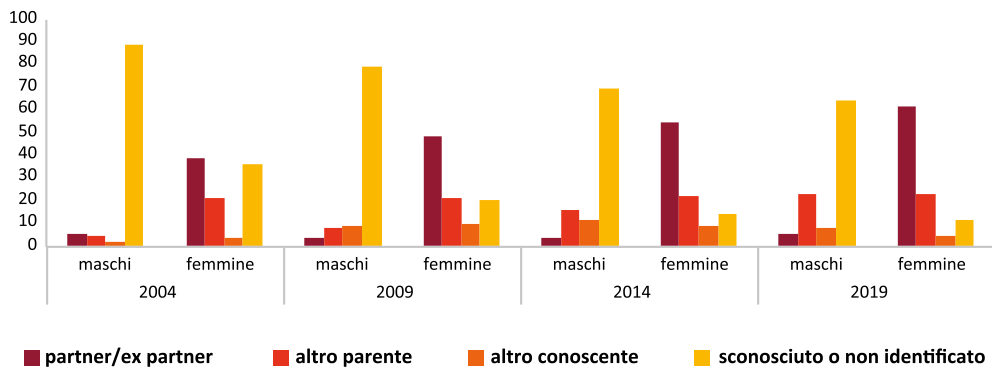
<sup>17</sup> Il dato reso disponibile da parte della Direzione Centrale della Polizia Criminale fa riferimento al numero delle vittime registrato fino al mese di luglio che passa da 56 a 59 con riferimento all'analogo periodo del 2019.

I dati del Ministero dell'Interno sugli omicidi volontari di donne non possono essere classificabili tout court come femminicidi (cioè omicidi causati dalle relazioni di genere), tuttavia consentendo di conoscere la relazione tra la vittima e il suo assassino, forniscono un elemento essenziale per identificare la diversa matrice degli omicidi a danno di uomini e di donne.

Tali dati mostrano infatti che mentre gli uomini vengono assassinati soprattutto da estranei, gli omicidi di donne si consumano il più delle volte in ambito familiare o relazionale, rappresentando quindi dei casi di femminicidio (Figura 1.3)<sup>18</sup>.

Per esempio, delle 111 donne uccise nel 2019, l'88,3% è stata uccisa da una persona conosciuta. In particolare, il 49,5% dal partner attuale (55 donne), l'11,7% dal partner precedente (13 donne), il 22,5% (25 donne) da un altro familiare e il 4,5% (5 donne) da un'altra persona che conosceva (amici, colleghi ecc.). Nel complesso, quindi, per oltre la metà dei casi le donne sono state uccise dal partner attuale o dal precedente e in misura maggiore rispetto agli anni precedenti: il 61,2% delle donne uccise nel 2019, il 54,9% nel 2018 e il 54,7% nel 2014.

Diversamente, gli uomini sono per il 64,2% vittime di sconosciuti o di autori non identificati mentre solo per il 5,4% dei casi dei partner o ex partner.



**Figura 1.3** – Vittime di omicidio volontario secondo la relazione con l'omicida per sesso in Italia. Anni 2004, 2009, 2014, 2019 [a] (valori percentuali).

Fonte: elaborazione su dati ISTAT-Ministero degli Interni – Direzione centrale della Polizia Criminale (DCPC) – database degli omicidi.  
 [a] I dati relativi alla relazione vittima di omicidio e autore sono estratti dal database degli omicidi del Ministero dell'Interno (DCPC).  
 Trattandosi di un dato utilizzato a fini operativi, esso è suscettibile di modifiche che possono emergere in estrazioni successive.

Appare quindi evidente che le politiche per la sicurezza e la lotta alla criminalità organizzata non impattano nello stesso modo su uomini e donne, in quanto la sicurezza delle donne

<sup>18</sup> <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-fenomeno/omicidi-di-donne>

dipende soprattutto da quanto si riesce a proteggerle all'interno dei contesti familiari e di coppia più che da condotte criminose perpetrate da estranei. Solo contrastando la violenza domestica e riducendo la quota di femminicidi si potrà assistere, al pari che per gli uomini, a una diminuzione sostanziale degli omicidi volontari di donne.

Per quanto concerne la situazione in **Lombardia** i dati riferibili al 2019<sup>19</sup> risultano sostanzialmente allineati a quelli nazionali per quanto concerne i delitti di maltrattamento in famiglia, violenze sessuali e atti persecutori (Tabella 1.2). Per quanto concerne gli omicidi volontari, l'ultimo dato disponibile che fa riferimento al 2018 registra 21 omicidi di donne (numero medio annuo)<sup>20</sup>, di cui 17 in ambito familiare: 11 commessi dal partner o ex partner e 6 da altro parente (ISTAT, 2018)<sup>21</sup>.

DELITTI	MALTRATTAMENTI CONTRO FAMILIARI E CONVIVENTI	ATTI PERSECUTORI	PERCOSSE	VIOLENZE SESSUALI	DIFFUSIONE ILLECITA DI IMMAGINI O VIDEO SESSUALMENTE ESPLICITI
	LOMBARDIA				
N. delitti complessivi denunciati	3137	2072	2935	947	58
Incidenza % Vittime di sesso femminile	83,02%	77,06%	44,58%	90,71%	80,77%
... di cui Italiane	66,55%	84,17%	74,87%	68,89%	80,95%
... di cui Straniere	33,45%	15,83%	25,13%	31,11%	19,5%

**Tabella 1.2** – Numero complessivo di delitti di maltrattamento in famiglia, atti persecutori, percosse, violenze sessuali e incidenza delle vittime di sesso femminile in Lombardia. Anno 2019.

Fonte: Ministero dell'Interno – SDI-SSD.

Ulteriori dati sulle forme di violenza subite dalle donne sul territorio regionale sono forniti dall'Osservatorio Regionale Antiviolenza (ORA) con riferimento alle donne prese in carico nel 2020 dai Centri antiviolenza della regione. I dati riportati dall'Osservatorio, confermano che si tratta di forme di violenza multiple (la più diffusa resta la violenza psicologica seguita dalla violenza fisica) e che il maltrattante nella maggior parte dei casi è il partner o l'ex partner.

Le drammatiche dimensioni della violenza di genere hanno portato a studiarne in modo approfondito anche i **costi sociali** che ne conseguono e che si aggiungono a quelli drammatici individuali e familiari.

La violenza contro le donne genera infatti dei costi elevati per la collettività, non solo nel caso estremo del femminicidio, ma anche nei casi di violenza perpetrata per un lungo

<sup>19</sup> Si v. <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/il-percorso-giudiziario/denunce>

<sup>20</sup> Mediamente nel 2016-2018 ogni anno sono state uccise 21 donne. Il numero medio annuo nel periodo 2016-2018 è stato calcolato sulla base del quoziente medio annuo fornito da ISTAT riportato alla popolazione media annua nei tre anni di riferimento.

<sup>21</sup> Il restante degli omicidi è riconducibile ad altro conoscente, autore sconosciuto alla vittima oppure non identificato.

periodo. Si tratta anzitutto dei costi economici riconducibili ai costi dei servizi, sia pubblici che privati, che lo Stato, le donne e le imprese devono sostenere a seguito degli episodi di violenza. I costi economici della violenza, si amplificano se si considerano anche gli effetti negativi prodotti dalla violenza domestica sui figli/e, e con riferimento agli orfani di femminicidio. A tali costi si aggiungono i costi sociali non monetari, come i costi emotivi, umani ed esistenziali sostenuti dalle vittime e dai loro familiari, molto più difficili da quantificare.

A livello europeo lo *European Institute for Gender Equality* (EIGE, 2014) ha stimato nel 2014 un costo annuo pari a 225,8 miliardi di euro della violenza di genere (equivalente all'1.7% dell'intero PIL dell'Unione Europea). Per l'Italia EIGE stima un costo di 26,5 miliardi di euro all'anno (1.6% del PIL).

Si tratta di costi particolarmente elevati, che sottolineano l'urgenza di attivare e potenziare politiche efficaci di contrasto alla violenza di genere: politiche integrate e strutturate, che coinvolgano tutte le istituzioni pubbliche e che intervengano in modo preventivo sui fattori che determinano la violenza contro le donne.

### 1.2.2 Le determinanti della violenza di genere

La letteratura scientifica sottolinea come la violenza esercitata dagli uomini sulle donne sia riconducibile a fattori socio-culturali e alle relazioni tra i generi, e non a patologie sociali o comportamentali. Le discriminazioni e gli stereotipi sessisti creano infatti le condizioni di contesto favorevoli alla perpetuazione della violenza maschile contro le donne, in quanto contribuiscono a creare un sistema di valori connotato da identità sociali e ruoli maschili e femminili predefiniti e storicamente caratterizzati da subalternità e dipendenza del femminile dal maschile.

I modelli di mascolinità e femminilità basati su tali stereotipi di genere vengono trasmessi e accolti, spesso in modo inconsapevole, fin dall'infanzia (si pensi al largo uso che ne viene fatto nei libri scolastici e nei giochi per i bambini) concorrendo a determinare aspettative e comportamenti nelle relazioni di coppia che, da un lato, riducono l'autonomia delle donne, e, dall'altro, spingono molti uomini a vivere le relazioni di coppia come forme di possesso e a non accettare la libertà delle donne di autodeterminarsi e di scegliere, compresa la scelta di concludere una relazione affettiva.

La stretta relazione tra stereotipi, discriminazione e violenza, anche di genere, è stata ribadita dalla Commissione Parlamentare Jo Cox – *Commissione sull'intolleranza, la xenofobia, il razzismo e i fenomeni d'odio* che, esaminando le dimensioni, le cause e gli effetti dei discorsi d'odio rivolti a gruppi determinati di persone identificati in base a una qualche caratteristica (incluso il sesso e l'identità di genere), nella relazione finale approvata a luglio 2017, sottolinea l'esistenza di una vera e propria «piramide dell'odio», alla cui base si pongono stereotipi negativi, rappresentazioni false o fuorvianti, insulti e linguaggio ostile normalizzato o banalizzato fino ad arrivare alle discriminazioni e ai crimini d'odio veri e propri.

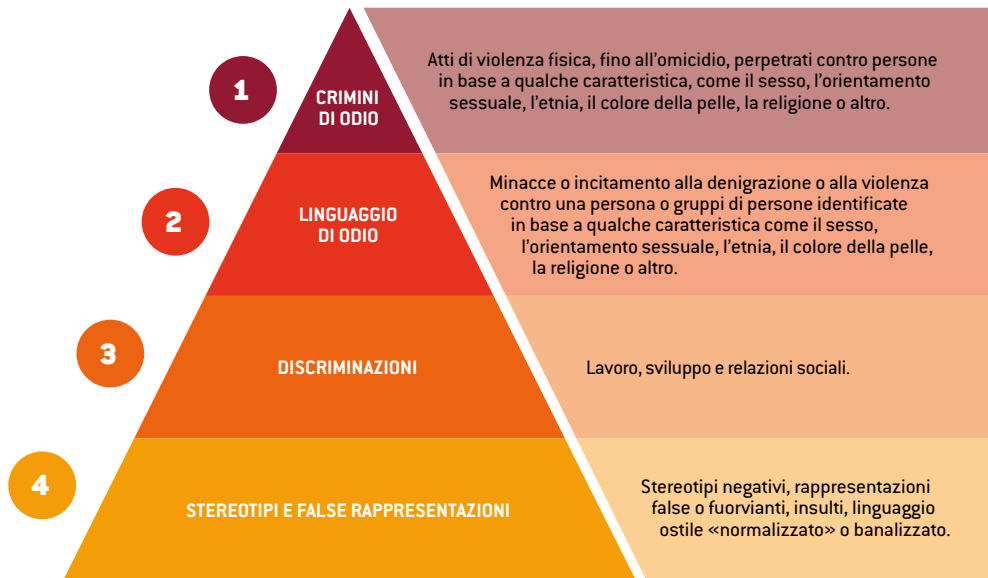


Figura 1.4 – La teoria della piramide dell'odio – Commissione Parlamentare Jo Cox (2017).

Fonte: Figura IRS tratta da Camera dei Deputati XVII Legislatura – Commissione «Jo Cox» su fenomeni di odio, intolleranza, xenofobia e razzismo (2017), Infografica-Relazione finale; [https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/uploadfile\\_commissione\\_intolleranza/files/000/000/002/INFOGRAFICA.pdf](https://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/uploadfile_commissione_intolleranza/files/000/000/002/INFOGRAFICA.pdf)

Una recente indagine dell'ISTAT (ISTAT, 2019) che mira a indagare la diffusione di stereotipi e ruoli di genere e ad analizzare l'immagine sociale assunta dalla violenza sessuale, conferma quanto determinati stereotipi di genere siano ancora diffusi e decisamente radicati nella nostra società.

Tra gli stereotipi più comuni, quello che vede le donne come meno interessate al successo nel lavoro rispetto all'uomo (secondo il 32,5% di intervistati/e) e viceversa più adatte degli uomini a occuparsi delle faccende domestiche (secondo il 31,5% degli intervistati), con l'uomo considerato il membro della famiglia deputato a provvedere alle necessità economiche della famiglia per il 27,9% degli intervistati/e. Una tale visione dell'uomo come *pater familias* e della donna come «relegata» alle mansioni domestiche, evidenzia ancora la presenza di forti rigidità nelle divisioni dei ruoli all'interno della coppia e della famiglia e nella distribuzione del potere, a partire da quello economico, che comporta una maggiore vulnerabilità delle donne all'interno della coppia e maggiori difficoltà a sottrarsi alle forme più estreme di possesso. Meno diffuso, ma comunque allarmante, lo stereotipo relativo alla «autorità decisionale» all'interno delle famiglie, che vede l'8,8% degli intervistati/e dichiarare che «spetta all'uomo prendere le decisioni più importanti riguardanti la famiglia». È chiaro che la presenza di stereotipi di ruolo si riflette sulle aspettative che molti uomini hanno nei confronti dell'altro sesso, vere

e proprie gabbie comportamentali che rendono difficile accettare istanze e comportamenti che non rientrano nella classica immagine femminile accidentata e servizievole. L'abbandono del partner da parte della donna, come la cronaca mostra, produce infatti in molti casi una deflagrazione nella vita emotiva considerata intollerabile dall'uomo con conseguenze talvolta fatali (femminicidi).

Se si osservano le caratteristiche dei rispondenti, emerge che nelle dichiarazioni non vi sono particolari differenze tra uomini e donne, quanto piuttosto differenze nell'età delle/i rispondenti. Infatti, seppure il 58,8% dell'intera popolazione (di 18-74 anni) si ritrova in questi stereotipi, questi sono tuttavia più diffusi con il crescere dell'età (65,7% dei 60-74enni e 45,3% dei giovani), tra gli intervistati/e con un minore livello di istruzione e nel Mezzogiorno (67,8% rispetto 52,6% del Nord-Est).

Rispetto al tema specifico della violenza contro le donne, ben un italiano su 4 (il 25,4%) ritiene accettabile «sempre» o almeno «in alcune circostanze» la violenza o il controllo nella coppia senza grandi differenze di genere (27,3% uomini e 23,5% donne). Sebbene pochi ritengano accettabile la violenza fisica nella coppia, tuttavia il controllo è spesso considerato lecito. Il 91% delle/i rispondenti ritiene che non sia mai accettabile che «un ragazzo schiaffeggi la sua fidanzata perché ha civettato/flirtato con un altro uomo», e il 92,3% che «in una coppia ci scappi uno schiaffo ogni tanto», tuttavia il 16,8% ritiene che il controllo sia tollerato in alcune circostanze, soprattutto tra i più giovani (30,3% dei ragazzi di 18-29 anni e 27,1% delle ragazze della stessa fascia d'età).

Permangono inoltre forti pregiudizi sulla violenza sessuale, con la donna spesso considerata responsabile della violenza subita: il 39,3% della popolazione ritiene che una donna sia in grado di sottrarsi a un rapporto sessuale se davvero non lo vuole. Inoltre, è ancora diffuso (il 23,9% dei rispondenti) lo stereotipo che vede le donne come provocatrici della violenza per il loro modo di vestire. La colpevolizzazione della donna per la violenza subita si riflette anche nel pensare che una donna che subisce violenza sessuale quando è ubriaca o sotto l'effetto di droghe sia almeno in parte responsabile (secondo il 15,1% della popolazione). Infine, il 10,3% ritiene che spesso le accuse di violenza sessuale siano false.

Se sulla colpevolizzazione e responsabilità della donna si focalizzano molti dei pregiudizi tesi a giustificare la violenza sessuale, molte delle motivazioni indicate dai rispondenti, sia uomini che donne, per spiegare la violenza all'interno della coppia, rivelano invece consapevolezza rispetto alla correlazione tra violenza e indipendenza delle donne: il 77,7% delle/i rispondenti, soprattutto donne, motiva la violenza con il fatto che le donne sono considerate oggetti di proprietà (84,9% donne e 70,4% uomini), il 75% con il bisogno degli uomini di sentirsi superiori alla propria compagna/moglie, il 55,2% degli uomini e il 69,9% delle donne con la mancata sopportazione da parte degli uomini dell'emancipazione femminile. Altre cause ritenute rilevanti sono per il 75,5% dei rispondenti l'abuso di sostanze stupefacenti o di alcol, per il 70,6% la difficoltà di alcuni uomini nel gestire la rabbia, mentre le esperienze violente vissute in famiglia nel corso dell'infanzia sono indicate come motivazioni della violenza dal 63,7% dei rispondenti.



La violenza contro le donne rappresenta quindi un fenomeno complesso, radicato nella cultura e negli stereotipi di genere della popolazione, sia femminile che maschile. È pertanto necessario attivare, accanto a misure di protezione e sostegno per le vittime, anche interventi di sensibilizzazione e contrasto agli stereotipi e alle discriminazioni di genere che raggiungano il maggior numero possibile di uomini e donne.

### **1.3 Evoluzione delle politiche di contrasto alla violenza di genere in Europa: il ruolo dei movimenti delle donne e delle istituzioni internazionali**

Il tema della violenza contro le donne entra nell'agenda politica, sia a livello internazionale che nazionale, in tempi relativamente recenti, soprattutto grazie all'azione e al ruolo dei movimenti delle donne, delle loro reti e delle istituzioni internazionali (Weldon, 2002).

I movimenti femminili e le istituzioni internazionali sono stati cruciali nel sostenere lo sviluppo di politiche pubbliche di contrasto alla violenza di genere nel mondo, nei paesi europei e in Italia. Il ruolo delle associazioni di donne, dei movimenti femministi e delle ONG nella sensibilizzazione al problema e nel sostegno alle donne vittime di violenza è stato determinante già a partire dalla fine degli anni Sessanta, spesso in contesti culturali e sistemi normativi che nella maggior parte dei paesi considerava ancora la violenza domestica un fatto privato e l'abbandono del tetto coniugale un reato.

Il dibattito all'interno dei movimenti femministi sulle cause della violenza di genere, nonché il loro attivismo, hanno, da un lato, influenzato la ricerca e il dibattito accademico sulle cause e le conseguenze della violenza di genere, dall'altro, sostenuto lo sviluppo di Convenzioni, strumenti, e politiche internazionali e nazionali di lotta alla violenza di genere, e a quella domestica in particolare, svolgendo anche un'azione di contrasto ai sistemi di potere all'interno delle istituzioni stesse al fine di evitare l'adozione di approcci *gender-neutral* o che riproducessero le disuguaglianze tra donne e uomini. Negli anni più recenti i movimenti delle donne hanno assunto un ruolo di lobby e di contestazione del sistema maschile di potere, come nel caso della *European Women's Lobby* (EWL) nell'Unione Europea, del movimento *MeToo* partito dagli USA, o del movimento *Ni Una Menos* partito dall'Argentina. Questi movimenti femminili e/o femministi hanno anche creato e sostenuto lo sviluppo di reti transnazionali e nazionali di ONG e associazioni femminili specializzate nell'offerta di servizi di accoglienza e sostegno alle donne che subiscono violenza, come la rete *WAVE* a livello europeo, la rete *D.i.Re* in Italia. Attraverso queste reti, viene anche mantenuto un costante monitoraggio delle misure adottate dai paesi per prevenire e contrastare la violenza contro le donne.

Oltre ai movimenti e alle associazioni femminili, anche le istituzioni internazionali hanno contribuito in modo significativo alla conoscenza del fenomeno della violenza di genere e allo sviluppo di un impianto normativo adeguato e di politiche pubbliche di prevenzione e contrasto, ponendo il tema tra le priorità di intervento sin dagli anni Novanta e incentivando i governi nazionali a inserirlo nell'agenda politica. *L'Organizzazio-*

ne delle Nazioni Unite ha previsto nel 1994 la nomina di un Relatore speciale sulla violenza contro le donne e un anno dopo ha promosso la Piattaforma di azione di Pechino per richiamare gli Stati partecipanti a fare del contrasto alla violenza di genere una priorità nell'ambito delle politiche nazionali. Anche l'*Organizzazione Mondiale della Sanità* (OMS) ha svolto un ruolo cruciale sin dal 2002, quando ha dichiarato che le violenze degli uomini contro le donne rappresentano un problema di salute pubblica, e quando nel 2016 ha adottato un Piano d'azione globale per rafforzare il ruolo del sistema sanitario nel contrastare la violenza contro le donne e le bambine (WHO, 2016).

Gli anni 2000 hanno visto anche l'impegno attivo nel contrasto alla violenza contro le donne delle istituzioni europee, in primis Consiglio d'Europa e Unione Europea. Il *Consiglio d'Europa*, si è distinto in particolare per l'emanazione nel 2011 della Convenzione di Istanbul, già più volte citata come baluardo dell'impianto normativo per il contrasto della violenza di genere. Grazie all'azione del GREVIO, oggi possiamo disporre di relazioni di monitoraggio e valutazione delle misure adottate dagli Stati per il contrasto alla violenza di genere e di raccomandazioni specifiche per ogni paese. Tra le istituzioni dell'*Unione Europea*, particolarmente attivi sono stati sia il *Parlamento Europeo* che ha emanato una serie di risoluzioni per l'eliminazione della violenza contro le donne, con attenzione anche all'abuso delle donne con disabilità, allo sfruttamento sessuale e alle mutilazioni genitali femminili, che la *Commissione Europea*, che ha inserito la lotta alla violenza di genere tra le priorità delle Strategie per la parità di genere attivate a partire dal 2006. Sono state emanate anche alcune direttive che agiscono direttamente o indirettamente sul contrasto alla violenza di genere; sono stati attivati programmi di finanziamento per interventi di supporto alle vittime e sviluppate reti internazionali per il coordinamento delle tutele fra i paesi e forme di multi-agency; sono state attivate anche importanti azioni di sensibilizzazione attraverso campagne mirate. La Commissione Europea finanzia inoltre attività di ricerca e scambio di buone pratiche sulla violenza di genere e lo sviluppo di dati e indicatori, attraverso le attività dell'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) e l'Ufficio statistico europeo (Eurostat). In un'ottica di *mainstreaming*, prevede inoltre interventi di prevenzione e sostegno alle vittime di violenza anche nell'ambito delle politiche di sviluppo regionale, dei trasporti, dello sport, nelle politiche di asilo e in quelle rivolte ai paesi terzi.

È grazie alla continua attività dei movimenti delle donne e delle istituzioni internazionali che le istituzioni pubbliche nazionali hanno modificato con il tempo l'approccio adottato nell'impianto normativo e nelle misure di contrasto alla violenza di genere. A partire dagli anni Novanta si riconosce, in particolare, che gli interventi repressivi e sanzionatori non sono sufficienti ma sono necessari interventi volti alla prevenzione della violenza di genere e al sostegno delle vittime. Tale nuovo approccio considera la violenza contro le donne come effetto di discriminazioni, disuguaglianze di genere e stereotipi e ritiene pertanto fondamentale sostenere un cambiamento sociale e culturale.

In tutti i paesi europei si registra un'evoluzione positiva delle politiche di contrasto alla violenza di genere, pur se con tempi e modalità differenziate.

Sebbene non tutti i paesi europei si siano dotati di normative specifiche sulla violenza di genere, tutti hanno comunque rivisto il sistema normativo, rafforzando la protezione delle vittime, e adottato politiche integrate di contrasto alla violenza di genere, consolidando gli interventi di prevenzione e sostegno, con attenzione alla diversità dei bisogni e alla necessità di agire in maniera integrata e creando reti di servizi sia pubblici che privati in grado di agire in modo sinergico nei diversi ambiti di intervento (legale, sanitario, sociale, economico, abitativo, lavorativo ecc.).

Si rafforza inoltre l'adozione di approcci strategici che, attraverso Piani di intervento pluriennali con risorse finanziarie dedicate, investono soprattutto sulla prevenzione e il sostegno alle vittime attraverso lo sviluppo di servizi specializzati nel pronto soccorso, nei presidi delle Forze dell'Ordine e soprattutto nei Centri antiviolenza.

Vengono anche promosse campagne mirate di informazione e di sensibilizzazione, con attenzione a evitare la riproposizione di stereotipi di genere e che attraverso il coinvolgimento di uomini propongono modelli di mascolinità basati sul rispetto e il rifiuto della violenza.

Si estendono in modo capillare interventi di formazione rivolti a operatori/trici dei diversi servizi territoriali che entrano in contatto con le donne e le loro famiglie per intercettare il prima possibile situazioni di violenza: operatori delle Forze dell'Ordine, medici e assistenti sanitari (di base e del pronto soccorso), assistenti sociali, avvocati, insegnanti ecc. Vengono sviluppati strumenti di valutazione del rischio e interventi rivolti agli autori di violenza per ridurre la possibilità di recidive; il programma *ATV/Alternative To Violence* avviato nel 1987 in Norvegia, è stato, in particolare, il primo programma in Europa a occuparsi degli autori di violenza nell'ambito di relazioni di coppia (Bozzoli et al., 2014: 58). Successivamente tali programmi hanno iniziato a svilupparsi in paesi come Austria, Spagna, Irlanda, Gran Bretagna e Italia. Vengono infine creati sistemi di raccolta dei dati e di monitoraggio/valutazione degli interventi realizzati. Per esempio, la Spagna nel 2002 ha istituito l'Osservatorio contro la violenza domestica e di genere, diventato poi Osservatorio di Stato sulla violenza di genere con la legge organica n. 1/2004 (Oddone, 2018).

## 1.1 L'EVOLUZIONE DELLE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE NEI PAESI EUROPEI

Alcuni paesi europei (come Olanda, Svezia, Regno Unito) sin dagli anni Settanta e Ottanta hanno sviluppato servizi specializzati di accoglienza e sostegno delle donne vittime di violenza per poi arrivare all'attivazione di politiche integrate. Se in Olanda e Regno Unito ciò è avvenuto soprattutto grazie all'attivismo dei movimenti femministi, in Svezia è stato invece cruciale il ruolo delle istituzioni che hanno messo fin da subito il tema tra le priorità dell'agenda politica (Corradi e Stockl, 2014).

Tra gli anni Ottanta e Novanta paesi come Francia, Germania, Spagna e Finlandia, hanno iniziato a promuovere strategie e politiche dedicate, anche in questo caso in modo differenziato. Mentre in Francia il ruolo dello Stato centrale è stato particolarmente rilevante, in Germania è stato cruciale il ruolo dei movimenti femministi e l'intervento pubblico agisce in stretta collaborazione con le ONG

che gestiscono la rete dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio. In Finlandia, invece, i servizi e i Centri di accoglienza sono gestiti dal settore pubblico come parte integrante del sistema di welfare nazionale e inizialmente non erano rivolti alle sole donne come negli altri paesi europei.

Infine, in altri paesi europei, come Portogallo, Italia e Slovenia, l'intervento pubblico nella lotta alla violenza di genere si attiva solo a partire dalla metà degli anni Novanta, ma si sviluppa velocemente grazie al sostegno europeo e alle reti transnazionali delle ONG e dei movimenti femminili coinvolti nelle misure di accoglienza e sostegno. Per esempio, nel caso italiano, il riconoscimento normativo della violenza sessuale come reato contro la persona, avvenuto con la legge n. 66 del 1996, è il risultato di un lungo processo partito dai movimenti femministi alla fine degli anni Settanta e sostenuto dalla mobilitazione dei movimenti delle donne che la declinano come questione politica e sociale su cui costruire campagne di mobilitazione per appoggiare le vittime durante i processi (Peroni, 2012).

I dati del Rapporto WAVE 2017 sulla situazione dei servizi di supporto alle donne vittime di violenza nei paesi europei mostrano però luci e ombre. Considerando i paesi dell'Unione Europea emerge, per esempio, che nelle Case rifugio è disponibile appena il 52% dei posti letto che sarebbero necessari rispetto alla popolazione secondo la Convenzione di Istanbul, e solo 5 paesi – Danimarca, Lettonia, Lussemburgo, Malta e Slovenia – hanno un numero di posti conforme a quanto previsto dalla Convenzione, pari a uno ogni 10 mila abitanti con il risultato che complessivamente nella UE è disponibile appena il 48% dei posti letto che sarebbero necessari rispetto alla popolazione. L'Italia si è impegnata a rispettare il rapporto di un Centro antiviolenza ogni 10 mila abitanti con la legge n. 199 del 15 ottobre 2013 con cui ha ratificato la Convenzione di Istanbul. Tuttavia, secondo i dati ISTAT, nel 2017 ci sono solo 0,05 Centri antiviolenza ogni 10 mila abitanti.

In 20 paesi dell'Unione Europea esiste un numero telefonico nazionale di emergenza, ma questo è gratuito e attivo 24 ore su 24 e 7 giorni su 7 solo in 14 paesi. I Centri antiviolenza sono presenti in 25 paesi EU (eccetto Estonia e Ungheria), con prestazioni molto diversificate. Infine, 24 paesi dell'Unione Europea avevano un Piano nazionale antiviolenza nel 2016.

#### **1.4 La programmazione e attuazione degli interventi in Italia: Piani di azione nazionali, servizi specialistici e campagne di sensibilizzazione**

Sebbene l'evoluzione della legislazione in materia di contrasto alla violenza di genere risalga in Italia agli anni Settanta, è a partire dagli anni Novanta che si assiste a un'importante accelerazione nell'adeguamento del sistema normativo e all'attuazione di interventi in linea con quanto definito dalle convenzioni internazionali e sovranazionali, ponendo la violenza di genere tra i temi prioritari.

Nella prima decade degli anni 2000 vengono realizzate anche le prime indagini a livello nazionale sulla violenza contro le donne (ISTAT, 2007); viene adottata la legge n. 154 «Misure contro la violenza nelle relazioni familiari» (2001), viene attivato il numero di pubblica utilità 1522 (nel 2006) e nel febbraio 2009 viene approvata la c.d. legge *Anti-stalking* (28/2009).

Questi interventi portano, nel decennio successivo, all'approvazione di Piani nazionali di intervento e all'adozione di ulteriori interventi normativi. Nel 2011 viene adottato il primo «Piano nazionale contro la violenza e lo *stalking*», con l'obiettivo di attivare azioni specifiche di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne nei settori socio-culturale, sanitario, economico, legislativo e giudiziario. Il Piano è stato tuttavia criticato, soprattutto dall'associazionismo femminile di riferimento, in quanto ancora lontano dal prevedere azioni strutturali nonché indicazioni su possibili finanziamenti per l'attuazione delle sue azioni (D.i.Re, 2011). È solo nel 2013 che vengono stanziati le prime risorse, a livello centrale, per sostenere le attività di Centri antiviolenza e Case rifugio, attraverso la «c.d. legge sul Femminicidio (n.119/2013)» che ha reso maggiormente incisivi gli strumenti della repressione penale dei reati di maltrattamento in famiglia, violenza sessuale e atti persecutori, adottando specifiche misure a tutela delle donne vittime di violenza e dei loro figli. La legge ha, inoltre, definito le strategie per il contrasto della «violenza di genere», gli strumenti e i criteri di base per la loro attuazione. Soprattutto, ha stabilito di incrementare il fondo per le politiche relative ai diritti e alle Pari Opportunità (art. 5 bis) con risorse specificamente dedicate al sostegno dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio da ripartire annualmente tra le Regioni e le Province autonome. Su indicazione della legge (art. 5) viene adottato nel 2015 il «Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere» e allocati per la prima volta appositi finanziamenti per l'attuazione delle azioni integrate previste per la prevenzione e il contrasto della violenza. Sebbene il Piano adotti un approccio ancora a carattere emergenziale e non strutturale, esso ha il merito di aver promosso la realizzazione di Reti territoriali di sostegno alle donne attraverso il rafforzamento dei servizi specializzati (Centri antiviolenza e Case rifugio) e degli altri servizi territoriali che, a diverso titolo, entrano in relazione con le vittime.

#### 1.4.1 Il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020

È con l'attuale «Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017 – 2020» che si assiste a un cambiamento di approccio nella programmazione italiana, che da emergenziale diventa ordinaria e strutturale, come testimonia l'utilizzo del termine «strategico» in sostituzione del termine «straordinario». Tra gli aspetti positivi del Piano, c'è il riconoscimento del ruolo dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio nell'accoglienza e nella protezione delle donne e l'importanza attribuita a un sistema di *governance* multilivello e condivisa attraverso le Reti territoriali antiviolenza (Toffanin et al., 2020; 171), che fa leva sulla responsabilità di tutti gli attori coinvolti ai vari livelli nell'implementazione delle azioni previste dal Piano. Come mostra la Figura 1.5, il sistema di governo si compone di 3 livelli tra loro integrati:

- una **Cabina di regia interistituzionale** – composta da Governo, Regioni ed enti locali e presieduta dall'autorità politica delegata per le Pari Opportunità con il supporto del Dipartimento per le Pari Opportunità – con il compito di fornire le linee di indirizzo politico;

- un **Comitato Tecnico**, con funzione di natura specialistica, di supporto alla Cabina di regia, presieduto dal Capo del Dipartimento per le Pari Opportunità, vi partecipano qualificati rappresentanti di livello tecnico delle stesse Amministrazioni sopra indicate;
- un **sistema di governance territoriale**, garantito dalle Regioni/Province Autonome, con funzioni di raccordo tra governo centrale e i singoli territori e che si concretizza nell'istituzione a livello regionale di «tavoli di coordinamento del sistema degli interventi» e nella costituzione delle «Reti territoriali antiviolenza», formalizzate mediante protocolli di intesa, principali strumenti per il raccordo operativo tra tutti i servizi generali e specializzati che operano nel campo della prevenzione, protezione e del contrasto alla violenza maschile contro le donne (Centri antiviolenza, Case rifugio, Servizi sociali e sanitari territoriali, Forze dell'Ordine, Magistratura, Presidii ospedalieri, altri soggetti istituzionali e soggetti qualificati del terzo settore e servizi per il lavoro).



Figura 1.5 – Sistema di *governance* degli interventi di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne in Italia.

Il livello della *governance* territoriale assicura a livello politico la piena integrazione e il coordinamento delle politiche regionali per garantire un'offerta integrata dei servizi specializzati di tutela e accoglienza con le politiche sociali, sanitarie, formative, abitative e del lavoro e la collaborazione tra settore pubblico e privato.

Per quanto concerne le linee di intervento, il Piano richiama la medesima struttura e le indicazioni della Convenzione di Istanbul articolandosi in 4 assi, di cui 3 focalizzati sugli ambiti specifici: **a) Prevenzione, b) Protezione e Sostegno, c) Perseguire e Punire**, e un quarto asse trasversale di assistenza e monitoraggio volto alla realizzazione di politiche integrate, come illustrato nella Figura 1.6.



Figura 1.6 – Priorità di azione per assi – Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.

Fonte: Presidenza Consiglio dei Ministri – Dipartimento Pari Opportunità.

Nell'ambito dell'**asse prevenzione**, il piano affronta le radici della cultura della violenza, le sue cause e le sue conseguenze promuovendo azioni in ambito scolastico, azioni di sensibilizzazione dei mass media e, più in generale, di promozione delle Pari Opportunità e contrasto della violenza maschile contro le donne in ogni ambito della vita pubblica e privata (anche nei luoghi di lavoro), combattendo discriminazioni e stereotipi di genere che favoriscono il perpetuarsi della violenza di genere. L'asse include anche la formazione di tutti gli operatori e le operatrici che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza e i loro figli minori. In chiave di prevenzione e contrasto delle recidive il piano riserva anche attenzione alle azioni di supporto per il recupero del maltrattante.

Il **secondo asse**, focalizzato sull'accoglienza e la protezione della vittima nei servizi specializzati, promuove percorsi di uscita dalla violenza che comprendono anche interventi di

*empowerment* economico finanziario, lavorativo e di supporto abitativo per favorire l'autonomia delle donne e ridurre l'esposizione alla violenza maschile. L'asse considera anche la protezione e il supporto dei minori vittime e/o testimoni di violenza intra-familiare. Particolare attenzione, in questo asse come nel precedente, è riservata alle donne vittime di violenza che versano in condizioni multiple di svantaggio, come le donne con disabilità, le donne anziane, le donne straniere.

Nell'ambito del **terzo asse** si promuovono azioni per una maggiore efficacia dei procedimenti giudiziari, la tutela dei diritti delle vittime e una corretta valutazione e gestione del rischio. A questo fine, il Piano promuove l'elaborazione di Linee guida per la gestione dei reati di violenza di genere e domestica nelle Procure e nei Tribunali di tutto il territorio nazionale.

Il **quarto asse**, infine, sostiene l'attuazione e l'efficacia del Piano attraverso azioni di monitoraggio e valutazione dei risultati delle azioni attivate con questo e con il piano nazionale precedente, con attenzione anche agli effetti su diversi gruppi di donne (come, per esempio, le donne con disabilità). Il Piano sostiene, inoltre, grazie alla collaborazione tra ISTAT e DPO, lo **sviluppo di un sistema informativo integrato** sul fenomeno della violenza contro le donne nelle sue varie forme. Particolarmente importante è la promozione del **Bilancio di genere**, quale strumento di *mainstreaming* per tenere conto del diverso impatto delle politiche pubbliche su uomini e donne e indirizzare le scelte di bilancio verso una maggiore attenzione alla parità di genere, aspetto cruciale per la prevenzione della violenza di genere.

Il Piano è stato accolto positivamente sia dalle associazioni di donne che da GREVIO nel monitoraggio per il Consiglio d'Europa, in quanto «per la prima volta [il Piano] offre una visione veramente completa e integrata su come affrontare la violenza contro le donne». L'approvazione del Piano operativo, finalizzato a declinare gli obiettivi individuati nel Piano strategico in azioni concrete<sup>22</sup>, è avvenuta ben 2 anni dopo ma le risorse stanziare sono aumentate notevolmente rispetto a quelle previste nel Piano precedente<sup>23</sup>.

#### 1.4.2 I Centri antiviolenza e le Case rifugio

Per quanto concerne l'attività e il ruolo di Centri antiviolenza e Case rifugio, grazie alle attività di monitoraggio e valutazione previste dall'asse trasversale del Piano strategico nazionale 2017-2020, sono state effettuate indagini sui servizi offerti, al fine di conoscerne numerosità e caratteristiche. ISTAT e IRPPS-CNR hanno condotto nel 2018, in accordo con il Dipartimento Pari Opportunità, un'indagine, a valere sui dati 2017, rivolta ai Centri antiviolenza e alle Case rifugio.

<sup>22</sup> Versione aggiornata al 23 luglio 2019, al link: <https://www.provinceditalia.it/wp-content/uploads/2019/07/Piano-operativo-2017-2020.pdf>

<sup>23</sup> Secondo quanto emerso dall'analisi del Piano operativo (luglio 2019) le risorse sono state allocate sia per la realizzazione di azioni centralizzate da parte del Dipartimento Pari Opportunità che per supportare gli interventi delle altre Amministrazioni centrali in un'ottica di trasversalità degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza, nonché per supportare lo sforzo regionale per l'attuazione delle azioni del Piano. La spesa complessiva programmata per la sua implementazione è di circa 132 mln di euro. L'importo include i 52,7 mln ripartiti tra le Regioni in ottemperanza all'art. 5 bis del DL 93/2013 per il sostegno delle attività dei Centri e delle Case rifugio e ripartite dal DPO con i DPCM del 1 dicembre 2017, 9 novembre 2018 e 4 dicembre 2019. Così Action Aid, *Tra retorica e realtà. Dati e proposte sul sistema antiviolenza in Italia*, ed. 2020. Ai 132 mln si devono aggiungere le risorse previste per la realizzazione delle azioni del Piano a titolarità esclusiva delle Regioni (10 mln di euro) stanziare con il DPCM 04.12.2019.



Nel 2019 ISTAT ha ripetuto l'indagine sui Centri antiviolenza con riferimento al dicembre 2018 (ISTAT, 2020). L'indagine più aggiornata sui Centri antiviolenza ha rilevato nel 2018 la presenza di 302 Centri antiviolenza, pari a 1,1 Centri antiviolenza ogni 100 mila donne con 14 anni e più. L'infografica che segue ripresa dall'ISTAT, riporta alcuni dei principali esiti dell'indagine.



Fonte: infografica ISTAT (2019), I Centri antiviolenza: principali risultati dell'indagine condotta nel 2019, <https://www.istat.it/it/archivio/249613>

Le donne che si sono rivolte ai CAV nel 2018 sono state 49.394, quelle che hanno avviato un percorso di uscita dalla violenza sono 30.056. Quasi i due terzi delle donne che hanno iniziato il percorso di allontanamento dalla violenza ha figli, minorenni nel 67,7% dei casi. Le donne straniere costituiscono il 28% delle donne che si sono rivolte a un Centro.

I Centri antiviolenza sono aperti in media 5,2 giorni a settimana per circa 7 ore al giorno, quasi sette su dieci hanno la segreteria telefonica attiva quando non sono aperti oppure una reperibilità nelle 24 ore, mentre la metà ha una linea telefonica dedicata agli operatori. Inoltre, quasi tutti (il 95,3%) aderiscono al numero 1522. I Centri sono promossi da soggetti privati nel 61,9% dei casi e quasi tutti operano da più di 5 anni.

Quasi tutti i Centri (più del 90%) offrono ascolto e accoglienza, orientamento e accompagnamento ad altri servizi della Rete territoriale, supporto legale, supporto e consulenza psicologica. Il sostegno all'autonomia, i percorsi di allontanamento e orientamento lavorativo sono offerti da una percentuale elevata dei Centri (tra l'80 e l'87%). Meno diffusi sono i servizi di supporto alloggiativo e quelli di supporto ai minori, i servizi di sostegno alla genitorialità, erogati solo da circa due terzi dei Centri, con i servizi di pronto intervento erogati dal 59% dei Centri e quelli di mediazione linguistica erogati da meno della metà dei Centri (45%). Al Sud e nelle Isole, i

servizi spesso sono erogati direttamente dai Centri mentre al Nord prevale il modello misto in cui sono coinvolti anche altri servizi/strutture territoriali.

L'82,9% dei Centri aderisce a una Rete territoriale, quasi sempre formalizzata attraverso convenzioni o protocolli d'intesa/accordi (92,5% dei casi). La Rete territoriale antiviolenza è coordinata prevalentemente da enti territoriali (Comune, Prefettura o Provincia/Città metropolitana) e comprende: gli enti territoriali responsabili sul territorio dell'erogazione dei Servizi sociali (97,7%), soggetti del comparto sicurezza (92,5%), associazioni di volontariato (76,5%), soggetti del comparto giustizia (66,7%) o altri enti e soggetti (52,2%). I finanziamenti pubblici alimentano l'attività del 90% dei Centri antiviolenza, anche se poco più della metà dei Centri è finanziata da fondi pubblici e privati e il 2,7% riceve solo finanziamenti privati.

In merito alle Case rifugio, l'indagine del 2018 su quelle attive alla data del 31 dicembre 2017 ne rileva 264 distribuite in modo eterogeneo sul territorio nazionale: il 61,4% al Nord, il 17,8% al Centro e il 21,8% nel Mezzogiorno, con 2502 posti letto effettivi censiti (IRPPS-CNR, 2020:1).

In termini di prestazioni, la quasi totalità delle Case rifugio (con percentuali superiori al 90%) eroga orientamento lavorativo, supporto e consulenza legale, assistenza psicologica, sostegno all'autonomia abitativa, ed effettua la stesura di un piano di sicurezza sulla valutazione del rischio<sup>24</sup>. Tali prestazioni possono essere erogate internamente o dai Centri antiviolenza che seguono la donna secondo modelli organizzativi differenziati per area geografica<sup>25</sup>. Alcune prestazioni, tuttavia, non vengono erogate né dalla Casa rifugio né dal Centro antiviolenza di riferimento. È questo il caso del Mezzogiorno, in cui il piano di sicurezza individuale non viene fornito dal 10% delle Case rifugio, e l'orientamento all'autonomia abitativa non è erogata nel 6% dei casi. La sfera dei servizi per minori è quella più carente: le prestazioni, che vanno dai servizi educativi e psicologici al sostegno scolastico, sono meno presenti e si attestano nel complesso intorno al 20%; in molti casi questi servizi non sono erogati neanche al di fuori della Casa rifugio. Anche il sostegno alla genitorialità è offerto solo dal 13% delle Case rifugio, con importanti differenze territoriali: è infatti maggiormente garantito al Sud e nelle Isole e meno al Nord.

Dalle indagini emerge quindi una certa eterogeneità e frammentarietà dei servizi offerti e la necessità di un monitoraggio costante degli stessi, anche attraverso l'attività e la collaborazione dei governi regionali e delle amministrazioni locali, per conoscerne dimensioni e caratteristiche sul territorio nazionale così da riuscire a garantire continuità e adeguatezza dei finanziamenti per i Centri antiviolenza e le Case rifugio che li erogano.

<sup>24</sup> Per un approfondimento si v. *Le Case rifugio. Una rilevazione ISTAT e CNR*, ISTAT-CNR-IRPS, 2020, <https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2020/06/viva-pb-Case-rifugio-1.pdf>

<sup>25</sup> Si possono individuare 3 diversi modelli: 1. il modello settentrionale in cui è il Centro antiviolenza con cui la struttura di ospitalità ha una relazione privilegiata a erogare alcuni servizi per le donne ospiti, in particolare il supporto e la consulenza legale, l'orientamento lavorativo e il supporto e l'accoglienza psicologica; 2. il modello meridionale in cui le Case rifugio tendono a gestire al loro interno la prestazione di alcuni servizi, in particolare il supporto e la consulenza psicologica, la consulenza legale, l'orientamento lavorativo e all'autonomia abitativa, nonché il piano di sicurezza individuale; 3. il modello dell'Italia centrale che presenta una più equilibrata ripartizione delle prestazioni tra la Casa rifugio e il Centro antiviolenza di riferimento, con differenze organizzative a seconda del tipo di prestazione erogata (per prestazioni come l'orientamento lavorativo e abitativo si privilegia la struttura di ospitalità, per la consulenza psicologica e legale tende a prevalere la competenza del Centro antiviolenza).

### 1.4.3 Le campagne di sensibilizzazione e informazione

Per contrastare le radici culturali alla base della violenza di genere sono state adottate politiche mirate all'educazione alla parità tra i sessi nei contesti scolastici e al riconoscimento delle Pari Opportunità in ogni ambito della vita pubblica e privata. A questo fine, la legge n. 107 del 13 luglio 2015<sup>26</sup> «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti» all'articolo 16 stabilisce che «il piano triennale» dell'offerta formativa deve assicurare l'attuazione dei principi di Pari Opportunità, promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori sulle tematiche trattate nel piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere».

Coerentemente con il disposto normativo, il MIUR ha supportato molti progetti che hanno promosso attività formative per il superamento dei ruoli e degli stereotipi di genere, anche attraverso la revisione della didattica e dei libri di testo e la sensibilizzazione di bambine/i.

Alcuni progetti sono stati rivolti alla formazione delle/gli insegnanti per il contrasto agli stereotipi ma anche per migliorare la loro capacità di intercettare e gestire situazioni di violenza, compresa la violenza assistita<sup>27</sup>. Un forte input alla realizzazione di progetti in ambito scolastico è stato dato a livello nazionale dal Dipartimento per le Pari Opportunità attraverso specifiche iniziative<sup>28</sup> e l'emanazione di un avviso (2015), con relativo stanziamento di risorse pari a 5 milioni di euro<sup>29</sup> e dalle singole Regioni<sup>30</sup>.

Negli ultimi anni sono state, inoltre, promosse campagne mirate di informazione e di sensibilizzazione, volte a evitare la riproposizione di stereotipi di genere, che hanno visto il coinvolgimento della società civile. In molti casi le campagne nascono da un lavoro congiunto tra realtà istituzionale e Centri antiviolenza<sup>31</sup>. Molte di queste campagne forniscono concrete indicazioni su come riconoscere la violenza e prevenirla, indicando anche i servizi di aiuto a cui la donna può rivolgersi<sup>32</sup>, altre si rivolgono direttamente agli uomini oppure

<sup>26</sup> <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/07/15/15G00122/sg>

<sup>27</sup> Con questo obiettivo il MIUR ha realizzato la piattaforma [www.noisiamopari.it](http://www.noisiamopari.it), che raccoglie le esperienze delle scuole sul tema delle Pari Opportunità e educazione al rispetto, strumenti informativi, di scambio e di supporto.

<sup>28</sup> A titolo esemplificativo, il Dipartimento per le Pari Opportunità in collaborazione con Indire e con l'Associazione per la Ricerca Sociale ha risposto all'avviso della Commissione Europea del 2 marzo 2016 per il finanziamento di azioni di informazione e comunicazione volte a porre fine alla violenza contro le donne, realizzando il progetto CREATIVE (*Changing Relationships through Education and Awareness Towards ending Violence against Women*). Il progetto ha previsto la creazione di strumenti ludico-didattici per il superamento degli stereotipi di genere (per esempio libri-giochi di ruolo) da utilizzare nell'ambito di azioni sperimentali rivolte sia alla scuola dell'infanzia e ai bambini dai 3 ai 6 anni che ai bambini della scuola primaria, dai 6 agli 11 anni.

<sup>29</sup> Il bando attua il punto 5.2 «educazione» del «Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere» (DPCM del 7 luglio 2015).

<sup>30</sup> A livello regionale, a titolo esemplificativo, nel 2019, Regione Lombardia ha siglato una Convenzione con l'Ufficio Scolastico Regionale con l'obiettivo di potenziare le azioni di prevenzione in ambito scolastico e favorire la diffusione di una cultura basata sulla parità, sul rispetto della donna e sul contrasto della violenza. A tal fine, la convenzione promuove interventi di formazione, informazione e sensibilizzazione rivolti al personale docente, agli studenti e alle loro famiglie. Si v. Seconda relazione al consiglio regionale in risposta all'art. 11 – clausola valutativa della l.r. n. 11/2012: attuazione e risultati della l.r. n. 11/2012 «interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore delle donne vittime di violenza», DGR 3029, 6 aprile 2020

<sup>31</sup> <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/la-prevenzione/campagne-di-sensibilizzazione>

<sup>32</sup> Per esempio, Regione Lombardia attraverso l'app «nonseidasola» offre alle donne orientamento ai servizi specializzati (Centri antiviolenza) presenti sul territorio regionale e indicazione su come riconoscere gli atti di violenza. <https://www.nonseidasola.regione.lombardia.it/wps/portal/site/nonseidasola>

li coinvolgono attivamente (soprattutto attori, sportivi) per proporre modelli di mascolinità basati sul rispetto e il rifiuto della violenza e promuovere il cambiamento culturale come principale strumento di prevenzione.

Nel riquadro seguente si evidenziano alcune esperienze nazionali e regionali realizzate negli ultimi anni come esempio delle iniziative che hanno visto il coinvolgimento attivo degli uomini.

## 1.2 ALCUNE ESPERIENZE NAZIONALI E REGIONALI DI COMUNICAZIONE PER IL CONTRASTO DEGLI STEREOTIPI

In Italia, con i finanziamenti europei, è stato realizzato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio il progetto FIVEMEN<sup>33</sup> che si è proposto di sviluppare strategie di comunicazione per trasmettere agli uomini e ai ragazzi un messaggio chiaro sulla «tolleranza zero» per tutte le forme di violenza contro le donne facendoli diventare protagonisti del cambiamento. Nel corso del progetto è stata prodotta una webseries «Cose da uomini»<sup>34</sup> [5 cortometraggi, ognuno della durata di 5 minuti] rivolta a un pubblico maschile per contrastare i comportamenti violenti nei confronti delle donne e delle ragazze. La serie racconta gli uomini non come sono, ma come possono comportarsi con le donne. Nel prossimo futuro, il DPO prevede di realizzare campagne di comunicazione per donne lavoratrici vittime di violenza domestica e ulteriori campagne di sensibilizzazione dedicate a una audience maschile.

Un esempio regionale ci è fornito dalla campagna sociale realizzata del Consiglio regionale del Piemonte<sup>35</sup> nel 2017 e dedicata alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere. La campagna, caratterizzata dai due hashtag *#uomoimparaperdere* e *#nemmenoconunfiore*, sottolinea l'importanza che uomini e donne acquisiscano consapevolezza per prevenire la violenza, è innovativa nei contenuti e nella forma e, in un'ottica di prevenzione, mette l'accento sull'importanza del concetto di consapevolezza tanto nell'uomo quanto nella donna. *#uomoimparaperdere* affronta il tema dell'accettazione della sconfitta e quindi delle difficoltà insite in una relazione di coppia, a partire dal riconoscimento dell'altra persona e dall'accettazione della sua possibile fine. *#nemmenocounfiore* intende sottolineare la necessità che la donna acquisisca consapevolezza del proprio ruolo e valore nella società. La campagna veicola, attraverso i canali Facebook, Twitter, YouTube e LinkedIn, alcuni video istituzionali. In particolare, grazie alla collaborazione con la Polizia di Stato, sono state realizzate tre video interviste a funzionari sull'importanza di riconoscere la violenza di genere, sugli strumenti a disposizione delle vittime e sulla violenza assistita.

Un altro esempio regionale, è il video «Fermati finché sei in tempo»<sup>36</sup>, contro la violenza alle donne realizzato dalla Croce Rossa di Roma con il sostegno della Regione Lazio. Protagonisti del video sono cinque giovani uomini, autori di violenza, che, riflessi su uno specchio rotto, vedono sul proprio volto apparire i segni della stessa violenza agita contro la partner. Lo specchio rappresenta la

<sup>33</sup> Partner del progetto sono stati l'Istituto per la Ricerca Sociale (IRS); il Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri; l'Associazione Maschile Plurale, l'associazione D.I.R.e. – Donne in Rete contro la violenza. <http://www.cosedauomini.eu/progetto.php>

<sup>34</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=YW8h3DTQkQg>; <https://www.youtube.com/watch?v=J09BiNNJRxo>; <https://www.youtube.com/watch?v=Xf2b3ZH16H8>

<sup>35</sup> Si svolge in collaborazione con l'assessorato Pari Opportunità della Regione Piemonte e coinvolge diversi organi e organismi dell'Assemblea, ciascuno per le sue competenze: la Consulta delle Elette, la Consulta femminile, il Comitato Diritti Umani e la Consulta Giovani.

<sup>36</sup> <https://www.facebook.com/watch/?v=1575230179235231>

metafora degli effetti della violenza che distrugge a sottolineare l'irreparabilità di alcuni gesti. Il video dando voce ai maltrattanti sottolinea inoltre come i comportamenti violenti si fondino negli stereotipi di genere che orientano la visione del maschile e del femminile alla radice dei maltrattamenti. Il video è stato presentato negli istituti scolastici superiori del territorio della Regione Lazio e diffuso su web e sui social media.

Infine, un esempio di campagna di comunicazione e sensibilizzazione visiva e radiofonica che evidentemente intende anche sottolineare l'importanza di chiamare la violenza con il proprio nome è la campagna «Troppo Amore Sbagliato» che è stata promossa nel corso del 2018 dalla Regione Puglia [DGR n. 1705 del 17 settembre 2013] per accompagnare il percorso di elaborazione della legge regionale contro la violenza di genere e il femminicidio.

Interessante è anche l'evoluzione dei contenuti e dei messaggi proposti nelle campagne di sensibilizzazione sulla violenza di genere. Si è passati da una rappresentazione della donna solo come vittima e dell'uomo come violento, che rafforzava di fatto gli stereotipi di genere, a messaggi, come mostra l'immagine sotto, dove le donne sono rappresentate come capaci di riconoscere la violenza e intraprendere percorsi di uscita e gli uomini come virili e «vincenti» pur rispettando le loro compagne (come nel caso delle campagne che utilizzano attori o sportivi famosi come testimonial).



Fonte: RAI EASY WEB (2018), <http://www.rai.it/dl/easyweb/articoli/GIORNATA-MONDIALE-CONTRO-LA-VIOLENZA-SULLE-DONNE-2018-04683d17-176e-4fa9-9878-4269a128db6a.html> e Dipartimento per le Pari Opportunità – Presidenza del Consiglio dei Ministri (2013) Campagna di comunicazione «Riconosci la violenza».

La cultura della violenza passa anche attraverso il linguaggio e le modalità di narrazione che vengono adottate quando se ne parla. Attraverso il linguaggio è infatti facile veicolare stereotipi e giustificazioni implicite della violenza. L'utilizzo di un linguaggio scorretto è tanto più pericoloso quando proviene da giornalisti/e ed è diffuso attraverso i media perché concorre a consolidare interpretazioni errate dei fatti, si pensi per esempio all'utilizzo di espres-

## L'AMORE CRIMINALE DI ANTONIO: “LE HO DATO SOLO UN CALCIO”

### Lei lo sveglia troppo presto e lui la riempie di botte

*Sassari, il processo al pizzaiolo di 26 anni che ha malmenato la fidanzata per i rimproveri sulla voglia di dormire*

sioni come «dramma della gelosia» o «separazione difficile» o altre situazioni che vengono sovente indicati come i moventi degli episodi di violenza.

L'utilizzo di tali espressioni finisce per ricondurre la violenza a un fenomeno non strutturale e radicato nel contesto socio-culturale, considerandola la conseguenza di altri fattori, come per esempio la gelosia o una separazione non voluta, che invece non ne costituiscono le cause dirette, imputabili piuttosto al modo possessivo e ossessivo con cui il partner maltrattante si rapporta alla sua compagna, senza rispetto della sua autonomia e libertà di scelta.

Un'interpretazione errata dei fatti la suggerisce anche la cronaca quando in modo semplicistico indica i femminicidi come esiti di *raptus* che finiscono per creare in chi ascolta la convinzione che si sia trattato di azioni improvvise e non premeditate, che il maltrattante non è riuscito a evitare, ridimensionandone di fatto le responsabilità nel caso concreto e soprattutto portando a considerare questi fatti come episodici e avulsi dal contesto culturale in cui invece nascono come effetti di comportamenti sessisti e discriminatori ancora molto radicati nella nostra società.

Allo stesso modo, espressioni come «delitto passionale», «amore criminale» o «amore sbagliato», di cui fanno ampiamente uso i giornali e le trasmissioni televisive, benché costituiscano evidenti ossimori, implicitamente rafforzano l'idea per cui chi maltratta comunque ama, di fatto creando alibi e giustificazioni per l'autore ma anche per le vittime, che spesso non riconoscono fino in fondo la violenza subita e finiscono per tollerarla. In altri casi, la narrazione utilizzata finisce addirittura per colpevolizzare la vittima e, in un rovesciamento dei ruoli, empatizzare con il maltrattante, evidenziandone la sofferenza. L'immagine che segue pubblicata su una nota testata giornalistica esemplifica efficacemente come stereotipi e giustificazioni della violenza possano essere veicolati attraverso il linguaggio e la narrazione offerta dai media.



Fonte: Anarkikka (2016), L'Espresso, blog <http://anarkikka.blogautore.espresso.repubblica.it/>

## 1.5 Conclusioni

Nonostante il notevole avanzamento degli ultimi anni, l'attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza di genere presenta ancora evidenti criticità.

Le risorse finanziarie dedicate sono tuttora scarse e non continuative mentre la gravità e diffusione del fenomeno richiederebbe più investimenti pubblici e un approccio di lungo periodo per consolidare gli interventi e rendere le politiche più efficaci.

L'esperienza dei paesi europei mostra infatti che i movimenti delle donne e le istituzioni pubbliche devono interagire tra loro per rafforzare l'efficacia degli interventi, in quanto l'attivismo di movimenti e associazioni femminili non è sufficiente da solo a generare un'adeguata azione politica e un cambiamento sociale. È necessaria anche una volontà politica e un investimento continuativo da parte dei governi e delle istituzioni pubbliche (Corradi e Stöckl, 2014), nonché l'adozione di obiettivi operativi e impegni concreti, oltre che politiche coordinate e integrate a tutti i livelli, per evitare un'eccessiva frammentazione degli interventi a livello territoriale (GREVIO, Report Italy, 2019).

Il coinvolgimento attivo e la cooperazione tra tutti gli attori che operano per la prevenzione, protezione e sostegno delle donne e repressione dei reati, va quindi rafforzata e valorizzata, riconoscendo l'esperienza dei Centri antiviolenza e dei movimenti di donne che da sempre si occupano del tema. Solo attraverso questa collaborazione e interazione, a vari livelli e in diversi ambiti di intervento, le politiche possono portare a cambiamenti culturali e sociali realmente duraturi.

È necessario soprattutto sensibilizzare uomini e donne sulla violenza di genere, sulla sua natura strutturale di violenza fondata sulle disegualianze tra uomini e donne, senza reinterpretarla in termini di politiche per la famiglia. Di riflesso, è necessario educare alla parità tra i generi fin dalla prima infanzia, scardinando gli stereotipi di genere radicati nel substrato culturale e sociale, intervenendo sui modelli imperanti di mascolinità e femminilità che definiscono ruoli di genere specifici per uomini e donne caratterizzati da una sostanziale subalternità e dipendenza del femminile dal maschile, creando le condizioni per il perpetuarsi della violenza di genere.

È fondamentale insistere sull'educazione in ambito scolastico, ma anche nei media perché si ponga attenzione alla narrazione della violenza contro le donne e al linguaggio utilizzato spesso veicolo di stereotipi di genere che finiscono per giustificare la violenza.

Cruciale è anche il rafforzamento delle competenze di operatori/trici che a diversi livelli entrano in contatto con le vittime di violenza, in funzione di prevenzione ed emersione del fenomeno e per facilitare il coordinamento tra attori e servizi diversi, istituzionali e non, che lavorano sul territorio in rete, così da offrire supporto integrato alle donne.

Deve essere rafforzata la formazione rivolta agli avvocati/e e ai giudici perché l'applicazione delle disposizioni legali sia garantita con la sensibilità e la competenza necessarie in questo tipo di reati, anche attraverso la creazione di sezioni dedicate nei tribunali, e va presidiata l'adeguatezza delle sanzioni e delle misure di protezione delle vittime, oltre che garantito un migliore coordinamento tra i giudizi dei tribunali penali, civili e minorili nell'adozione delle misure di protezione. Una particolare attenzione andrebbe inoltre prestata nelle cause di separazione e divorzio e nelle procedure di mediazione familiare che, come emerge dalla cronaca, rappresentano spesso situazioni di rischio elevato per le donne e i minori.

Maggiore attenzione va posta anche ai programmi rivolti agli autori delle violenze su cui si inizia a investire sempre più risorse con la finalità di ridurre i rischi di recidive.

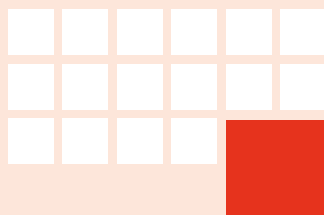
Persistono inoltre significative differenze territoriali nell'attuazione degli interventi e nell'offerta di servizi specializzati di accoglienza e di sostegno alle donne vittime di violenza. Mantenere uniformità e un costante presidio sulla qualità dei servizi appare quindi fondamentale, così come garantire una sempre maggiore disponibilità di posti nei Centri antiviolenza e nelle Case rifugio<sup>37</sup>. È necessario che si tenga conto dei bisogni differenziati della popolazione femminile, per offrire servizi che vengano incontro ai bisogni specifici delle donne immigrate e/o rifugiate, appartenenti a minoranze etniche (come le donne ROM o sinti<sup>38</sup>), donne con disabilità o con figli disabili, adolescenti e donne anziane, ma anche donne che vivono in aree rurali o periferiche spesso non raggiunte dai servizi di accoglienza e sostegno.

<sup>37</sup> La Convenzione di Istanbul richiede di adottare misure legislative necessarie per consentire la creazione di «Case rifugio» (art. 23) e «Centri di prima assistenza» (art. 25) adeguati, facilmente accessibili e «in numero sufficiente».

<sup>38</sup> Centri specializzati per donne di colore e appartenenti a minoranze etniche o migranti sono presenti in Austria, Serbia, Turchia e Regno Unito mentre Centri specializzati per donne vittime di tratta sono presenti in una quindicina di paesi ma con pochissime informazioni sul loro funzionamento. Cfr. Wave, Wave Country report, *The situation of women's specialist support services in Europe*, 2017.



È necessario, infine, continuare a rafforzare il sistema informativo e di monitoraggio e valutazione degli interventi per conoscere i bisogni di intervento e per valutare i risultati delle politiche, gli effetti e i costi prodotti dalla violenza contro le donne, anche con la finalità di mantenere il tema al Centro del dibattito pubblico e delle agende politiche dei governi nazionali.



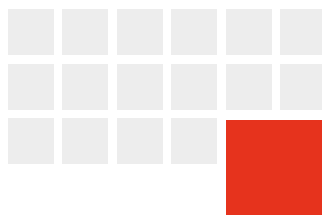
## **2**

# **La violenza di genere in tempo di pandemia**

**Silvana Fabrizio**

*PoliS-Lombardia*





## 2.1 Gli effetti dell'isolamento domiciliare sulle vittime di violenza e sull'operatività dei Centri antiviolenza

La pandemia e il maggior isolamento domiciliare hanno aumentato le richieste di aiuto da parte delle vittime di violenza.

Alcuni recenti studi condotti nei paesi dell'Unione Europea<sup>1</sup> volti a esplorare l'impatto di genere della pandemia Covid-19 suggeriscono che la violenza contro le donne è aumentata in quei paesi in cui sono state adottate misure di confinamento a casa in risposta alla pandemia. Il clima di incertezza sorto attorno agli ambiti della sicurezza, della salute e delle finanze, uniti a situazioni di profondo stress, hanno originato episodi di violenza nella sfera domestica, in particolare nei confronti di donne e bambini; le restrizioni che hanno coinvolto la mobilità delle persone e l'accesso ridotto ad alcuni servizi di supporto hanno poi contribuito ad aggravare il problema.

Le evidenze esaminate negli studi indicano infatti che la pandemia Covid-19 e le conseguenti misure per limitare la diffusione del contagio hanno portato a un aumento della violenza contro le donne; per esempio, le chiamate ai numeri di assistenza telefonica per le vittime di violenza hanno registrato aumenti che, nei paesi UE, vanno dal 25% dell'Irlanda, al 30% della Francia fino al 694% della Finlandia.

La violenza contro le donne assume diverse forme: violenze fisiche, sessuali, psicologiche ed economiche. Si tratta di un **fenomeno trasversale**, che riguarda donne con gradi diversi d'età e di istruzione, italiane e straniere, lavoratrici e in cerca di lavoro.

<sup>1</sup> Parlamento Europeo, *Tackling violence against women and domestic violence in Europe*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies, October 2020.

La violenza di cui parliamo non ha carattere episodico, ma si sviluppa quasi sempre secondo un ciclo della violenza, con progressione di episodi sempre più gravi e combinazione di forme di violenza diverse, in una successione temporale ciclica, in cui a momenti di amore idilliaco si alternano momenti di esplosione della violenza seguiti da momenti di pentimento e di scuse. Ogni episodio di maltrattamento rende la donna sempre più fragile, diminuisce la sua capacità di reazione, aumenta il suo livello di tolleranza della violenza.

Tra le conseguenze psicologiche e comportamentali maggiormente riscontrate tra le donne vittime di violenza vi è la perdita di fiducia, attacchi di ansia e di panico, disperazione e sensazione di impotenza, disturbi del sonno e dell'alimentazione, depressione, abuso di sostanze, autolesionismo e idee di suicidio<sup>2</sup>.

La violenza domestica in cui il maltrattante è il partner o l'ex partner rimane la forma statisticamente più rilevante, le donne separate o divorziate sono quelle con maggior probabilità di subire violenza nell'arco della propria vita. La violenza domestica, che può sfociare in omicidi e in suicidi, è la prima causa di morte o di invalidità permanente delle donne di età compresa tra i 16 e i 50 anni.

L'aumento delle richieste di aiuto da parte delle vittime di violenza domestica porta con sé un altro triste primato, ossia l'aumento dei figli minorenni e maggiorenni che assistono e in qualche caso subiscono essi stessi gli episodi di violenza che accadono tra le mura di casa.

Il tema della violenza di genere rimane un tema drammaticamente attuale nonostante gli sforzi a livello nazionale e regionale compiuti in questi anni per costruire una rete di servizi territoriali e più in generale un sistema di politiche pubbliche per la prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne.

Il *lockdown* dapprima generalizzato, poi graduato per Regioni, ha sicuramente causato maggiori difficoltà nella gestione del lavoro quotidiano dei Centri antiviolenza.

Pur coprendo l'intero territorio regionale con Servizi Territoriali dedicati alla violenza di genere – servizi che sono rimasti attivi nonostante le misure di contenimento – la Lombardia, come le altre Regioni, ha dovuto fare i conti con l'emergenza sanitaria legata all'epidemia di Covid-19, che ha limitato di fatto l'accessibilità dei Centri, che ha imposto l'utilizzo di modalità di lavoro diverse come il lavoro da remoto e che ha comunque inciso sui contatti che le donne mediamente avevano con i Centri.

In attesa di dati più strutturati sull'operatività dei Centri antiviolenza e dei servizi offerti in tempo di pandemia, per quanto riguarda l'anno 2020 presentiamo una scheda riepilogativa su alcuni aspetti relativi alle modalità di lavoro, all'interruzione o meno del servizio e alle richieste pervenute ai Centri che sono state oggetto di una recente Indagine del Consiglio Nazionale delle Ricerche condotta sull'intero territorio nazionale su 228 strutture (circa il 70% del totale) per rilevare «le principali criticità che i Centri antiviolenza si sono trovati a dover affrontare nella cosiddetta Fase 1 dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del Covid-19»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Kustermann A., Farina A., *Le strutture socio-sanitarie: ruoli e competenze. Il ruolo del medico in presenza di una vittima di violenza domestica*, Corso di Formazione per MMG, PoliS-Lombardia, giugno 2019.

<sup>3</sup> CNR-IRPPS, *I Centri antiviolenza ai tempi del coronavirus*, indagine predisposta e realizzata dal progetto ViVa, maggio 2020.

## 2.1 CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE - INDAGINE SU «I CENTRI ANTIVIOLENZA AI TEMPI DEL CORONAVIRUS»

Nel periodo dell'emergenza sanitaria legata all'epidemia di Covid-19 i Centri antiviolenza hanno lavorato prevalentemente **in remoto** e sono stati accessibili solo in casi particolari (57%): il 32% dei Centri, infatti, non è stato aperto al pubblico e ha lavorato in remoto, mentre solo il 5,7% afferma di essere rimasto fisicamente accessibile alle donne come prima dell'emergenza sanitaria.

Nei Centri che hanno consentito l'accesso alle donne, le operatrici hanno adottato diversi **accorgimenti** (spesso più di uno) per fronteggiare l'emergenza e tutelare la loro salute e quella delle donne. In particolare, nel 62% dei Centri sono state impiegate mascherine protettive, nel 57% erano inoltre disponibili guanti monouso e nel 36% è stata effettuata una sanificazione degli ambienti. Solo il 3% afferma di non aver potuto adottare nessuno dei precedenti accorgimenti.

Molti Centri (78%) affermano di aver registrato una **flessione nel numero di nuovi contatti** in seguito all'introduzione delle misure di contenimento, mentre solo una parte (18%) non ha osservato variazioni.

La flessione è stata rilevante, poiché il numero dei nuovi contatti è diminuito di circa la metà: se infatti prima dell'emergenza ogni Centro contava in media 5,4 nuovi contatti a settimana, durante il periodo dell'emergenza questi sono scesi a 2,8%. **Il fatto che siano diminuiti i contatti con i Centri antiviolenza non vuol dire, però, che siano diminuite le violenze.**

**Il dato, inoltre, non è in contraddizione con l'aumento considerevole come vedremo delle richieste di aiuto al 1522**, ma evidenzia una minore tendenza delle donne in questa fase a rivolgersi alle autorità per denunciare e al tempo stesso un loro desiderio di parlare delle violenze subite, che si esplicita nel momento in cui hanno la consapevolezza della presenza di servizi di supporto attivi. Grazie alla **campagna di sensibilizzazione «Libera puoi»**, promossa dal Dipartimento per le Pari Opportunità durante l'emergenza coronavirus, che ha visto come testimonial volti e voci note di vari artisti, è stata pubblicizzata la possibilità di chiedere aiuto attraverso il numero gratuito 1522 attivo h24 e l'app appositamente creata per chattare con le operatrici e chiedere informazioni in sicurezza.

Il numero verde 1522 svolge in molti casi la funzione di mediazione tra utenti e servizi sul territorio. Nella maggior parte dei casi (74,8%) le chiamate hanno fornito indicazioni sui CAV presenti e questo fornisce un'indicazione molto chiara sulla natura delle chiamate che riguardano dunque vittime di violenza. La crescita del numero delle telefonate, specialmente in alcune Regioni, ha quindi soppresso alla difficoltà di contattare in altro modo i CAV.

Per quanto riguarda i rapporti con le donne che avevano già iniziato un percorso di uscita dalla violenza prima dell'emergenza sanitaria, il 38% dei Centri ha dichiarato che essi sono diminuiti, il 20% che sono aumentati, mentre il 42% dei Centri afferma che sono rimasti invariati.

Le misure di contenimento e contrasto al Covid-19 hanno comportato **maggiori difficoltà nella gestione del lavoro quotidiano dei Centri** in relazione alla Rete territoriale Antiviolenza e agli altri servizi territoriali. Nonostante queste difficoltà, tuttavia, circa la metà dei Centri antiviolenza afferma di non aver registrato variazioni nell'intensità delle relazioni con i Servizi sociali comunali, con le Forze dell'Ordine e le Questure. Ha subito significative diminuzioni o è stato addirittura interrotto, invece, il rapporto con gli ospedali (53%) e con i Tribunali ordinari (53%) e minorili (48%), che hanno sospeso le loro attività.

**L'accoglienza in emergenza** si conferma come «area problematica» tra le prestazioni dei Centri antiviolenza e a essa si affianca, alla luce delle nuove esigenze sanitarie di distanziamento sociale, anche l'ospitalità in alloggi sicuri: sono rispettivamente il 58% e il 42% del totale i Centri che hanno

avuto difficoltà nel garantirle, con la conseguente necessità o di individuare tra quelle già in uso strutture (o locali) da dedicare ai nuovi inserimenti o di prevedere la quarantena per le donne presso strutture alberghiere (o simili) e appartamenti appositamente presi in locazione.

Inoltre, la «messa in sicurezza delle donne» ha richiesto al 35% dei Centri antiviolenza l'attivazione di nuove procedure, diverse da quelle solitamente utilizzate per l'allontanamento dall'abitazione e/o il collocamento presso strutture protette.

Per quanto riguarda le **richieste di sostegno** espresse dalle donne (considerando complessivamente, in questo caso, i nuovi contatti e le donne che avevano già iniziato un percorso di uscita dalla violenza), l'ascolto telefonico, la consulenza psicologica e la consulenza e assistenza legale si caratterizzano anche durante l'emergenza come il «cuore» dell'azione di supporto dei Centri, i quali hanno dichiarato di aver ricevuto per tali prestazioni richieste in numero maggiore o uguale al passato rispettivamente nel 71%, 62% e 55% dei casi.

Emerge, poi, una richiesta nuova e forte da parte delle donne che si rivolgono ai Centri di **un supporto economico immediato**, dando voce a un «bisogno» di fronte al quale gli strumenti diretti di intervento del Centro antiviolenza sono limitati e che si traduce dunque in una loro richiesta di intervento rivolta alle istituzioni, ritenuta prioritaria dal 56% dei Centri.

L'ipotesi, da verificare con ulteriori analisi dei dati e attraverso il confronto con le operatrici dei Centri antiviolenza, è quella di un sensibile prevalere nel periodo del cosiddetto *lockdown* di **esigenze immediate** (in primo luogo economiche) a fronte di un «rallentamento» dei percorsi più strutturati di uscita dalla violenza.

Non spetta a noi giudicare il silenzio sofferto di tante donne che continuano a rimanere «invisibili» ma di lavorare e di supportare le Reti territoriali dei servizi antiviolenza per rimuovere gli ostacoli di carattere culturale, ambientale, economico che impediscono a tante donne di chiedere aiuto.

## 2.2 Le indicazioni europee alla luce della nuova strategia europea sulla parità di genere 2020-2023 e delle risultanze dell'emergenza Covid-19

A fronte del protrarsi della pandemia le istituzioni internazionali ed europee hanno iniziato a segnalare alcune problematiche relative alla violenza di genere che, a causa delle misure restrittive predisposte dai singoli Stati, hanno reso più evidenti e immediati alcuni temi in agenda.

Secondo un rapporto pubblicato lo scorso ottobre da *UN Women*, l'Agenzia delle Nazioni Unite per l'egualianza di genere e l'*empowerment* femminile<sup>4</sup> da quando gli Stati hanno iniziato a predisporre misure restrittive per fermare la diffusione del Covid-19, la violenza contro le donne, in particolare quella domestica, si è ulteriormente intensificata. A livello globale, la chiusura delle scuole e i problemi di carattere economico hanno lasciato le donne e le ragazze più povere senza scuola e senza lavoro, rendendole ancora più vulnerabili e

<sup>4</sup> *UN Women, UN Trust fund to end Violence Against Women.*

soggette a sfruttamento, abusi, matrimoni forzati e molestie. A questo aumento della violenza di genere è stato dato il nome da *UN Women* di «pandemia ombra» che deve essere combattuta in prima linea dagli Stati.

A livello globale, anche prima dell'inizio della pandemia di Covid-19, 1 donna su 3 ha subito violenza fisica o sessuale principalmente a opera del proprio partner.

In tutti gli Stati tendenzialmente si è osservato:

- un aumento delle chiamate alle linee di assistenza per la violenza domestica in molti paesi dallo scoppio del Covid-19;
- un aumento delle molestie sessuali e di altre forme di violenza contro le donne, che continuano a verificarsi nelle strade, negli spazi pubblici e online;
- una scarsa conoscenza e difficoltà da parte delle vittime nell'accesso alle informazioni e a servizi dedicati;
- uno spostamento in alcuni paesi delle risorse e degli sforzi prima profusi sul tema della violenza contro le donne verso le necessità e le emergenze legate all'epidemia.

Sempre *UN Women* lancia un allarme a livello globale sull'aumento, in questi ultimi anni, accanto alla violenza domestica, della **violenza «digitale» contro le donne**, perpetrata attraverso strumenti digitali quali e-mail, messaggi di testo e social media. Anche se questo fenomeno era già in crescita prima della pandemia, le restrizioni imposte dal coronavirus e il conseguente aumento nell'utilizzo di strumenti tecnologici ne hanno accentuato lo sviluppo. In un suo Rapporto<sup>5</sup> viene segnalato che all'interno dell'Unione Europea una donna su dieci sostiene di aver subito molestie attraverso canali informatici fin dai 15 anni (tra queste, si annoverano la ricezione di e-mail o messaggi indesiderati, offensivi e sessualmente espliciti o di apprezzamenti offensivi e inappropriati sui social network).

Anche le istituzioni europee si sono mosse. Il 21 gennaio 2021 la Commissione Europea ha presentato la sua Strategia per la parità tra uomini e donne 2020-2025 al Parlamento Europeo. La strategia definisce obiettivi politici e azioni chiave per compiere progressi significativi nell'attuazione della parità di genere nell'UE entro il 2025. Questa strategia si basa su un duplice approccio: realizzare misure mirate a conseguire la parità di genere unite a una maggiore integrazione delle politiche di genere in tutte le politiche e i settori di intervento dell'UE.

Un intervento chiave è orientato a porre fine alla violenza e a combattere gli stereotipi di genere. **Nell'UE il 33% delle donne ha subito violenze fisiche e/o sessuali e il 55% ha subito molestie sessuali.**

Nelle sue risoluzioni il Parlamento Europeo è intervenuto, anche a fronte del periodo emergenziale che stiamo vivendo, a sottolineare in particolare alcuni aspetti collegati alla violenza di genere che la pandemia ha fatto emergere.

<sup>5</sup> *UN Women, Report COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls.*



La **Risoluzione**<sup>6</sup> approvata dal Parlamento Europeo è una lunga lista di allarmi e preoccupazioni per quella che sarà l'Europa dopo la pandemia.

Innanzitutto, si evidenzia che vari Stati membri durante e dopo il periodo di confinamento hanno segnalato «un aumento preoccupante delle violenze domestiche e fondate sul genere, comprese la violenza fisica, la violenza psicologica, il controllo coercitivo e la violenza cibernetica».

Visto l'aumento della violenza domestica durante l'isolamento, il Parlamento chiede la creazione di **sistemi di allarme flessibili** e la messa a punto di nuovi servizi per aiutare le donne a contattare direttamente la polizia, per telefono, e-mail e sms.

A tale proposito Il Parlamento Europeo richiama la Commissione e gli Stati membri a tenere presente nell'affrontare il problema della violenza domestica la **situazione dei bambini** resi orfani dalla violenza di genere e di quelli costretti a vivere in un ambiente di violenza domestica.

Si caldeggia l'istituzione di **una linea di assistenza telefonica dell'UE in tutte le lingue dell'Unione** per le vittime di violenza domestica e di genere e si esorta il Consiglio a sostenere tale proposta.

Il Parlamento invita la Commissione ad adottare misure specifiche per contrastare la **violenza online** che colpisce in modo sproporzionato le donne e le ragazze (tra cui molestie e bullismo online e discorsi di incitamento all'odio sessista).

Il ricorso a un utilizzo sempre più massiccio dei social, acuito dal periodo di isolamento e, se vogliamo, anche da un utilizzo massiccio del digitale anche per motivi di lavoro ha fatto sì che le nostre relazioni siano diventate prevalentemente virtuali. Di qui l'auspicio che quanto prima questo fenomeno venga affrontato da una **legge europea sui servizi digitali** che compori un lavoro in collaborazione con le piattaforme tecnologiche e il settore delle TIC all'interno di un nuovo quadro di cooperazione, in modo da consentire a tale settore di affrontare il problema attraverso adeguate misure di natura tecnica, quali tecniche di prevenzione e meccanismi di risposta ai contenuti nocivi per contrastare le attività illegali online, compresa la violenza online nei confronti delle donne.

I deputati nutrono poi «profonde preoccupazioni per la natura, la portata e la gravità della violenza e delle molestie sul posto di lavoro e chiedono delle misure vincolanti per definire e impedire che ciò accada». Tra queste, l'accesso a meccanismi sicuri ed efficaci per la denuncia di genere e la risoluzione delle controversie, campagne di formazione e di sensibilizzazione, servizi di supporto e di risarcimento.

Inoltre, i deputati chiedono **una direttiva dell'Unione Europea per prevenire e combattere tutte le forme di violenza di genere**, dalle molestie sessuali agli abusi a danno delle donne, dalle mutilazioni genitali femminili e la sterilizzazione ai matrimoni forzati, dallo sfruttamento e il traffico sessuale, alla violenza sul web e l'incitamento online all'odio verso le donne.

<sup>6</sup> Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento Europeo del 21 gennaio 2021 sulla prospettiva di genere nella crisi COVID-19 e nel periodo successivo alla crisi* (2020/2121(INI)) – P9\_TA-PROV (2021)0024.

**Una particolare attenzione è rivolta infine al rafforzamento dei servizi per le donne che subiscono violenza, alla formazione degli operatori e all'attività di monitoraggio del fenomeno.**

Il tema del **rafforzamento dei servizi** rimane centrale per combattere la violenza di genere e viene esploso sotto diversi aspetti, innanzitutto, rispetto all'individuazione delle donne a rischio, in modo da garantire che le misure predisposte siano disponibili e accessibili a tutte le donne e le ragazze comprese quelle con disabilità, indipendentemente dal loro status migratorio. Si invitano pertanto gli Stati membri, alla luce della pandemia, a garantire un approccio coordinato tra i governi, i servizi pubblici, le strutture di sostegno e il settore privato e ad aggiornare i protocolli per le vittime di violenza di genere in modo che sia più facile per le donne chiedere aiuto, denunciare i reati e accedere ai servizi sanitari, incoraggiando inoltre i testimoni a segnalare tali reati.

Un altro aspetto non meno fondamentale riguarda il riconoscimento dei servizi per le donne che hanno subito violenza, come servizi essenziali. Da ciò discende anche la necessità di predisporre finanziamenti adeguati non solo per far fronte all'emergenza (si ricorda che il numero di letti messi a disposizione attraverso i Centri di accoglienza è pari solamente alla metà di quello richiesto dalla Convenzione di Istanbul), ma anche per predisporre servizi strutturati che accompagnino le donne nell'uscita dal percorso di violenza.

Si raccomanda di garantire sostegno e partecipazione ai processi decisionali delle organizzazioni che si battono per i servizi delle donne, che forniscono servizi essenziali, operando spesso nelle fasce più fragili della popolazione, perché attraverso la quotidianità delle loro attività intercettano le preoccupazioni e i bisogni delle donne e permettono che questi siano identificati e inclusi nelle misure di prevenzione in risposta alla violenza contro donne e ragazze.

È ritenuto necessario che gli Stati adottino **strumenti di monitoraggio**, garantendo la raccolta di dati disaggregati per sesso, informazioni statistiche sull'incidenza della violenza contro donne e ragazze, sulle forme di violenza subita al fine di poter predisporre politiche e misure efficaci. Tale attività di raccolta dei dati deve essere condotta senza aumentare le situazioni di rischio delle vittime, ricordandosi del loro particolare stato di vulnerabilità.

Questa necessità di conoscenza ha spinto la Commissione Europea a lanciare l'8 febbraio 2021 una **consultazione pubblica** sui modi migliori per affrontare la violenza di genere e domestica. Le opinioni raccolte durante la consultazione (attraverso la compilazione di un questionario online) confluiranno in un'iniziativa legislativa, annunciata nella strategia per la parità tra uomini e donne, prevista entro la fine dell'anno.

La consultazione pubblica permetterà alla Commissione di acquisire punti di vista di un'ampia gamma di parti interessate, cittadini, accademici, rappresentanti delle imprese e dei lavoratori, ONG, organizzazioni dei media e autorità pubbliche.

Infine, una particolare attenzione è rivolta alla **formazione** di coloro che per il loro ruolo sono chiamati a intervenire (i magistrati, gli operatori di polizia, i sanitari) che devono adoperarsi con competenza e conoscenza per porre fine a queste situazioni di violenza e, in un'ot-

tica di prevenzione, di tutti coloro che, a iniziare dagli insegnanti, entrano in contatto con i bambini e i ragazzi più fragili o con persone che potrebbero essere vittime di abusi domestici.

### 2.3 Evidenze dal numero verde 1522 contro la violenza e lo *stalking* durante la prima fase della pandemia (periodo marzo-ottobre 2020)

Il 1522 è il numero verde nazionale messo a disposizione dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri per sostenere e aiutare le vittime di violenza di genere e *stalking*, in linea con quanto definito all'interno della Convenzione di Istanbul.

Le informazioni raccolte dal numero verde contro la violenza e lo *stalking* forniscono alcune evidenze relative all'andamento del fenomeno della violenza di genere durante la prima fase della pandemia.

Una precisazione iniziale. All'interno delle **chiamate valide al numero 1522** le informazioni riportate sono suddivise per le macrocategorie «**utenti**» e «**vittime**». La distinzione è rilevante perché non tutti gli utenti che si rivolgono al numero verde sono necessariamente anche vittime, possono essere, per esempio, persone che segnalano che si è verificato un episodio di abuso o di violenza. Le vittime, invece, sono coloro che hanno subito qualche forma di violenza e/o *stalking*.

Sono state 23.071 le chiamate, sia telefoniche sia via chat, al numero verde 1522 nel periodo compreso tra marzo e ottobre 2020. Tale dato ha subito un notevole incremento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+71,9%), passando da 13.424 a 23.071 chiamate. La crescita delle richieste di aiuto tramite chat è più che triplicata passando da 829 a 3347 messaggi.

Sono, invece, diminuite le chiamate non valide (fatte per *errori non intenzionali*, per *errori voluti*, quelle fatte *per scherzo* o semplicemente *per molestare*) volte a denigrare la funzione di aiuto e di supporto del 1522; sono quasi la metà, infatti, le chiamate non valide del periodo marzo-ottobre 2020 (7775) rispetto a quelle dello stesso periodo del 2019 (13.367).

Tra gli utenti che hanno dichiarato il mezzo attraverso cui sono venuti a conoscenza del numero verde, il maggior numero di utenti dichiara di esserne venuto a conoscenza **tramite Internet** (3243) e **tramite TV** (3125), ciò a conferma del fatto che le campagne di sensibilizzazione promosse dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri sui canali televisivi e rilanciate sui social tra la fine di marzo e aprile hanno contribuito a rinforzare il messaggio dell'importanza della richiesta di aiuto per uscire dalla violenza.

Le chiamate avvengono principalmente per **chiedere aiuto in caso di violenza e per segnalare casi di violenza** (8608 chiamate pari al 37,3 % del totale delle chiamate da marzo a ottobre 2020), per chiedere informazioni sul servizio che viene fornito (4061 pari al 17,6%), per chiedere informazioni riguardo a numeri utili per chiamate fuori target (3.493 pari al 15,1%) e per avere informazioni sui Centri antiviolenza nazionali (3340 pari al 14,5%).

La maggior parte delle chiamate riguardano **utenti che chiedono supporto per se stessi**: le persone che chiamano per chiedere aiuto in quanto subiscono violenza e/o *stalking* o per segnalare un caso di violenza sono quelle che, in senso stretto, si definiscono vittime.

La maggior parte delle chiamate al 1522 ritenute valide si concentra nella fascia diurna, dalle 9 alle 20, nei giorni dal lunedì al venerdì, con un lieve calo di chiamate nel weekend. Leggermente diversa invece è la scelta dell'orario da parte di molestatore e degli scherzi che tendono a concentrarsi anche in orari notturni. In base ai dati delle chiamate avvenute nel periodo di riferimento di marzo-ottobre 2020, gli utenti che si sono rivolti al numero 1522 sono principalmente **donne** (20.458, l'88,7%) e in minima parte uomini (2606, l'11,3%).

Per quanto riguarda la **nazionalità** si tratta principalmente di utenti di nazionalità italiana (21.309, il 92,4%) e solo in minima parte di utenti con nazionalità straniera (1754, il 7,6%). Sebbene ISTAT non abbia specificato ulteriormente il dato, è ragionevole pensare che lo scarso appeal del numero verde nei confronti di utenti stranieri rispetto ad altre forme di contatto sia la scarsa padronanza della lingua e il timore di doversi in qualche maniera identificare dando informazioni su di sé a una persona sconosciuta.

La **Lombardia** risulta essere la regione italiana con il maggior numero di chiamate effettuate al 1522, il 12,7% delle chiamate totali; seguono il Lazio (11,9%) e la Campania (8,4%). Anche in Lombardia si assiste a un incremento notevole di chiamate effettuate al 1522 nel periodo compreso tra marzo e ottobre (+52,4%) che passano da 1920 del 2019 a 2926 nel 2020.

TERRITORIO	2017	2018	2019	2020
Lombardia	1620	1972	1920	2926
Italia	10.703	14.774	13.424	23.071

**Tabella 2.1** – Chiamate al numero verde. Lombardia e Italia.  
Periodo di riferimento marzo-ottobre 2020. Anni 2017-2020, v.a.

Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT.

Dei 2926 **utenti** che si sono rivolti al numero verde in Lombardia l'84,8% (2482 utenti) dichiara di non essersi mai rivolto prima al numero di soccorso; solo il 15,2% (444 utenti) invece dichiara di aver avuto contatti precedenti con tale servizio.

Per quanto riguarda il numero delle **vittime**, anche in questo caso la **Lombardia** risulta essere la regione con il maggior numero di vittime (14,4%), seguono sempre il Lazio (12,2%) e la Campania (8,4%). Anche il numero delle vittime è quasi raddoppiato nel periodo preso in considerazione, che registra infatti un incremento del 82,6%, passando dalle 916 vittime del 2019 alle 1673 vittime del 2020.

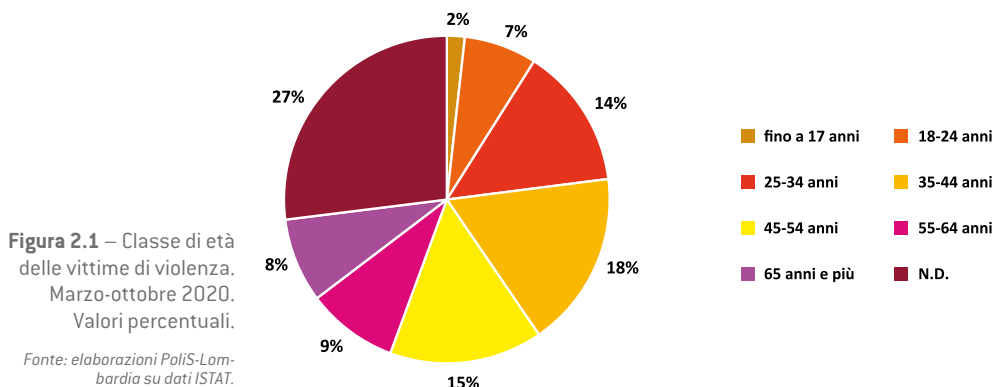
TERRITORIO	2017	2018	2019	2020
Lombardia	813	903	916	1673
Italia	4950	6247	5827	11.618

**Tabella 2.2** – Vittime per regione di provenienza e annualità.  
Periodo di riferimento marzo-ottobre 2020. Anni 2017-2020, v.a.

Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT.

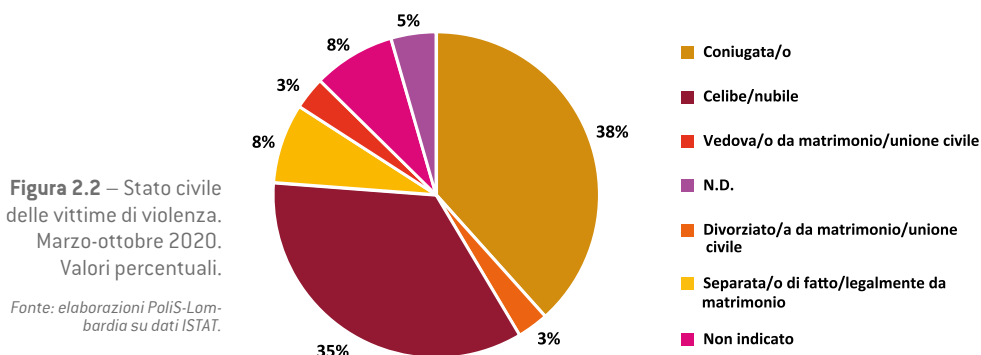
Se consideriamo le caratteristiche socio-anagrafiche rilevate a livello nazionale, le vittime presentano una forte differenza di incidenza sulla base del sesso: sono 11.191 le vittime di sesso femminile (96,3%) e 420 quelle di sesso maschile (3,6%).

La maggior parte delle vittime presenta un'età compresa tra i 25 anni e i 54 anni; la fascia di età con il maggior numero di vittime è quella di **35-44 anni** (17,4%).



Le vittime sono principalmente di **nazionalità italiana** (10.007, 86,1%); una minima parte dichiara di avere una nazionalità straniera (1163, pari al 10%) e un'esigua percentuale di vittime non dichiara la propria nazionalità (448, pari al 3,9%).

Sono soprattutto le vittime coniugate a subire violenza (con un 38% dei casi) ma non sfuggono a questi episodi anche le persone che rientrano nella categoria di celibe/nubile, che rappresentano il 35% di coloro che hanno risposto alla domanda.



La violenza subita, descritta da coloro che chiedono aiuto e supporto, è per lo più di tipo fisico e psicologico. Nel periodo di pandemia considerato, come si evince dalla Tabella 2.3, queste due forme di violenza subiscono una crescita in valori percentuali rispetto all'anno precedente

rispettivamente del 115,8% e del 77,6%. Aumentano in misura ancora più considerevole le molestie sessuali, che presentano un incremento rispetto all'anno precedente del 138,7%.

TIPO DI VIOLENZA	2017	2018	2019	2020
Fisica	2195	2851	2589	5588
Psicologica	1729	2363	2186	3883
Molestie sessuali	258	256	274	654
Non risponde	252	243	210	390
Sessuale	62	49	38	164
Economica	87	57	90	155
Mobbing	58	43	75	123
Minacce	20	21	10	36
N.D.	289	364	355	625

**Tabella 2.3** – Tipo di violenza subita dalle vittime. Periodo di riferimento marzo-ottobre. Anni 2017-2020, v.a

Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT.

Le dichiarazioni delle vittime in merito al luogo in cui avvengono le varie forme di violenza confermano che il fenomeno della violenza di genere si presenta principalmente come violenza domestica. Sono il 74,1% delle vittime, infatti, a dichiarare che la violenza avviene entro le mura domestiche.

Dal racconto che le vittime fanno alle operatrici del 1522 emerge che **la maggior parte di esse non denuncia la violenza subita**, proprio perché consumata per lo più all'interno di contesti familiari. Mettendo a confronto il periodo marzo-ottobre del 2019 con il corrispondente periodo del 2020 si osserva, infatti, un calo della quota di vittime che denunciano, che passa dal 16,2% (860 casi) del 2019 al 14,3% (1174 casi) del 2020. I motivi che portano le vittime a non denunciare derivano principalmente dalla pressione subita da parte della sfera familiare, ma anche da sentimenti di paura e timore nei confronti del violento.

Anche all'interno del periodo del *lockdown* considerato (marzo-ottobre) si osservano differenze riguardo alla violenza domestica. Non solo sono meno le vittime che hanno denunciato nel 2020 rispetto ad analogo periodo del 2019 ma nei primi mesi in cui il *lockdown* è stato pressoché totale la percentuale di vittime è calata ulteriormente al 12,8% (rilevazione ISTAT periodo marzo-giugno 2020), segno che la convivenza forzata e «obbligata» ha ulteriormente scoraggiato le vittime.

## 2.4 La violenza sui figli e sui minori

Uno dei risvolti più terribili e più tristi della violenza domestica è che spesso questa si svolge davanti agli occhi dei figli che assistono e in alcuni casi anche subiscono, impotenti e impauriti, gli episodi violenti che coinvolgono i propri genitori.

Inutile dire che queste esperienze traumatiche in cui i figli vengono emotivamente e fisicamente coinvolti lasciano conseguenze indelebili, anzi più bassa sarà l'età dei figli e più gravi e frequenti gli episodi di violenza, maggiori saranno i riflessi sullo sviluppo psicofisico e la strutturazione della loro personalità.

L'esposizione alla violenza domestica, come vedremo, può essere alla base di una pluralità di disturbi o di comportamenti inadeguati e a rischio. **Le vittime di violenza assistita possono accusare problemi di inquietudine, bassa autostima, ansia, aggressività, scarsa capacità di gestione della rabbia, ma anche disturbi alimentari, bullismo, uso di alcol e sostanze, scarso rendimento scolastico a volte associato a problemi di apprendimento.**

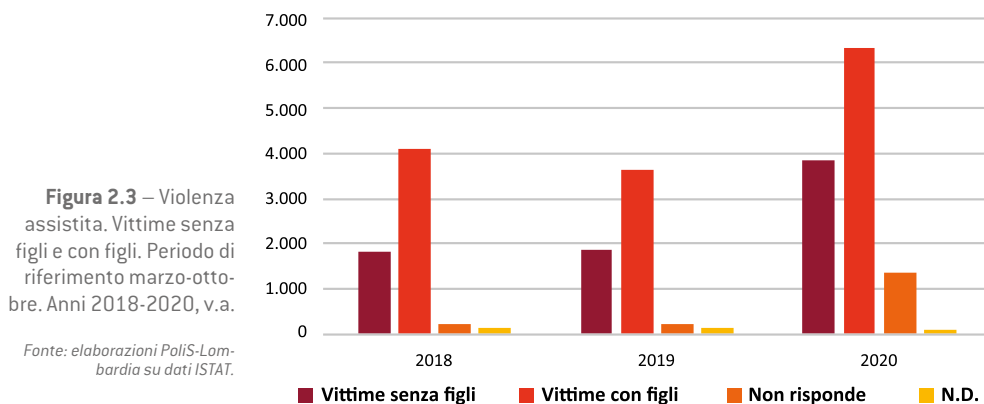
Inoltre, i bambini maschi che vivono in un contesto in cui il modello maschile di riferimento, il padre, sembra suggerire che nell'affettività la violenza è permessa e accettabile, saranno più esposti al rischio di mettere in atto, crescendo, azioni maltrattanti mentre le bambine, identificandosi con la madre, saranno portate ad avere una scarsa autostima, a percepirsi fragili, prive di valore e insicure, ricercando un domani relazioni non paritarie che prevedano una loro sottomissione, considerando questo tipo di relazioni la norma.

Altro aspetto da considerare è quello dei minori vittime di atti persecutori. Il fenomeno dei minori vittime di molestie è sottostimato poiché si conoscono solo i casi che vengono denunciati. Come vedremo, con il crescere dell'età questi atti si configurano sempre più come un reato di genere, che interessa in modo preponderante le adolescenti.

### 2.4.1 La violenza assistita e/o subita dai figli durante la pandemia

Dall'indagine ISTAT sulle chiamate al numero 1522 contro la violenza e lo *stalking*, sono emersi anche alcuni dati riguardo all'esperienza di **violenza, subita e/o assistita dai figli** minorenni e maggiorenni.

Nel 2020 a livello nazionale il 54,4% delle vittime di violenza (pari a 6.325 casi) che si rivolgono al numero verde dichiarano di avere figli. Tenendo presente il periodo di riferimento marzo-ottobre 2020 è possibile notare che rispetto all'anno precedente **il numero di vittime con figli ha subito un notevole incremento**, passando da 3625 a 6325 casi (incremento del 74,5%).



**Figura 2.3** – Violenza assistita. Vittime senza figli e con figli. Periodo di riferimento marzo-ottobre. Anni 2018-2020, v.a.

Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT.

**È aumentato considerevolmente durante il periodo del *lockdown* il totale dei figli che assistono alle violenze (incremento dell'59,3%) e anche il totale dei figli che subiscono forme di violenza (incremento rispetto all'anno precedente del 16,2%).**

	2018	2019	2020
Totale figli che assistono	2228	1893	3016
Totale figli che subiscono	747	568	660

**Tabella 2.4** – Violenza assistita. Figli che assistono e che subiscono.  
Periodo di riferimento marzo-ottobre. Anni 2018-2020, v.a.

Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT.

Riguardo al tipo di reazione dei figli che assistono agli episodi di violenza, abbiamo già sottolineato come aver subito o assistito ad atti di violenza comporta dei cambiamenti nell'equilibrio psichico e fisico dei figli, sia minorenni che maggiorenni. Le misure di contenimento adottate durante il periodo di pandemia osservato e le settimane di isolamento forzato hanno fatto emergere dalle chiamate al numero verde anche i disturbi più frequenti manifestati dai figli.

TIPO DI REAZIONE	2018	2019	2020
Inquietudine	1084	830	1494
Aggressività	205	174	319
Ipermaturità	222	204	270
Comportamenti adultizzati di accudimento verso i familiari	104	83	124
Disturbi del sonno	47	25	80
Difficoltà nel comportamento alimentare	5	14	19
Disturbi gastro-intestinali	7	15	17
Altro	549	545	690
N.D.	1869	1735	3312

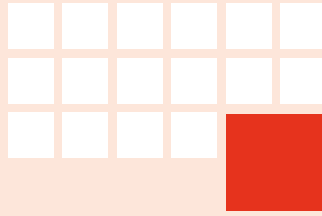
**Tabella 2.5** – Violenza assistita. Tipo di reazione dei figli.  
Periodo di riferimento marzo-ottobre. Anni 2018-2020.

Fonte: elaborazioni PoliS-Lombardia su dati ISTAT.

Tra i casi registrati dal 1522 emerge la crescita di inquietudine (1494 casi nel periodo considerato, incremento del 80%), l'aumento dell'aggressività (319 casi, incremento del 83,3%). Accanto a queste reazioni registriamo l'aumento di comportamenti «adultizzati» di accudimento e protezione verso i familiari vittime di violenza, nella gran parte dei casi (124 casi, incremento del 50%) verso la madre maltrattata; avviene così un rovesciamento dei ruoli, in cui è il figlio a prendersi cura dell'adulto.







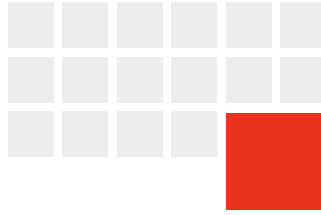
### **3**

## **Il trattamento dell'uomo violento Prassi e interventi di prevenzione**

**Francesca Garbarino e Paolo Giulini**

*Centro Italiano per la Promozione della Mediazione*





### 3.1 Il trattamento dell'uomo violento: una prassi di difficile diffusione

Con il presente contributo si intende proporre esperienze, interventi e prassi che si sono sviluppate nel tempo, in rapporto ai cambiamenti sia culturali che normativi, ma anche a volte contribuendo agli stessi.

La lotta alla violenza di genere, anche a livello internazionale, si è sviluppata progressivamente tramite azioni, oggi sinergiche, di contrasto, nei tre ambiti della tutela delle vittime, del trattamento degli autori di reato e infine della tutela dei figli minorenni, vittime di violenza assistita. La diffusione di tali prassi è stata ed è caratterizzata da difficoltà e ostacoli anche su un piano culturale; tale aspetto connota in particolare il tema delle pratiche trattamentali rivolte agli autori di reato.

È infatti frequente la tendenza alla stigmatizzazione nei confronti di questi ultimi da parte dell'opinione pubblica, anche a livello mediatico. Paradossalmente, perfino tra gli autori di reato sessuale emerge la tendenza a etichettare come mostro il pedofilo, da parte del violentatore seriale, o viceversa, e a parlare di pena di morte.

Lo spostamento del problema sul «mostro» sottende una difesa, un allontanamento da sé di ciò che Freud definisce «perturbante»<sup>1</sup>, di temi che turbano in quanto, pur se apparentemente estranei e spaventosi, fanno parte profondamente di ciascuno, quali nella specie quello della violenza, potenziale caratteristica del genere umano, e quello della cultura dell'ineguaglianza di genere, pervasiva in ogni ambito della società occidentale, spesso senza che gli attori sociali ne siano consapevoli. Si prendono le distanze, anche dalla responsa-

<sup>1</sup> Freud S., *Il perturbante*, in: Freud, S. (a cura di C. Musatti) [1977], *Opere*, Bollati Boringhieri, Torino, vol. 9, pp. 77-114.

bilità individuale e sociale, invece che affrontare il problema. Appare d'altro canto riduttiva anche una lettura sociologica, che consideri la violenza come mera espressione della cultura patriarcale.

Al fine di considerare il tema nella sua complessità, è necessario adottare una prospettiva criminologica, quindi multidisciplinare, integrata e sistemica, sul piano della repressione ma soprattutto della prevenzione.

In tale prospettiva la Convenzione di Istanbul<sup>2</sup> prevede che gli Stati aderenti sostengano programmi di trattamento, recupero e accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza nelle relazioni affettive e di reati sessuali, al fine di favorirne il recupero e di limitare i casi di recidiva.

Negli Stati Uniti, dove i primi programmi trattamentali risalgono agli anni Settanta, e nella maggior parte dei paesi europei, dove sono stati avviati alla fine degli anni Novanta, l'esperienza del trattamento dei reati ha una consolidata tradizione<sup>3</sup>, in Italia è più recente.

### 3.2 Il trattamento degli autori di violenza in Italia. L'esperienza del CIPM: perché un modello criminologico

In Italia, il CIPM ha pionieristicamente avviato tale attività nel 2005. Si tratta di una Cooperativa Sociale che ha introdotto e che promuove, anche a livello internazionale, le pratiche di Giustizia Riparativa – che pongono al Centro la vittima di reato – fin dal 1995 e i programmi di trattamento per autori di reato sin dal 2005. Attualmente, le sedi presenti in sei Regioni italiane gestiscono tali percorsi in carcere e sul territorio.

Gli interventi nei confronti dei reati sono stati sviluppati a partire dalla considerazione che un'effettiva tutela delle vittime comporti il coinvolgimento degli stessi, offrendo uno spazio di riflessione e sviluppando prassi efficaci<sup>4</sup>, con riferimento a situazioni molto differenti, caratterizzate dalla violenza, episodica o frequente, psicologica, fisica, sessuale. In Lombardia, gli operatori del CIPM gestiscono nel complesso, tra carceri lombarde e territorio di Milano, Pavia e Monza, 34 gruppi trattamentali settimanali per autori di reati sessuali e di maltrattamento, *stalking*, femminicidio.

Sono stati implementati, in particolare, programmi trattamentali sul territorio milanese, nell'ambito del «*Presidio Criminologico Territoriale*» e di progetti regionali e ministeriali, che hanno consentito l'elaborazione di un modello integrato<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011 e aperta alla firma l'11 maggio 2011 a Istanbul, ratificata in Italia con la legge 77/2013, prevede (art. 16) l'adozione di misure legislative che sostengano programmi di trattamento, basati su metodologia consolidate e coerenti con linee guida appositamente predisposte, di recupero e accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza nelle relazioni affettive, al fine di favorirne il recupero e di limitare i casi di recidiva (Camera dei deputati, XVII legislatura, Convenzione di Istanbul).

<sup>3</sup> Cfr. Morrel T.M., Elliott J.D., Murphy C.M., Taft C.T. (2003), *Cognitive behaviour and supportive group treatments for partner-violent men*, Behaviour-Therapy, vol 34, pp. 77-95.

<sup>4</sup> La considerazione di entrambe le parti implicate nel reato costituisce un presupposto della giustizia riparativa.

<sup>5</sup> A seguito di formazioni e sperimentazioni relative a differenti modelli internazionali di intervento, e dell'esperienza sul campo nell'ambito della giustizia riparativa e del trattamento degli autori di reato nel contesto carcerario, il CIPM ha elaborato un originale programma trattamentale integrato.

In particolare, il «*Presidio Criminologico Territoriale*», gestito su bando del Comune di Milano dal CIPM, dal 2009 opera con un'equipe multidisciplinare per effettuare interventi di valutazione e di trattamento di soggetti violenti nelle relazioni affettive e per parenti prossimi dei rei in esecuzione di condanna. Nel 2019 sono stati seguiti dal Servizio 332 utenti, dei quali 117 a seguito di nuovi accessi in quell'anno. È stata identificata una sola recidiva nel 2019.

Con riferimento alle esperienze in ambito detentivo, sin dal 2005 il CIPM ha attivato progetti per autori di reato sessuale, per i casi di *stalking* e violenza domestica, e rivolti ad autori di femmineicidio<sup>6</sup>.

L'Unità di Trattamento Intensificato (UTI), creata dal CIPM nel 2005 presso la Casa di Reclusione di Milano-Bollate e tuttora operativa, è rivolta agli autori di reato sessuale, per i quali è previsto l'inserimento in una Sezione apposita dell'Istituto, per la partecipazione a uno specifico programma di prevenzione della recidiva. Attualmente è in corso la quindicesima annualità dell'UTI, con 37 detenuti che hanno firmato un contratto trattamentale. Nelle precedenti 13 annualità sono stati trattati 317 detenuti e si sono verificate 11 recidive specifiche. Il dato è molto confortante se parametrato ai risultati di diversi programmi trattamentali a livello internazionale.

I detenuti su base volontaria chiedono di prendere parte al programma e sono accettati a seguito di interviste criminologiche, anamnesi e test motivazionali. Il lavoro trattamentale consiste nella partecipazione a gruppi di parola, incentrati su temi quali la prevenzione della recidiva, le competenze relazionali, ma anche nell'ambito di laboratori a matrice espressiva quale quello artistico o l'attività fisica.

Nel 2009, nell'ambito di un progetto tra i primi in Europa<sup>7</sup>, è stato avviato il primo gruppo trattamentale per autori di violenza relazionale e domestica presso la Casa Circondariale di Milano-San Vittore. Successivamente, a fronte di tale positiva esperienza, gli operatori del CIPM hanno strutturato gruppi trattamentali rivolti ad autori di violenza domestica e gruppi rivolti ad autori di omicidio nei confronti della compagna presso gli Istituti di pena di Milano-Opera, Milano-San Vittore, Milano-Bollate.

Non è possibile tracciare un identikit dell'autore di reato violento: non esiste un «tipo d'autore di reato», in quanto, come osserva Merzagora (2009), le persone non sono identificabili con il reato commesso e «personalità» e «reato» non sono entità epistemologicamente assimilabili<sup>8</sup>. La ricerca illustra inoltre come gli uomini violenti possano appartenere ai più diversi contesti, indipendentemente dal ceto socioculturale ed economico<sup>9</sup>, e come la commissione dei reati sia caratterizzata dalla multifattorialità.

<sup>6</sup> Per la descrizione approfondita di tali programmi trattamentali, cfr. Giulini P., Xella C. (a cura di) «Buttare la chiave?», (2011) Cortina editore, Milano, e Garbarino F, Giulini P. «Interventi di giustizia riparativa nella prevenzione della lesività delle condotte persecutorie», in Rivista *Psicobiettivo* n. XXXIX, Franco Angeli, Milano, 2019.

<sup>7</sup> Progetto europeo Daphne «Costituzione di un Ufficio per le violenze da *stalking*».

<sup>8</sup> Essendo la prima un fatto anche naturalistico, il secondo una costruzione umana. In: Merzagora Betsos I. (2009), *Uomini violenti. I partner abusanti e il loro trattamento*, Raffaello Cortina Editore, Milano, p. 129.

<sup>9</sup> Salerno A., *Psicodinamica delle relazioni violente. Aspetti psicologici, clinici e sociali*, in: Vaccaro S. (a cura di) (2016), *Violenza di genere. Saperi contro*, Mimesis, Milano-Udine, p. 54.

Dalla nostra esperienza emergono però tendenzialmente dei tratti comuni: coloro che commettono reati violenti nei confronti delle donne presentano nella maggioranza dei casi aspetti di vulnerabilità a livello personale e relazionale e appaiono, anche in connessione con una cultura ancora permeata dall'ineguaglianza di genere, convinti di essere dalla parte della legge. Ritengono, pertanto, di «fare giustizia», punendo chi, mancando loro di rispetto, l'ha violata.

La sanzione della legge per questi autori è determinante, anche sul piano simbolico, in quanto sottolinea il fatto che la violenza è reato e che vi è una responsabilità penale, dando un limite alle distorsioni cognitive del reo, ma anche della vittima<sup>10</sup>, con un messaggio preciso. Ciò appare fondamentale in particolare in un paese con residui culturali di autoritarismo, in cui si tende a «non vedere» per salvaguardare l'unità familiare<sup>11</sup>, in cui per esempio la causa d'onore<sup>12</sup> ha perso rilevanza penale solo nel 1981.

Alcuni traguardi decisivi in questo senso sono stati nel 1996<sup>13</sup> l'inclusione dei reati sessuali in quelli contro la libertà individuale, invece che contro la morale pubblica; più recentemente l'introduzione di reati quali gli atti persecutori (*stalking*)<sup>14</sup>, e, anche a seguito della necessaria attuazione della Convenzione di Istanbul, le aggravanti di questo e altri reati<sup>15</sup>; l'evoluzione giurisprudenziale relativa al reato di cui all'art. 572 C.P., «maltrattamenti intra-familiari», che punisce attualmente anche chi commette condotte di violenza psicologica; l'aggravante della violenza assistita<sup>16</sup>; il reato c.d. di *revenge porn*<sup>17</sup>; la deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso<sup>18</sup> e il divieto di matrimoni combinati<sup>19</sup>; la violazione delle misure cautelari dell'allontanamento e del divieto di avvicinamento<sup>20</sup>, nell'ambito di un'evoluzione normativa lunga e complessa, caratterizzata per lo più da un approccio di natura emergenziale<sup>21</sup>.

Sono tuttora riscontrabili, sul piano del diritto penale sostanziale, alcune lacune, per

<sup>10</sup> Spesso la vittima di reati di violenza domestica a causa di diversi fattori, speculari a quelli che caratterizzano gli autori di reato, fatica a riconoscersi come tale e tende a sua volta a minimizzare la gravità degli atti di violenza.

<sup>11</sup> In Italia ancor oggi alcune decisioni giudiziarie sembrano rispecchiare una cautela rispetto all'entrare nelle dinamiche della famiglia, concepita come valore in sé, con regole proprie. Forse per questo si assiste ancor oggi a una tolleranza da parte dei giudici rispetto a pratiche perpetrate in famiglie «straniere» fondate su valori dichiaratamente contrari alla parità dei generi, come quelle delle mutilazioni genitali, vietate in Italia penalmente [per esempio, la Corte d'Appello del Tribunale di Venezia – Sez. II, 5 dicembre 2012 – ha assolto due genitori nigeriani che hanno sottoposto le due figlie a infibulazione]. Sugli aspetti relativi ai cosiddetti «reati culturalmente orientati», vedi tra gli altri: Grandi C. [2010], *A proposito di reati culturalmente motivati*, in Rivista di Diritto Penale Contemporaneo, Milano.

<sup>12</sup> legge 5 agosto 1981, n. 442, «Abrogazione della rilevanza penale della causa d'onore».

<sup>13</sup> legge 15 febbraio 1996, n. 66 «Norme contro la violenza sessuale».

<sup>14</sup> Art. 612 bis, introdotto dalla legge n. 38/2009.

<sup>15</sup> legge n. 119/2013.

<sup>16</sup> Art. 572 comma 2 e 4, [modifiche introdotte dalla legge n. 69/2019 (c.d. Codice Rosso) cfr., in merito, Massaro A., Baffa G., Laurito A. (2020), *Violenza assistita e maltrattamenti in famiglia: le modifiche introdotte dal c.d. Codice Rosso*, in: Giurisprudenza penale trimestrale, 1, p.69.

<sup>17</sup> Art. 612 ter C.P. [modifiche introdotte dalla legge n. 69/2019 (c.d. Codice Rosso)].

<sup>18</sup> Art. 583 quinquies C.P. [modifiche introdotte dalla legge n. 69/2019 (c.d. Codice Rosso)].

<sup>19</sup> Art. 558 bis C.P. [modifiche introdotte dalla legge n. 69/2019 (c.d. Codice Rosso)].

<sup>20</sup> Art. 387 bis C.P. [modifiche introdotte dalla legge n. 69/2019 (c.d. Codice Rosso)].

<sup>21</sup> Cfr. Pezzini B., *Il diritto e il genere della violenza: dal Codice Rocco al Codice Rosso*, in: Pezzini B., Lorenzetti A. (2020) [a cura di], *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso – Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Giappichelli Editore, Torino.

esempio rispetto all'adeguamento della legge all'art. 36 della Convenzione di Istanbul<sup>22</sup>, nonostante le recenti pronunce della Cassazione in tale direzione; la fattispecie del reato di violenza sessuale non incrimina infatti qualsiasi atto sessuale non consensuale, ma prevede gli elementi della violenza, della minaccia, dell'inganno o dell'abuso di autorità.

La sola pena detentiva favorisce però un mero «congelamento» delle problematiche sottese al reato, che al termine della pena tendono a riproporsi e rischiano di costituire la premessa per una recidiva. L'alto rischio di recidiva è inoltre favorito dalla circostanza, emergente dalle statistiche, del frequente ritorno in famiglia degli autori di reati intrafamiliari<sup>23</sup>.

Appare pertanto fondamentale, con l'obiettivo prioritario di migliorare la sicurezza delle vittime, l'attivazione di programmi trattamentali per i perpetratori, oggi previsti anche normativamente<sup>24</sup>, in carcere, dove possano avviare una riflessione, e sul territorio, dove possano continuare a chiedere aiuto a fronte delle difficoltà che incontreranno, in particolare nel momento «vuoto» di passaggio al termine della pena.

Il dispositivo trattamentale più efficace e più spesso impiegato è quello gruppale.

In contrapposizione alla segretezza della violenza domestica, attuata nell'intimità del focolare, la risposta giudiziaria la definisce chiaramente quale problematica sociale, che riguarda tutti. La metodologia gruppale si colloca in continuità con tale risposta, che riporta ciascuno alla responsabilità individuale e collettiva.

Presupposto della partecipazione a tali programmi è la commissione di un reato, di una condotta che potrebbe configurarlo<sup>25</sup> o della consapevolezza del rischio di commetterne. Per tale ragione riteniamo determinante la proposta di un trattamento criminologico, che prevede una co-conduzione mista, criminologico-giuridica e psicologica, ben distinto da una terapia, che presuppone invece la presenza di una patologia.

Approcci a impostazione psicologica e psichiatrica consentono l'eventuale individuazione di aspetti psicopatologici nell'assetto della personalità, ma rischiano di favorire una patologizzazione<sup>26</sup> dell'autore di reato. Tenendo presente che dalle ricerche emerge come tra gli autori di violenza di genere la malattia mentale non sia più diffusa che nella popolazione generale (l'Eures<sup>27</sup> in particolare evidenzia che solo il 13,4% dei femminicidi aveva una diagnosi di disturbo psichico), e come non sia possibile tracciare un profilo psicolo-

<sup>22</sup> L'art. 36 comma 2 della Convenzione specifica che il consenso deve essere dato «volontariamente, quale libera manifestazione della volontà della persona, e deve essere valutato tenendo conto della situazione e del contesto». A oggi, i governi di Spagna e Danimarca hanno annunciato modifiche legislative per introdurre l'elemento del consenso nel reato di violenza sessuale.

<sup>23</sup> Patricia Scotland, fondatrice e presidente di *Eliminate Domestic Violence Global Foundation* (EDV GF), che ha introdotto un metodo olistico grazie al quale, secondo i dati, la violenza domestica è diminuita nel Regno Unito del 64%, riferisce che quasi il 50% delle donne allontanate da casa tornano dal compagno dopo che lo stesso ha espriato la pena e riprendono la relazione. Cfr. Agnello Hornby S., Calloni M. (2013), *Il male che si deve raccontare*, Feltrinelli, Milano.

<sup>24</sup> L'art. 15 e 16 della Convenzione di Lanzarote (2007) e l'art. 16 della Convenzione di Istanbul (2011), in particolare, prevedono l'adozione di misure legislative che sostengano programmi di trattamento. Numerose norme sono state introdotte in merito, progressivamente, in Italia.

<sup>25</sup> Art. 3, legge n. 119/2013.

<sup>26</sup> Una terapia, invece che un «trattamento», presupporrebbe il bisogno della persona «di una cura per una patologia che l'ha indotta a delinquere» (in tal senso cfr. Lorenzetti A. (2018) *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Franco Angeli, Milano) e sarebbe necessaria anche la verifica dell'imputabilità.

<sup>27</sup> EURES, Ricerche Economiche e Sociali (2014), Secondo Rapporto sul femminicidio in Italia. Caratteristiche e tendenze del 2013, Roma, [www.eures.it](http://www.eures.it).



gico né individuare una categoria psicodiagnostica specifica che caratterizzi gli autori di violenza<sup>28</sup>, va evidenziato che il ricorso alle categorie diagnostiche comporta – ancora una volta – il rischio dell’etichettamento, e di un allontanamento dall’assunzione della responsabilità.

D’altro canto, come emerge dalle indicazioni relative alla preparazione prevista per gli operatori dei programmi per autori nella «*Dichiarazione dei principi e degli standard minimi della pratica dei programmi per gli autori di violenza domestica e i servizi associati per le donne*», proposta al Seminario di Strasburgo del 2004<sup>29</sup>, è necessaria una preparazione che comporti in particolare conoscenze giuridiche e deontologiche relativamente alle norme in materia di violenza domestica, protezione delle vittime, segreto professionale e limiti dello stesso, cioè una specifica preparazione criminologica<sup>30</sup>.

Una prospettiva criminologica consente di affrontare i temi connessi alla criminogenesi e alla criminodinamica con una lettura integrata, considerando il quadro giuridico, che apporta un fattore forzoso, gli aspetti psicologici e quelli educativi, centrali rispetto al modo di concepire la relazione con l’altro. Viene affrontato in particolare il tema della subcultura dell’ineguaglianza di genere, che caratterizza l’interpretazione del reato nella maggioranza dei casi, favorendo le distorsioni cognitive di minimizzazione e negazione: spesso gli autori e anche le vittime di violenza di genere hanno integrato schemi di pensiero dominanti relativi alle relazioni uomo-donna e connessi al contesto socioeconomico.

Per esempio, in un caso di maltrattamenti nei confronti della moglie, il marito interpretava il fatto che la stessa indossasse la gonna come una sua modalità seduttiva «alla ricerca di avventure», mentre di fatto la pretesa di controllare lo stile di abbigliamento della donna rispecchiava modalità possessive frequentemente riscontrabili nell’approccio maschile.

Il trattamento criminologico mira a favorire l’assunzione della responsabilità, non solo formale, ma sostanziale, del soggetto. Tale responsabilità è intesa, etimologicamente, come «possibilità di rispondere a qualcuno di ciò che si è fatto», dei propri atti, implicandosi e assumendoli<sup>31</sup>. Non va intesa con carattere dogmaticamente assoluto ma considerando i fattori umani, anche sociali o subculturali, che potrebbero costituire fattori di rischio e condizionare determinati effetti criminosi<sup>32</sup>.

Il trattamento viene effettuato dal CIPM in una prospettiva di giustizia riparativa<sup>33</sup>, che

<sup>28</sup> Hirigoyen M.F. [ 2013], *Sottomesse*, Einaudi, Torino.

<sup>29</sup> *Statement of Principles and Minimum Standard of Practice for Domestic Violence Perpetrators Programmes and Associated Women’s Services*, in [www.coe.int/equality/](http://www.coe.int/equality/)

<sup>30</sup> Cfr. Merzagora Betsos I., op. cit.

<sup>31</sup> Il concetto di responsabilità sostanziale, «verso» qualcuno, è messo in evidenza dalla giustizia riparativa. Cfr. altresì Bonazzi, M. [2018], *Col crimine nasce l’uomo*, Mimesis Edizioni, Fano.

<sup>32</sup> Ponti G.L., Merzagora I. [1993], *Psichiatria e giustizia*, Raffaello Cortina editore, Milano.

<sup>33</sup> Il paradigma della giustizia riparativa integra le funzioni retributiva e quella riabilitativa della pena attribuendo un ruolo centrale, sia sul piano simbolico che operativo, alla vittima e alla comunità. Il trattamento del reo in questa prospettiva ha una funzione marcatamente responsabilizzante anche in prospettiva securitaria, in considerazione del rischio di recidiva ma anche da quello della vittimizzazione secondaria. In tal senso vedi Garbarino F., Giulini P. [2020], op. cit.

pone al Centro l'esperienza della vittimizzazione, diretta e indiretta, in particolare, con riferimento alla violenza domestica, della compagna e dei minori che hanno assistito al reato.

Nel corso del lavoro, gradatamente aumenta il livello di riconoscimento e i partecipanti diventano più autentici, rispetto ai fatti e alla responsabilità. Se, in un primo momento, iniziano a cogliere gli aspetti del contesto psicologico e culturale che hanno favorito il comportamento violento, successivamente maturano un'autocritica più radicale su elementi più intrapsichici, quale per esempio il proprio desiderio di controllo e dominio.

Proprio al fine di migliorare la sicurezza delle vittime, prevenendo la recidiva, è necessario che sia la messa in sicurezza delle stesse che gli interventi con gli autori di violenza prevedano un'attenta valutazione del rischio. Le competenze criminologiche consentono in particolare di porre l'accento sulle situazioni a rischio di ripetizione e di escalation, nell'ambito delle quali si manifestano i comportamenti violenti, formulando previsioni circa la potenziale pericolosità. Vengono utilizzati in tale prospettiva indicatori di riferimento – anche utilizzando test considerati unanimemente più validi in letteratura e solo a scopo clinico<sup>34</sup> – per prevenire e accompagnare, a partire dalla fase di inserimento nel programma, il cambiamento delle persone maggiormente a rischio e, nel caso in cui gli operatori abbiano fondati motivi di ritenere che qualcuno sia in pericolo, per segnalarlo agli interessati, vittima e autore, alla polizia e all'autorità giudiziaria di riferimento.

La valutazione dei rischi dovrebbe includere il maggior numero possibile di fonti di informazione. In tale prospettiva, in osservanza dell'art. 16 comma 3 della Convenzione di Istanbul<sup>35</sup>, gli operatori del trattamento mantengono contatti con le vittime di violenze e i loro figli minori e con i Servizi che forniscono loro supporto<sup>36</sup>, al fine di condividere una valutazione effettuata dalle differenti prospettive e di garantire la sicurezza della vittima.

L'attività trattamentale viene attuata dal CIPM, nell'ambito di una presa in carico multidimensionale e con un'equipe multidisciplinare, nella prospettiva di un funzionamento di rete interdisciplinare<sup>37</sup> tra Servizi e istituzioni deputati alla presa in carico dei soggetti coinvolti, funzionale alla complessità del tema e alle caratteristiche degli autori di questi tipi di reato.

La partecipazione al trattamento è volontaria.

L'intervento può essere attivato innanzitutto in una prospettiva di prevenzione primaria, rivolto a chi si senta a rischio di «passaggio all'atto».

<sup>34</sup> Attualmente è in corso di esecuzione un progetto nazionale del CIPM sulla validazione dei due test canadesi maggiormente impiegati in letteratura per la previsione del rischio di recidiva sessuale deviante (Static 99 R e Stable 2007), grazie al citato «progetto Re-Start-Banca Intesa San Paolo».

<sup>35</sup> Art. 16 comma 3: «Nell'adottare le misure di cui ai paragrafi 1 e 2, le Parti si accertano che la sicurezza, il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi, se del caso, siano stabiliti e attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime».

<sup>36</sup> Viene valutata, in collaborazione con questi ultimi, l'opportunità di attivare la prassi del cosiddetto «contatto partner», per controllare la messa in atto di tecniche di neutralizzazione da parte dell'aggressore e per mettere le vittime al corrente degli eventuali rischi.

<sup>37</sup> C'è chi fa riferimento al riguardo a una funzione di «interconferimento» (*intercontenence*) tra servizi e istituzioni, ritenuta di per sé terapeutica. Vedi Balier C. (1999), «Destructivité-traumatisme-déculturation», in: *Psychiatrie Française*, vol 30 n° spécial novembre 1999, Parigi, pp. 47-56.

### 3.3 I dispositivi di prevenzione primaria delle violenze relazionali: la «Sorveglianza Speciale» e il «Protocollo ZEUS», tra ingiunzione e invito al trattamento dell'autore

Come noto, le condotte lesive e violente nell'ambito della violenza di genere sono frequentemente caratterizzate da dinamiche di escalation; per esempio, le ricerche criminologiche ci informano che tra il 70% e l'80% dei casi il femminicidio è stato preceduto da maltrattamenti o atti persecutori<sup>38</sup>. Nell'intento di prevenire tali dinamiche, il nostro Legislatore ha introdotto, unico in Europa, un istituto giuridico amministrativo incentrato sulla tutela precoce dai rischi di vittimizzazione. L'*ammonimento del questore*<sup>39</sup> viene effettuato in relazione a condotte che potrebbero configurare, se ripetute, fattispecie di reati di violenza domestica, atti persecutori e cyberbullismo (*reati sentinella*), dopo che il questore ha assunto le informazioni necessarie dagli organi investigativi e sentito le persone informate sui fatti. Prevede che il questore fornisca all'autore della condotta criminosa l'informativa circa i servizi disponibili sul territorio che intervengono nei confronti degli autori di violenza domestica e di genere.

Anticipando la soglia di osservazione di condotte ad alta potenzialità criminogena ai reati sentinella nell'ambito della violenza domestica, il Legislatore ha effettuato una vera e propria svolta culturale nella gestione del rischio di diffusione del fenomeno<sup>40</sup>.

Il «Protocollo ZEUS», ideato dalla dirigente della Divisione Anticrimine della Questura di Milano e siglato tra questa e il CIPM<sup>41</sup>, prevede, inoltre, l'invio dei soggetti ammoniti all'equipe multidisciplinare della Cooperativa per l'effettuazione di colloqui volti a «favorire la consapevolezza del disvalore sociale e della lesività delle condotte prevaricatorie e violente, e a prevenire la recidiva»<sup>42</sup>.

La descrizione del seguente caso verificatosi nell'ambito del Protocollo ZEUS ci sembra illuminante rispetto all'efficacia dell'intervento precoce.

*Mario, un uomo cinquantenne innamorato della fidanzata, era stato dalla stessa lasciato improvvisamente, senza una spiegazione che dal suo punto di vista apparisse esauriente. Nella convinzione di avere diritto a un chiarimento in merito, aveva attuato una serie di comportamenti molesti, dall'invio di numerosi e quotidiani messaggi telefonici, all'appostamento sotto casa, alla spedizione di mazzi di fiori nei confronti della*

<sup>38</sup> Baldry A.C. (2006) *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*, Franco Angeli, Milano.

<sup>39</sup> l'ammonimento del Questore è un atto amministrativo già introdotto con la legge sugli atti persecutori (Art. 8, legge n. 38/2009), successivamente nella legge sulla violenza domestica (Art. 3, legge n. 119/2013) e più recentemente nella normativa riguardante il c.d. Cyberbullismo (Art. 7, legge n. 71/2017).

<sup>40</sup> Cfr. a questo proposito: Ribon R., *L'avvocato della persona offesa nei reati di violenza domestica*, in: Pezzini, B., Lorenzetti A. (2020), *op. cit.*, p. 173.

<sup>41</sup> *Il percorso innovativo della Polizia di Stato nel contrasto alla violenza di genere: Protocollo EVA e Protocollo ZEUS*, in questo volume.

<sup>42</sup> In linea con la Direttiva UE n. 29/2012, che al punto 2 valorizza oltre alla legge le buone prassi che gli Stati devono supportare per tutelare le vittime, è stata firmata la Convenzione tra Questura di Milano e CIPM in data 5 aprile 2018. Si tratta di una misura di prevenzione a tutela della vittima, nella prospettiva di scoraggiare atteggiamenti violenti che, se non integrassero ancora un reato contro la persona, potrebbero preludere a fatti di reato. I dati raccolti fino al 14 ottobre 2020 sono molto incoraggianti. Su 320 ammoniti inviati al CIPM se ne sono presentati 252 (78,75% del totale) e solo 24 hanno reiterato le condotte, pari al 9,5%, mentre tra i soggetti che non hanno ottemperato all'invito del Questore di partecipare ai colloqui, la percentuale di recidiva sale al 19,11%. Grazie a un progetto europeo in partenariato con il Ministero degli Interni, la prassi del Protocollo ZEUS verrà sperimentata, a partire dal mese di gennaio 2021, in nove città italiane.

*ex compagna la quale, dopo circa un mese, aveva segnalato il soggetto alla Questura perché la molestava. Mario era stato invitato a recarsi presso il CIPM, dove aveva effettuato alcuni colloqui, nell'ambito dei quali sembrava aver colto il disvalore degli atti commessi; ciononostante, non aveva «resistito» e aveva nuovamente mandato un messaggio telefonico un po' minaccioso alla donna, la quale l'aveva denunciato.*

Dopo aver trascorso qualche mese in custodia cautelare, all'uscita dal carcere il soggetto aveva immediatamente telefonato all'operatore del CIPM che l'aveva precedentemente preso in carico, per iniziare seriamente un percorso trattamentale.

Dall'episodio descritto emerge come, a dispetto di quello che affermava riguardo alla propria convinzione di essere nel giusto, l'uomo stesso non comprendesse, in fondo, i propri atti violenti, di come la ripetizione degli stessi fosse il segno di una difficoltà e sentisse il bisogno di un aiuto rispetto a questa.

La Questura mantiene un monitoraggio nei confronti di coloro che, nonostante l'ammonimento e i colloqui effettuati, reiterano il comportamento violento. Nei confronti degli stessi possono essere adottate misure di prevenzione più cogenti, quale la Sorveglianza Speciale<sup>43</sup>.

La legge n. 161/2017 ha inoltre previsto l'applicazione delle misure di prevenzione ai soggetti indiziati di atti persecutori. Numerosi casi sono stati sottoposti alla misura della sorveglianza speciale con prescrizione di «effettuare un trattamento»; i primi decreti, che hanno condotto all'introduzione normativa di tale possibilità, sono stati emanati dal Tribunale di Milano<sup>44</sup>.

Nell'ambito della prevenzione secondaria, la partecipazione al trattamento è possibile parallelamente al percorso giudiziario, in coordinamento con le norme specifiche, in fase di indagini e in fase di esecuzione della pena<sup>45</sup>, in ambito territoriale o in carcere, qualora il reo sia detenuto<sup>46</sup>.

Si può pertanto prefigurare, per i reati connessi alla violenza di genere, «un modello di pena che affianchi al contenuto fondato sull'emenda riabilitativa quello sulla spinta motivazionale al comportamento responsabile»<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Il percorso innovativo della Polizia di Stato nel contrasto alla violenza di genere: Protocollo EVA e Protocollo ZEUS, in questo volume.

<sup>44</sup> I primi decreti hanno condotto all'introduzione normativa di tale possibilità e sono stati emanati dal giudice Fabio Roia, Presidente della Sezione misure di prevenzione del Tribunale di Milano. In tali decreti si fa riferimento all'individuazione del CIPM sulla base della «particolare competenza ed esperienza nell'osservazione criminologica degli autori di reati di genere». Previo consenso del soggetto, gli viene prescritto di seguire un percorso trattamentale, che permette un monitoraggio costante dello stesso da parte degli operatori della Cooperativa. Per approfondimenti in merito, cfr. A. Lorenzetti (2018), *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Franco Angeli, Milano, pp. 69 e 175 ss.

<sup>45</sup> Il trattamento è attivabile in sede di indagini anche ai sensi dell'art.282 quater c.p.p., introdotto dalla legge n. 119/2013, grazie alla indicazione da parte della dott.ssa Kustermann, direttrice dell'SVS della Clinica Mangiagalli di Milano, in Commissione Giustizia, della funzionalità di una prassi avviata dal CIPM. È inoltre previsto in fase di esecuzione di pena dall'art. 13 bis dell'Ordinamento Penitenziario (legge n. 172/2012) per gli autori di reati sessuali ed esteso con la legge n. 69/2019, art. 17, ai maltrattanti e *stalkers*. La legge 69/2019, infine, inserisce al V comma dell'art. 165 CP la previsione della «Sospensione condizionale della pena», subordinata «alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati», per reati sessuali, di violenza domestica e di genere e di atti persecutori.

<sup>46</sup> L'attività del CIPM, in carcere e sul territorio, è presente a Milano, Roma, Piacenza, Prato, Genova, e Cagliari.

<sup>47</sup> Lobascio D. (2015), *Le prospettive dell'esecuzione penale esterna tra emergenza e spinte trasformative*, in: *Democrazia e diritto*, Fondazione CRS - Franco Angeli, Milano.

L'utilizzo di un modello criminologico orientato a un'offerta di trattamento integrato, in una prospettiva di giustizia riparativa, favorisce un'effettiva responsabilizzazione del reo e può fornire un buon supporto nel prevenire la recidiva<sup>48</sup>.

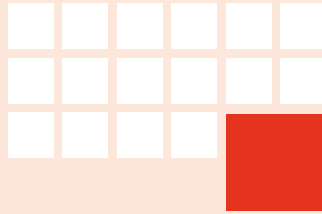
Si auspica, inoltre, che possa costituire un supporto prezioso, anche sul piano culturale, nell'ampliare la prospettiva del tema della «violenza di genere» a una maggiore complessità.

Appare in tal senso determinante la sensibilizzazione rivolta all'opinione pubblica, ma in particolare alle vittime e ai potenziali autori di violenza.

Con riferimento in particolare a questi ultimi, se da un lato è importante sottolineare le conseguenze e l'inammissibilità della violenza, è fondamentale altresì trasmettere il messaggio, complementare e meno drammatico, di una forte incentivazione allo svelamento precoce e della possibilità di essere aiutati, con le proposte trattamentali per la presa in carico del soggetto violento.

---

<sup>48</sup> Lauwaert K., Aertsen I. [2015], «*Desistance and Restorative Justice-Mechanism for Desisting from Crime Within Restorative Justice Practices*», in: *European Forum for Restorative Justice*, European Forum for Restorative Justice. Osservano Katrien Lauwaert e Ivo Aertsen che «La ricerca sulla recidiva ha esplorato il legame tra restorative justice e recidiva; i risultati non sono conclusivi, ma mostrano che vi è almeno un potenziale per la *restorative justice* di ridurre il crimine. La ricerca sulla recidiva, con il suo approccio quantitativo, non fornisce però *insight* rispetto al motivo di tale influenza».



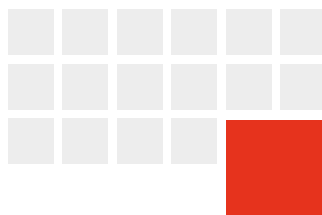
## **4**

# **Metodologie operative per il primo intervento e l'approccio con la vittima**

**Michele Mezzetti**

*Arma dei Carabinieri*





#### 4.1 Il ruolo dell'operatore delle Forze dell'Ordine

Nell'azione di prevenzione e contrasto della delittuosità contro le donne e, più in generale, contro le cosiddette «vittime vulnerabili» le buone prassi, in linea con quelle che sono le indicazioni delle fonti normative internazionali e nazionali, si pongono l'ambizioso traguardo di riprogettare una nuova qualità relazionale e comunicativa nei rapporti fra vittima vulnerabile, processo, regole penali, ruoli di polizia, professionalità sociali, educative e psicologiche, con la creazione di network funzionali allo scopo.

Per affrancarsi definitivamente dalla violenza, la vittima ha bisogno di essere guidata attraverso un percorso, quasi sempre doloroso, che viene tracciato grazie al dialogo fra professionalità diverse:



Figura 4.1 – Il network territoriale antiviolenza



Oggi le dinamiche comunicative fra i diversi attori istituzionali sono più fluide grazie al proliferare di protocolli di intesa territoriali. «Fare rete» non è più solo una dichiarazione di intenti ma è una realtà in cui le Forze dell'Ordine rivestono un ruolo di centrale importanza.

È infatti con gli operatori di polizia che, nella maggior parte dei casi, la vittima vive il primo contatto istituzionale dopo l'esperienza violenta: ciò avviene sovente presso le strutture di pronto soccorso, nell'abitazione in caso di intervento per dissidi familiari, ovvero in ufficio in occasione della denuncia. Da ciò discende la necessità che ogni singolo operatore possieda, con riferimento al tema della violenza di genere, un adeguato bagaglio professionale che gli consenta di abbandonare un atteggiamento eccessivamente burocratico e formale che determinerebbe nella vittima la sensazione che la fase di denuncia sia solo parte di un ineluttabile iter procedurale.

L'incontro fra il «cittadino in uniforme» e il «cittadino vittima» è spesso la prima opportunità per quest'ultimo di sentirsi nuovamente protetto, dopo avere vissuto un evento drammatico. Il corretto approccio con il soggetto «vulnerabile» richiede la conoscenza delle reazioni conseguenti la vittimizzazione, così da focalizzare l'attenzione sui suoi bisogni più urgenti. Tale criterio risponde non solo all'esigenza etica di attenuare gli effetti della cosiddetta «vittimizzazione secondaria» ma anche alla necessità di acquisire in modo genuino la sua testimonianza.

#### 4.2 Analisi, formazione e informazione

L'introduzione, nel 2009, della fattispecie delittuosa degli «atti persecutori» (*stalking*) ha innescato un progressivo e sostanziale rinnovamento delle procedure e delle modalità di approccio con la vittima vulnerabile. Un'evoluzione normativa decennale a cui si è affiancata, nell'ambito delle articolazioni specialistiche dell'Arma dei Carabinieri, una radicale revisione di «prassi» operative che, nella loro connotazione essenziale, sono oggi appannaggio di tutto il personale della linea territoriale, il vero «front office» nella lotta alla violenza di genere.

Analisi del fenomeno, elaborazione di linee guida, formazione permanente e «a cascata» del personale sono, in sintesi, gli ambiti in cui l'Arma dei Carabinieri ha profuso le migliori energie, in un'ottica di professionalizzazione delle proprie risorse, che hanno raggiunto un eccellente livello qualitativo sul tema specifico della violenza di genere.



L'Arma dei Carabinieri ha demandato il monitoraggio della delittuosità «di genere» e l'elaborazione di linee guida alla *Sezione Atti Persecutori* costituita all'interno del *Reparto Analisi Criminologiche del Racis*. La Sezione, composta da personale specializzato (psicologi, sociologi ecc.), effettua un costante monitoraggio e studio delle dinamiche relazionali sottostanti all'area delittuosa della violenza di genere; fornisce supporto tecnico-specialistico ai reparti territoriali attraverso la *Rete Nazionale di Monitoraggio* (costituita da ufficiali di p.g. specializzati che operano presso le articolazioni investigative); valuta i c.d. «fattori di rischio» al fine di indirizzare gli operanti verso una linea di intervento più aderente alla situazione, sia in termini repressivi che di tutela delle vittime.

Con riferimento allo strumento territoriale, il tema della formazione è stato e rimane di centrale importanza, mediante l'adeguamento dei programmi di insegnamento presso gli istituti di formazione di base, l'aggiornamento costante del personale che gestisce, di norma, il primo intervento (Stazioni, Nuclei Radiomobili, Centrali Operative), la qualificazione, attraverso i corsi sulla violenza di genere che si svolgono presso l'Istituto Superiore di Tecniche Investigative, del personale delle componenti investigative dell'organizzazione territoriale che costituiscono la *Rete Nazionale di Monitoraggio*, con la funzione di essere punti di riferimento per i comandanti a vari livelli, nell'adempimento dei compiti loro demandati e nello sviluppo delle indagini.

Oggi, le articolazioni territoriali dell'Arma sono in grado di utilizzare efficacemente il ricco strumentario normativo di cui dispongono, in un'ottica di rapida repressione dei comportamenti devianti, con l'adozione – quando consentito – di misure pre-cautelari (arresto, fermo, allontanamento dalla casa familiare) a carico del maltrattante, ovvero con il ricorso alla corsia preferenziale del «Codice Rosso» per sottoporre al vaglio dell'autorità giudiziaria le situazioni più critiche; ma anche in un'accezione di sicurezza anticipata rispetto ai provvedimenti di carattere giudiziario, con la possibilità richiedere misure di carattere preventivo a carico del maltrattante/*stalker* (pensiamo all'«ammonimento» da parte del Questore o alla possibilità di proporre la sorveglianza speciale qualificata).

I provvedimenti pre-cautelari (che saranno poi sottoposti al vaglio dell'autorità giudiziaria) e quelli dell'autorità Amministrativa saranno più solidi, quanto più sarà strutturata la base informativa su cui si fondano. In questo senso la necessità di assicurare tempestività e completezza delle comunicazioni verso i Comandi Arma e gli uffici territoriali delle altre Forze di Polizia e i servizi sanitari e socioassistenziali eventualmente interessati, facendo seguire alle doverose comunicazioni formali anche contatti telefonici volti a favorire l'attenzione e orientare l'iniziativa di tutti gli altri interlocutori operativi.

In questa prospettiva, un ausilio di fondamentale importanza proviene dalla banca dati SDI nella quale vengono oggi censite – a beneficio di tutte le Forze dell'Ordine e a prescindere dalla presentazione di formale denuncia o querela – informazioni circa precedenti interventi effettuati per liti, dissidi in quel contesto familiare. Il dato è prezioso per connotare di abitudine eventi che, al contrario, potrebbero essere interpretati come estemporanei e quindi meno significativi.

### 4.3 Metodologie operative

L'esperienza maturata si è tradotta in un vademecum operativo «*Il prontuario operativo per reati di violenza di genere e ai danni di vittime vulnerabili*» utilissimo strumento di lavoro predisposto dal *Reperto Analisi Criminologiche*, la cui edizione 2020 sostituisce precedenti analoghi documenti.

Il prontuario, che contiene una parte teorico-informativa, enuclea le procedure operative cui, in caso di violenza domestica, *stalking* ecc., si devono attenere gli operatori delle centrali operative, i militari di pattuglia che effettuano il primo intervento e quelli che interagiscono con la vittima e i testi in sede di querela o di escussione. All'uopo, alla pubblicazione sono allegate alcune schede di pratica consultazione/compilazione e, in particolare, la «scheda di intervento» destinata ai militari di pattuglia, un vero e proprio vademecum operativo che consente di raccogliere, in forma schematica, quegli elementi essenziali per meglio circostanziare i fatti e redigere una perfetta annotazione di polizia giudiziaria.

La scelta dell'Arma di dotare i propri militari di linee guida e procedure operative standardizzate risponde alla finalità di **indirizzare uniformemente l'azione degli operatori di polizia** e quindi: garantire il miglior intervento possibile; valutare adeguatamente le circostanze ai fini dell'adozione di eventuali misure pre-cautelari e di misure a tutela della vittima; costituire una base dati informativa comune a tutte le Forze di Polizia, utile a orientare eventuali successivi interventi.

In quest'ultima accezione è stato recentemente incardinato nell'ambito del CED Interforze l'applicativo *Scudo*, accessibile agli appartenenti alle Forze di Polizia mediante le credenziali SDI (*Sistema di Indagine*) che consentirà a tutti gli operatori di polizia di disporre immediatamente delle informazioni acquisite in occasione di precedenti interventi connessi a episodi di violenza e minaccia, così da porre attenzione sul rischio di situazioni recidivanti, potenzialmente pericolose per la vittima.

L'intervento nel caso di aggressione/violenza vede il coinvolgimento di più operatori: da un lato la centrale operativa dall'altro l'equipaggio che interviene sul posto.

Tutti questi operatori lavorano simultaneamente per acquisire il maggior numero di informazioni e mettere, se del caso, prontamente in sicurezza la vittima ed eventualmente altri soggetti vulnerabili presenti.

#### **È compito della Centrale operativa:**

- *Guidare la conversazione con la vittima o il richiedente* per acquisire, oltre le consuete informazioni di rito, elementi informativi sulle cause della lite, sull'utilizzo/presenza di armi o altri oggetti atti a offendere, sulla presenza di vittime vulnerabili e i rischi per la loro incolumità, sulle condizioni psichiche dell'aggressore.
- *Mantenere in linea il richiedente, inviare l'autoradio sul posto*, fornendo agli operanti le

informazioni essenziali e valutando, a seconda dei casi, l'attivazione di altri equipaggi e di personale sanitario.

- *Interrogare la banca dati* per verificare se l'aggressore abbia precedenti di polizia, possegga armi regolarmente denunciate e se vi siano stati in precedenza interventi delle Forze di Polizia per liti in famiglia o simili;
- *Aggiornare la scheda di intervento* non omettendo di inserire elementi quali eventuali urla, rumori, pianti percepiti nel corso della telefonata e *la banca dati con l'esito dell'intervento*.

### **È compito dell'equipaggio che interviene sul posto:**

- *Interrompere eventuali situazioni critiche*, che richiedono nel più breve lasso di tempo la necessità di identificare tutti i presenti, separare la vittima dall'aggressore, individuare uno spazio protetto in cui collocare eventuali minori presenti, richiedere, se il caso, l'intervento di personale sanitario (in caso di violenza sessuale, la vittima dovrà essere inviata presso struttura ospedaliera per essere sottoposta a visita ginecologica).
- *Acquisire separatamente le dichiarazioni* delle parti coinvolte e delle persone informate sui fatti (in particolare i minori dovranno essere sentiti solo se indispensabile e con le modalità dell'«audizione protetta» ex art. 351 c. 1 ter c.p.p.).
- *Delineare la situazione* rilevata al momento dell'intervento nel modo più dettagliato possibile. È questa una fase molto importante, decisiva per strutturare **quella base informativa** su cui poggeranno gli elementi di prova che potranno essere portati al vaglio dell'autorità giudiziaria. Pertanto, è assolutamente necessario annotare l'eventuale percezione di urla, pianti, rumori nella fase di avvicinamento al luogo della chiamata; descrivere, possibilmente con l'ausilio di foto, lo stato dei luoghi; descrivere le lesioni evidenti, fotografandole previo consenso dell'interessato, procedere al ritiro/sequestro di armi eventualmente detenute.

Non di poco conto è anche **annotare le condizioni emotive dei presenti**, in particolare dei minori, specificando se vi sono evidenze che abbiano assistito direttamente ai fatti e valutare **l'eventuale sequestro di cose pertinenti il reato** (nel caso di violenza sessuale è opportuno procedere al sequestro degli indumenti indossati dalla vittima al momento della violenza).

Nei casi di maggiore complessità l'equipaggio può richiedere l'intervento di personale specializzato nelle investigazioni scientifiche.

I militari valutano l'eventuale adozione di **misure pre-cautelari** (arresto, fermo, allontanamento d'urgenza dalla casa familiare) redigendo gli atti in autonomia o di concerto con il comando territorialmente competente.

Informano, in ogni caso, la vittima dell'esistenza dei Centri anti violenza esistenti sul territorio e, se ne fa richiesta, ne favoriscono il contatto con gli stessi (annotando in atti l'informazione data).

Compilano la **Scheda di Intervento** e redigono una dettagliata annotazione di polizia giudiziaria che:

- in caso di adozione di provvedimenti pre-cautelari o, comunque, di contestuale presentazione di formale querela, andranno a integrare la documentazione da trasmettere all'autorità giudiziaria;
- negli altri casi andranno rimessi ai comandi/uffici territoriali competenti quale aggiornamento atti e fascicolo personale delle persone coinvolte.

#### 4.4 L'accompagnamento alla denuncia-querela

Il momento della denuncia (e, in generale, della verbalizzazione delle dichiarazioni) è una fase delicata in cui l'operatore deve instaurare con la vittima un particolare rapporto fiduciario, favorendo il dialogo per aiutarla ad acquisire sicurezza e a non aver ripensamenti e incertezze riguardo alla denuncia, cosa che può accadere nelle persone che vogliono intraprendere un percorso di emersione da un vissuto di violenza. A tal fine lo sforzo che si sta compiendo è quello di accogliere la persona in un ambiente confortevole, utilizzando, se disponibile, una sala per le audizioni delle vittime vulnerabili.

In quest'ambito segnaliamo il progetto che l'Arma ha avviato con l'associazione «Sorooptimist International d'Italia», denominato *Una stanza tutta per sé*, che consiste nell'allestimento, all'interno delle nostre Caserme, di locali idonei all'ascolto protetto di donne e minori vittime di violenza. *Una stanza tutta per sé* è infatti una sala per le audizioni protette, predisposta sulla base di specifiche linee guida, che tende a ricreare un ambiente favorevole che possa aiutare la donna all'incontro con gli investigatori evitando il più possibile riflessi traumatici.

Questo progetto ha consentito di allestire a oggi oltre **cento stanze** su tutto il territorio nazionale, alcune di queste dotate di kit per la videoregistrazione da utilizzare nelle fasi di ricezione delle querele o nelle attività di escussione. Il 22 novembre 2019 è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa volto a rafforzare la collaborazione sull'intero territorio nazionale, recante le linee guida da seguire per l'allestimento dei locali all'interno dei reparti dell'Arma.

Vista la delicatezza delle dichiarazioni che devono essere rese dalla vittima, al fine di evitare casi di vittimizzazione secondaria, data la necessità di ripercorrere e quindi rivivere episodi dolorosi che hanno causato timore e angoscia, il prontuario operativo dell'Arma contiene tutta **una serie di indicazioni di massima** per la fase dell'accoglienza e per la conduzione del colloquio-intervista da parte dell'operatore preposto.

**Fase di Accoglienza:**

- parlare con la persona da sola, garantendole massima riservatezza;
- non allontanare mai la vittima senza aver valutato la gravità della situazione;
- di fronte alla manifestata intenzione di formalizzare una denuncia-querela, evitare assolutamente ogni atteggiamento dissuasivo;
- mai sminuire o enfatizzare il vissuto della vittima, minimizzando le percezioni di pericolo o, al contrario, infondendole timore eccessivo;
- evitare di dare luogo a interpretazioni o inferenze di alcun genere (pregiudizi e stereotipi);
- informare la vittima in merito a tutti i possibili strumenti previsti dalla legge: querela e ammonimento.

**La verbalizzazione delle dichiarazioni della vittima**, ancorché maggiorenne, va preferibilmente video registrata, dandone atto.

**Conduzione dell'intervista:**

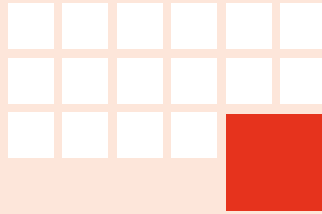
- invitare la persona a un racconto libero, ponendo, se necessario, domande aperte per approfondire o specificare aspetti di interesse che non siano stati affrontati o non siano chiari;
- limitare al massimo qualsiasi interruzione, rispettando i silenzi e le pause del dichiarante;
- riportare nella verbalizzazione le parole effettivamente utilizzate dalla vittima che altrimenti potrebbe non riconoscersi in futuro nell'atto redatto, per esempio in sede di testimonianza;
- evitare che altre mansioni possano interrompere l'attività in corso (telefonate, altre incombenze di ufficio, interferenze di colleghi ecc.).

Nella fase di assunzione delle dichiarazioni per reati «di genere», oltre alla ricostruzione dettagliata della dinamica degli eventi, è imprescindibile andare a **indagare altri ambiti**, anche per valutare eventuali fattori di rischio specifico, quali le *condizioni socio-economiche* e di *salute psico fisica* della vittima e del maltrattante, *eventuali dipendenze* (droghe, alcol, gioco d'azzardo), *il contesto familiare e sociale* in cui si inseriscono gli episodi di violenza, altre particolari situazioni che hanno in passato coinvolto il maltrattante (situazioni stressogene quali lutti o altro, tentativi di violenza, tendenza all'aggressività ecc.).

Nel verbale, inoltre, bisognerà dare atto di avere fornito alla persona offesa le informazioni obbligatorie per legge ed esplicitare la volontà di perseguire penalmente l'autore.

Al termine della ricezione della querela andranno suggerite alla vittima adeguate cautele comportamentali, consigliando anche di annotare tutti i futuri eventi che potrebbero essere oggetto di integrazione di querela.





## **5**

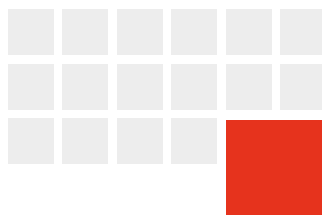
# **Il percorso innovativo della Polizia di Stato nel contrasto alla violenza di genere: Protocollo EVA e Protocollo ZEUS**

**Alessandra Simone**

*Polizia di Stato*







Negli ultimi due decenni, l'attività della Polizia di Stato in materia di prevenzione e repressione della violenza di genere ha subito profonde evoluzioni, frutto sia di un approccio teorico-analitico al fenomeno, sia di un approccio strettamente esperienziale e operativo maturato sul campo e standardizzato in specifici «Protocolli».

L'obiettivo è migliorare le tecniche di intervento e di contatto con le *vittime* che, in questo contesto, assumono una posizione di particolare *vulnerabilità* e pertanto la loro tutela rappresenta il principale compito per l'operatore di polizia che è chiamato a proteggerle, ascoltarle, informarle e rassicurarle. L'approccio del poliziotto non può sottovalutare le profonde ferite dell'anima che questa tipologia di reati infligge a chi li subisce, anche nell'ottica di evitare fenomeni di *vittimizzazione secondaria* e garantire la migliore assistenza – psicologica e materiale – a donne che vivono un particolare momento di debolezza.

Sulla scorta di queste importanti motivazioni, già dal 1998 la Polizia di Stato ha istituito nell'ambito di ogni Squadra Mobile d'Italia una sezione specializzata che si occupa di questa tipologia di reati e di quelli in danno di minori, formata da personale specializzato, esperto e qualificato nell'affrontare questo tipo di situazioni.

Tuttavia, il contrasto alla violenza di genere passa anche – e soprattutto – attraverso l'attività quotidiana dei poliziotti che operano ancora più vicini ai cittadini, come per esempio le volanti che rispondono alle chiamate d'emergenza, gli Uffici denunce dei Commissariati, i Posti di Polizia presso gli ospedali, contesti nei quali quotidianamente gli operatori di polizia vengono in contatto con vittime di violenza domestica o di genere. Pertanto, nel corso dell'ultimo ventennio la Polizia di Stato ha investito in modo considerevole sulla formazione del personale in questo specifico settore, mediante moduli formativi multidisciplinari, destinati

agli operatori del controllo del territorio che per questo tipo di reati spesso ricoprono il ruolo di *first responders*.

Seguono approfondimenti su due «protocolli» operativi, il primo riguardante il «primo intervento» da parte degli operatori del controllo del territorio, il secondo riguardante programmi trattamentali destinati agli uomini autori di violenze che ricevono l'ammonimento del Questore. Come sopra accennato, tali procedure sono il frutto di idee e buone prassi affinate sul campo, ma che si pongono a diventare una procedura universalmente riconosciuta e applicata per assicurare la massima tutela delle vittime, agendo sulla prevenzione al fine di eliminare il rischio di recidiva e l'*escalation* della violenza, che molto spesso conduce dai maltrattamenti al femminicidio.

### 5.1 Tecniche di primo intervento in materia di violenza di genere. Il protocollo EVA

La *processing card* EVA (*Esame Violenze Agite*), dopo essere stata introdotta diversi anni fa tra le procedure della Questura di Milano nei casi di interventi per liti in famiglia, oggi è un modulo operativo esteso in tutta Italia, nell'ambito del c.d. «Protocollo EVA», rappresentando un importante strumento operativo per gli appartenenti alla Polizia di Stato impegnati nell'attività di prevenzione e controllo del territorio.

Si tratta di una procedura che codifica le modalità di intervento nei casi di liti in famiglia e consente di inserire nella banca dati delle Forze di Polizia (CED-SDI) – indipendentemente dalla proposizione di una denuncia o querela – una serie di informazioni utili a ricostruire tutti gli episodi di violenza domestica che hanno coinvolto un nucleo familiare. In questo modo un equipaggio inviato dalla Centrale Operativa a seguito di una segnalazione per lite, prima di giungere sul posto, è in grado di conoscere quanti altri interventi dello stesso genere ci siano stati in quella abitazione, se qualcuno detiene armi o ha precedenti di polizia.

Con queste informazioni iniziali, l'operatore che interviene in una situazione di conflittualità, dovrà seguire delle semplici regole operative che lo metteranno in condizioni di svolgere «il miglior intervento possibile», considerato che come si è visto la violenza è ciclica e che l'*escalation* di aggressività, come purtroppo è noto, molto spesso conduce dai maltrattamenti all'omicidio.

L'operatore della volante prima di giungere sul posto e una volta giunto sul posto dovrà osservare le regole codificate nella *processing card*, elaborata con modalità schematiche, con l'obiettivo di costituire uno strumento agevole e immediato di consultazione.

Il primo aspetto preso in considerazione è la messa in sicurezza dei soggetti più *vulnerabili*, bloccando eventuali aggressioni in atto, cercando di riportare – il prima possibile – una situazione di calma; particolare attenzione in questa fase è rivolta ai minori, che devono essere collocati – con il consenso dei genitori – in uno spazio protetto, come, per esempio, dai vicini di casa o dai parenti.

## PROCESSING CARD

### Reato di maltrattamenti in famiglia: procedure

1. **PRIMA di giungere sul posto**, o appena giunti, ove possibile, raccogliere il maggior numero di informazioni:
  - precedenti penali;
  - possesso di armi;
  - precedenti interventi delle Forze dell'Ordine
2. **Sul posto**
  - procedere alla messa in sicurezza delle persone presenti in casa;
  - se ci sono minori collocarli temporaneamente in uno «spazio protetto» concordato con la madre (es. vicini di casa o parenti affidabili).
- 2a. **Valutare** la sussistenza dei presupposti per procedere all'arresto in flagranza (es. verificare precedenti penali, gravità del fatto, episodi precedenti, condizioni dell'aggressore).

#### Se si procede all'arresto in flagranza

1. Sentire la vittima separatamente dall'aggressore, facendosi dare tutti gli elementi di possibile riscontro (documentazione medica di precedenti lesioni, o elementi per accertare accessi al pronto soccorso, testimonianze di persone a conoscenza dei fatti precedenti e, se possibile, fotografare la vittima).
2. Raccogliere tutti i numeri di telefono utili per la prosecuzione delle indagini (vittima aggressore, testimoni).

#### Se NON si procede all'arresto in flagranza

1. Redigere annotazione di servizio indicando quanto raccontato dalla vittima, sentendola separatamente dall'aggressore e descrivendo il tipo di lesioni rilevate (utilizzare, se in dotazione, un apparecchio fotografico).
2. Raccogliere tutti i numeri di telefono utili per la prosecuzione delle indagini (vittima aggressore, persone coinvolte).

### Sia in caso di arresto in flagranza che in caso contrario

1. **Sopralluogo**: verificare personalmente lo stato di tutti i locali annotando le condizioni in cui si presentano (oggetti danneggiati, chiaramente fuori posto, pareti imbrattate, tracce ematiche ecc.).
2. **Fotografare** le lesioni presenti sul corpo della vittima con il suo consenso ove possibile.
3. **Testimonianze**: sentire le persone presenti e facilmente reperibili redigendo verbale di SI (sommarie informazioni) se le indicazioni sono rilevanti.
4. **Solo se indispensabile sentire i figli minori** (di età fra i 14 e i 17 anni).

Successivamente, gli operatori procederanno ad ascoltare le parti in modo separato, dando la possibilità alla vittima di raccontare i fatti, evitando accuratamente la contestuale presenza *in loco* del presunto maltrattante, al fine di lasciarla libera da condizionamenti nel suo racconto.

Grazie ai dati contenuti nel c.d. *cruscotto operativo per le violenze domestiche* della banca dati interforze CED-SDI<sup>1</sup>, gli operatori potranno conoscere se si tratta del primo episodio, ovvero se vi siano già stati altri interventi simili, anche da parte delle altre Forze di Polizia, potendo ricorrere in questi casi gli elementi integranti il reato di maltrattamenti contro familiari o conviventi (ex art. 572 c.p.), per cui è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Al contrario, se si tratta del primo episodio, gli operatori potranno applicare l'allontanamento d'urgenza *dalla casa familiare* (ex art. 384 bis c.p.p.), una *misura precautelare* volta a evitare, in situazioni dove la violenza non è ancora dilagata, che la situazione possa degenerare.

La *processing card*, infine, fornisce delle indicazioni su come redigere l'annotazione di servizio<sup>2</sup>, tracciando una sorta di filone narrativo prestabilito, facendo soffermare l'attenzione degli operatori su alcuni aspetti che, normalmente, sarebbero irrilevanti o quasi nell'ambito di un intervento di polizia ma che in tema di violenza domestica assumono un'importanza determinante per la futura adozione di ulteriori provvedimenti, penali o amministrativi.

In tutti i casi di violenza domestica va infatti tenuto un approccio investigativo differente, ancora più approfondito e accurato, in relazione al quale diventa necessario sostenere la donna anche quando, dopo aver denunciato alle Forze dell'Ordine i maltrattamenti subiti, decide di ritirare la denuncia.

È evidente che questo tipo di attività operativa va corroborata da ulteriori elementi, quali l'acquisizione dei referti medici di lesioni, gli accessi al pronto soccorso, nonché le testimonianze di amici, vicini di casa, parenti, da prendere sul posto e nell'immediatezza dei fatti; in tal modo, quando la donna decide di tirarsi indietro, subentreranno altri elementi che consentiranno al procedimento penale di andare avanti, atteso che i maltrattamenti in famiglia sono un reato procedibile d'ufficio.

È evidente che l'obiettivo finale di questa prassi codificata sia quello di mettere al Centro la donna maltrattata fornendole tutto ciò che occorre per uscire dallo stato di isolamento relazionale che caratterizza questa tipologia di vittime nonché di utilizzare – al meglio gli strumenti previsti dal codice sotto il profilo repressivo.

<sup>1</sup> La banca dati CED-SDI è disciplinata dalla legge n. 121/1981. Si tratta di un *database* alimentato da tutte le Forze di Polizia – le medesime che sono abilitate ad accedervi – che vi inseriscono tutte le informazioni riguardanti attività di polizia (controlli su strada, denunce, arresti ecc.) che riguardano l'intero arco di vita di un determinato soggetto. Con il *cruscotto operativo per le violenze domestiche*, fra le tante informazioni contenute nella banca dati CED-SDI, vi è anche l'inserimento della descrizione di una lite domestica per cui è intervenuta una pattuglia della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri, in modo tale da lasciare una «traccia», prontamente consultabile in futuro, da parte di quegli operatori che si ritroveranno nuovamente a intervenire nel contesto familiare in questione, in modo da consentire loro di valutare l'applicazione dell'arresto in flagranza per il reato di maltrattamenti in famiglia (art. 582 c.p.), che richiede il requisito dell'*abitudine*.

<sup>2</sup> L'«annotazione» è un documento redatto dagli operatori al termine del turno di servizio; essa contiene la descrizione dettagliata di un intervento di polizia qualora vi siano elementi di interesse per l'autorità giudiziaria, a cui viene trasmessa – ai sensi dell'art. 347 c.p.p. – laddove emergono presunte responsabilità penali. Ed è per questo motivo che l'annotazione di servizio deve essere il più dettagliata possibile, con l'identificazione completa dei soggetti presenti al momento dei fatti (indagati, vittime, testimoni), con la descrizione dello stato dei luoghi, delle attività compiute ecc.

## 5.2 L'ammonimento del Questore

Oltre che sotto il profilo repressivo, negli ultimi anni il Legislatore ha arricchito il sistema delle *misure di prevenzione* di uno strumento dissuasivo che – nella prassi – si è rivelato particolarmente efficace per bloccare sul nascere situazioni potenzialmente destinate a diventare gravi, scongiurando l'*escalation* di violenza tipica delle fattispecie di reato di maltrattamenti in famiglia e atti persecutori, che in molti casi hanno il triste epilogo del femminicidio.

Si tratta dell'istituto dell'ammonimento del Questore che, attesa la particolare efficacia preventiva, è stato oggetto di un particolare interesse sotto il profilo della formazione e della specializzazione degli operatori di polizia.

Si tratta di un provvedimento amministrativo di competenza esclusiva dell'autorità Provinciale di Pubblica Sicurezza, che rappresenta un mezzo snello, veloce e poco gravoso per la vittima, già provata dalla situazione che sta vivendo, rappresentando nel contempo la premessa logico-giuridica per l'adozione di provvedimenti più incisivi sul piano penale e amministrativo, per quei pochi casi in cui lo strumento dovesse rivelarsi inefficace a dissuadere il soggetto violento o persecutore.

L'ammonimento è stato introdotto nel nostro ordinamento con la legge n. 38 del 2009 che disciplina gli atti persecutori; successivamente con la legge n. 119 del 2013 è stato esteso ai casi di violenza domestica e infine con la legge n. 71 del 2017 previsto anche per i casi di *cyberbullismo* quando l'autore dei fatti è minorenni.

In sostanza l'atto si articola in un formale «rimprovero» fatto oralmente dal Questore – o su sua delega da un Ufficiale di Pubblica Sicurezza – all'autore dei comportamenti antiggiuridici affinché comprenda il disvalore sociale e penale delle proprie azioni. Non ha un termine di durata, se non per il minorenni autore di *cyberbullismo* (in tal caso termina con il raggiungimento della maggiore età) e produce conseguenze giuridiche solo in caso di inosservanza del provvedimento (per esempio, arresto in flagranza di reato per il soggetto ammonito che reitera la condotta antiggiuridica).

Per quanto concerne gli atti persecutori, il Legislatore ha previsto che fino a quando non sia stata proposta querela (anche per questo reato come per tutti i reati sessuali il termine per proporre querela è di sei mesi), la vittima possa rivolgersi all'autorità di Pubblica Sicurezza con un esposto nel quale richiede l'adozione da parte del Questore di un provvedimento formale di ammonimento nei confronti dell'autore delle condotte. Come si è detto, con tale procedura si invita il soggetto ammonito a interrompere qualsiasi interferenza nella vita del richiedente, in adesione al precetto contenuto nell'art. 612 bis c.p.

L'istanza, in cui devono essere esposti analiticamente i fatti, attiva un procedimento amministrativo che determina da parte dell'Ufficio di Polizia competente un'attività istruttoria svolta con metodologie tipiche di un'attività di indagine, all'esito della quale la richiesta di ammonimento potrà essere accolta e quindi il destinatario del provvedimento sarà ammonito, oppure rigettata qualora i fatti dovessero rivelarsi già fondati ovvero si ravvisi la sussistenza di reati che sono procedibili d'ufficio.

Pur essendo una misura che assume connotati tipici delle indagini, trattandosi di un atto «amministrativo», la stessa non è soggetta alla disciplina del Codice di procedura penale, ma ai principi generali di cui alla legge n. 241/1990, con particolare riguardo agli istituti che garantiscono la partecipazione dei privati interessati al procedimento, e in particolare la comunicazione di avvio ex art. 7 e il preavviso di rigetto ex art. 10 bis.

Si sottolinea che, trattandosi di provvedimenti che si inseriscono in situazioni di fatto potenzialmente pericolose, la comunicazione di avvio del procedimento frequentemente viene omessa in ragione delle ragioni di urgenza e celerità del procedimento amministrativo contemplate dallo stesso art. 7 della legge n. 241/1990, il che rende lo strumento particolarmente veloce e dinamico nell'arrestare le spirali persecutorie e violente.

Con l'art. 3 della legge n. 119 del 15 ottobre 2013 (Misure contro la Violenza di Genere) è stato introdotto l'ammonimento anche per gli autori di atti di violenza domestica, con il connesso divieto di detenere armi o munizioni per chi viene raggiunto da tale istituto giuridico.

Il disposto legislativo si propone di rafforzare gli strumenti per disincentivare le vessazioni perpetrate nell'ambito del nucleo familiare o di relazioni affettive, incoraggiando la segnalazione all'autorità delle situazioni in cui si sono registrati atti di violenza non perseguibili d'ufficio ma che possono essere reiterate o costituire il prodromo di manifestazioni più gravi.

A differenza dell'ammonimento per atti persecutori, in cui solo la parte che subisce le condotte persecutorie può proporre *istanza*, nel caso di Ammonimento ex art.3 legge n. 119/13, *chiunque* – per esempio un amico, un parente, un vicino di casa, un medico di famiglia – può *segnalare* all'autorità di Polizia di Stato la presenza dei cosiddetti «reati sentinella» (percosse e lesioni lievi), riconducibili a una situazione di violenza domestica.

La pregevole intuizione del Legislatore di permettere a chiunque l'attivazione di questo importante strumento di prevenzione tiene nella dovuta considerazione le caratteristiche psicologiche di *ambivalenza* delle vittime di violenza domestica, affrontate in precedenza.

La misura è adottata dal Questore previa verifica dei fatti segnalati così come avviene per l'ammonimento per *stalking*; in questo caso, pur ammettendo una segnalazione proveniente da soggetti estranei al nucleo familiare, la normativa garantisce una specifica forma di riservatezza dell'identità dei soggetti segnalanti, nell'ottica di incentivare il più possibile le segnalazioni di violenza domestica nella sua fase genetica di sviluppo, dando la possibilità di attivare l'intervento dell'autorità di Pubblica Sicurezza e scongiurare così l'*escalation* di violenza che caratterizza questa tipologia di condotte, con la certezza assoluta di mantenere l'anonimato.

Nel concetto di «chiunque» rientrano anche gli atti redatti dal personale di polizia a seguito degli innumerevoli e quotidiani interventi per liti domestiche, a cui il più delle volte non segue la querela per le percosse – schiaffi, spintoni ecc. – o le lesioni non gravi che hanno caratterizzato la lite. Per valorizzare tali potenzialità applicative dell'istituto, l'ammonimento per violenza domestica è oggetto di frequenti e mirati *focus* informativi, al fine di favorire la redazione di annotazioni molto dettagliate che andranno a costituire la base per l'adozione del successivo ammonimento, che interverrà nella situazione familiare con tutto il suo ef-

fetto preventivo, indipendentemente dalla volontà – spesso coartata – del soggetto che sta subendo la violenza.

Come abbiamo detto, l'ammonimento è un provvedimento «orale»; per accentuarne la solennità e il carattere deterrente, il soggetto da ammonire viene convocato negli uffici di polizia al cospetto di un Ufficiale di Pubblica Sicurezza che gli intima di cessare ogni azione vessatoria e di mantenere una condotta conforme alla legge, informandolo delle conseguenze giuridiche derivanti da tale procedimento (procedibilità d'ufficio, pena aggravata, arresto in flagranza di reato).

Per prassi all'oralità si accompagna un provvedimento scritto dove si descrive il fatto.

### 5.3 Il Protocollo ZEUS

A Milano, dal 5 aprile 2018, è operativo il «protocollo ZEUS»<sup>3</sup> che prevede che il soggetto ammonito venga contestualmente avviato a un percorso di recupero trattamentale con l'obiettivo di fargli comprendere il disvalore della sua condotta, in un'ottica special-preventiva finalizzata a ridurre il rischio di recidive, purtroppo molto frequenti in queste situazioni.

La ratifica del protocollo ZEUS ha permesso l'inserimento della cosiddetta «ingiunzione trattamentale» all'interno del provvedimento amministrativo dell'Ammonimento; in sostanza si tratta di un'esortazione fatta oralmente dall'Ufficiale di Pubblica Sicurezza, con la quale il soggetto ammonito viene invitato a rivolgersi presso un Centro specializzato per intraprendere – gratuitamente – un percorso di apprendimento della gestione delle emozioni.

Fra i tanti significati mitologici, da *ZEUS* discende anche la manifestazione di un atteggiamento possessivo: pur di possedere una donna, il Re dell'Olimpo non conosce ostacoli, soddisfacendo il suo desiderio senza ragionare sulle conseguenze e i rischi.

Risulta evidente l'impatto che questo incitamento mirato, che precede l'azione penale, potrebbe avere in futuro sul concetto di prevenzione. Infatti, attraverso questo strumento risulta più agevole monitorare la condotta dell'ammonito e bloccarlo prima che possa compiere azioni pericolose nei confronti della vittima.

L'elaborazione del progetto è il risultato di un percorso che ha l'obiettivo, in ossequio alle direttive dipartimentali che recepiscono la Convenzione di Istanbul del 2011 ratificata con legge 27 giugno 2013 n. 77, di restituire centralità alle *vittime vulnerabili* creando attorno a loro una rete di protezione che non può prescindere da una particolare attenzione all'autore delle condotte.

Un efficace sistema di prevenzione, infatti, deve adeguatamente monitorare il potenziale *stalker*/maltrattante e deve mettere in atto tutte le possibili strategie per incidere sul rischio di recidiva che il dato statistico dimostra essere particolarmente frequente per questa tipologia di autori, con l'obiettivo di assicurare la massima tutela alle vittime.

A questo scopo, è stata richiesta la collaborazione di un Centro specializzato<sup>4</sup> che si av-

<sup>3</sup> Nato da un'idea del Dirigente della Divisione Anticrimine della Questura di Milano, dott.ssa Alessandra Simone.

<sup>4</sup> CIPM, Centro Italiano per la promozione della mediazione.



vale di un'*équipe* di lavoro multidisciplinare formata da diverse tipologie di professionisti che ha elaborato per gli autori di atti violenti percorsi trattamentali mirati a favorire la consapevolezza del disvalore sociale del fenomeno.

Da due anni a questa parte i soggetti ammoniti dalla Questura di Milano sono dunque invitati formalmente a recarsi presso il Centro specializzato con cui è stato stipulato il protocollo per avviare un percorso mirato ad acquisire consapevolezza.

Tale metodologia di contrasto è evidentemente riservata soltanto alle situazioni caratterizzate da un livello medio-basso di gravità, quando è ancora possibile intervenire con un trattamento socio-rieducativo sullo *stalker* o sul potenziale maltrattante. A ben vedere la *ratio* delle misure di prevenzione e, nella fattispecie, dell'istituto dell'Ammonimento, è proprio quella di intervenire in situazioni in cui ancora è possibile un recupero del soggetto interessato la cui condotta non è ancora incancrenita in una pervicace ostinazione e non ha ancora quella ripetitività violenta e ossessiva che caratterizza le situazioni gravi e irrimediabilmente compromesse, per cui non vi è altra strada se non il procedimento penale e l'applicazione delle misure cautelari, anche coercitive.

La ricerca criminologica negli Stati Uniti ha verificato che la maggior parte degli uxoricidi (67%–80%) ha come precursore il maltrattamento e che la condotta maltrattante, se non interrotta, si autoalimenta in una spirale sempre più perversa, con rischi di recidiva sempre più frequenti ed elevati. Alla luce di ciò, interrompere il ciclo della violenza è la forma più efficace di prevenzione soprattutto quando questa interruzione viene effettuata nelle fasi iniziali.

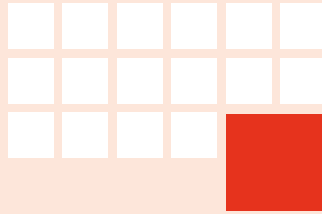
Ed è proprio questo l'obiettivo del Protocollo ZEUS: interrompere il ciclo della violenza nelle fasi iniziali, facendo leva sulle residue capacità di discernimento del potenziale *stalker* o maltrattante attraverso un percorso che lo scuota e lo convinca degli errori nella sua condotta. La prassi applicativa di più di due anni (dall'aprile del 2018) sta fornendo un valido riscontro alla efficacia del progetto.

In primo luogo, il 75,62% dei soggetti invitati a partecipare al Protocollo ZEUS – la cui adesione è facoltativa, mancando un obbligo di legge – si è presentato presso il Centro specializzato che svolge il trattamento.

Si tratta di 352 soggetti ammoniti, di cui 189 per *stalking*, 162 per violenza domestica e 1 per cyberbullismo (dati aggiornati al 10 ottobre 2020).

Dei 352 soggetti, solo il 9,9% ha tenuto recidive (circa 24 persone), tali soggetti vengono costantemente monitorati e nei loro confronti sono state intraprese iniziative sul fronte penale, nonché l'adozione di misure di prevenzione più incisive, come la Sorveglianza Speciale di cui all'art. 4 lett. i-ter del D.lgs. 159/2011, nell'ottica di assicurare la tempestiva tutela delle vittime nei casi in cui l'ammonimento, da solo, non abbia sortito l'effetto preposto.

Alla luce di tali incoraggianti dati, è in previsione l'estensione di questo modello d'intervento – inizialmente adottato in fase sperimentale nell'ambito della sola Questura di Milano – su tutto il territorio nazionale.

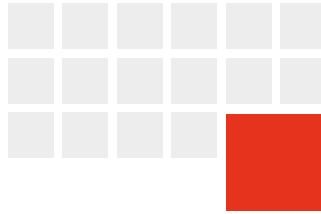


## **6**

# **I reati espressione della violenza di genere**

**Piergiorgio Weiss**  
*avvocato*





## 6.1 Il concetto di violenza di genere nel Codice penale

Occorre premettere che non esiste una definizione normativa di violenza di genere nel Codice penale italiano, né un elenco di reati che ne siano espressione. È pertanto compito degli operatori, siano essi operatori sanitari, giuridici o appartenenti alle Forze dell'Ordine, svolgere un'attività definitoria e classificatoria.

La violenza di genere è stata definita negli ultimi decenni a partire dall'ambito internazionale, con statuizioni da parte delle Nazioni Unite e, più recentemente, del Consiglio d'Europa.

Così infatti l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 1993, che nel riconoscere la violenza sulle donne come violazione dei loro diritti e libertà fondamentali nonché ostacolo al loro pieno avanzamento personale, definisce la violenza contro le donne: «ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato, o che possa probabilmente avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che avvenga nella vita pubblica o privata».

La Convenzione di Istanbul del 2011 si pone l'obiettivo di proteggere le donne da ogni forma di violenza mediante la creazione di un quadro giuridico completo e uniforme tra gli Stati firmatari. Essa riprende in parte la definizione sopra richiamata e definisce altresì il concetto di «genere» con riferimento a «ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini».

Risulta pertanto scontato volgere l'attenzione verso quelle fattispecie di reato che, per bene giuridico<sup>1</sup>, più si prestano a indentificare condotte in cui emerge la violenza di genere come sopra definita. Oltre al bene giuridico, avrà particolare rilevanza il contesto di (potenziale) commissione del reato, *in primis* l'ambiente casalingo e familiare o i rapporti tra partner, ma in generale qualsiasi luogo o relazione dove, storicamente e socialmente, la donna sconta ancora oggi una posizione di subordinazione rispetto all'uomo.

Si tratterà quindi principalmente dei reati di cui al titolo XII «Delitti contro la persona» (libertà personale, libertà sessuale, incolumità individuale) e in buona parte di quelli di cui al titolo XI «Delitti contro la famiglia» del Codice penale, con particolare riferimento al delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.).

Nel commento delle singole fattispecie verrà fornita una descrizione del fatto, verranno descritti i casi particolari e le modalità di manifestazione e infine verranno fatti cenni sulle circostanze aggravanti e sul regime di procedibilità. La scelta di soffermarsi sulla procedibilità è dovuta, come si vedrà, all'effetto che essa ha sugli obblighi di denuncia e referto degli operatori sanitari e sulle conseguenti responsabilità.

Quanto al c.d. «Codice Rosso» se ne darà brevissimo cenno, in quanto approfondito da altro contributo. Si tratta di una riforma attuata con la legge n. 69 del 19 luglio 2019 proprio al fine di tutelare le vittime della violenza domestica e di genere. Con essa, oltre alla parziale riforma di istituti e delitti già esistenti, sono state introdotte nuove norme procedurali e fattispecie di reato.

## 6.2 I reati

### 6.2.1 Lesioni personali

Ai sensi dell'art. 582 c.p. è punito chiunque cagiona ad altri una malattia nel corpo o nella mente. Vi è allora un'azione, la lesione, che causa un evento, la malattia. Fondamentale è dunque definire il concetto di malattia, che in estrema sintesi può essere così declinato: «qualsiasi apprezzabile alterazione funzionale dell'organismo»<sup>2</sup>. Con ciò si intende una qualsiasi modificazione dell'organismo che sia in grado di aggredire una sua corretta funzionalità, che potrà essere la funzionalità di un organo, di un arto, ma anche per esempio di un tessuto. In taluni casi l'alterazione potrà riguardare anche la mente, consistendo in un disturbo dell'attività psichica.

È evidente come la lesione sia una delle modalità principali di manifestazione della violenza di genere, che spesso peraltro potrà accompagnarne altre. Infatti, il delitto di lesioni non di rado si affianca, nella casistica, ad altri e diversi delitti, come per esempio i maltrat-

<sup>1</sup> Con questa espressione si intende indicare, in estrema sintesi, quelle situazioni giuridiche o di fatto dotate di fondamentale valore e protette dalla norma incriminatrice.

<sup>2</sup> Così la Corte di Cassazione, in una definizione ripresa da numerose sentenze: «qualsiasi alterazione anatomica o funzionale dell'organismo, ancorché localizzata o circoscritta, di lieve entità e non influente sulle condizioni organiche generali e sulla funzionalità della persona, purché comporti un processo di reintegrazione, sia pure di breve durata».

tamenti e gli atti persecutori (*stalking*) o la violenza sessuale, e anche sul piano giuridico è previsto che esso possa concorrere, cioè integrare uno specifico e indipendente capo d'imputazione, con altre fattispecie.

La scansione codicistica del delitto di lesioni dolose<sup>3</sup> prevede uno stratificato sistema di circostanze aggravanti, che specificano tanto la condotta quanto l'intensità e la durata della malattia cagionata, in grado di incidere, oltre che sulla gravità del fatto e quindi sul trattamento sanzionatorio, sulla procedibilità.

La procedibilità è a querela di parte<sup>4</sup> solamente in caso di lesioni «lievissime», cioè quelle richiamate dall'art. 582 comma 2 c.p. (durata della malattia inferiore a 20 giorni) e non aggravate.

Il regime di procedibilità certamente più rilevante, specie ai fini di questa trattazione, è però quello d'ufficio<sup>5</sup>. Esso si ha per le lesioni «lievi» ex art. 582 c.p. primo comma (durata della malattia compresa tra 20 e 40 giorni), per le lesioni gravi (es. > 40 gg) e gravissime (es. perdita di un arto) previsto dall'art. 583 c.p.

### 6.2.2 Violenza sessuale

L'articolo 609 *bis* c.p., introdotto con la legge n. 66 del 15 febbraio 1996 e recentemente modificato dalla già richiamata legge n. 69 del 19 luglio 2019, punisce: «chiunque, con violenza o minaccia o mediante abuso di autorità, costringe taluno a compiere o subire atti sessuali». Lo schema fattuale tipico è relativamente semplice, per quanto foriero di non poche complicazioni in tema di prova. Per quanto riguarda violenza, minaccia e abuso di autorità, si tratta di concetti già altrove utilizzati nel Codice penale, e dunque di non eccessiva difficoltà classificatoria. Tutti e tre peraltro sono strettamente correlati con il concetto di «costrizione» in quanto sono modalità mediante le quali un soggetto è in grado di imporre la propria volontà ad altro non consenziente (seppur familiare e convivente), così ledendone gravemente la libertà di autodeterminazione, in questo caso rispetto alla sfera sessuale. Basti sottolineare che, in tema di abuso di autorità, che è solitamente riferito a una posizione autoritativa di tipo formale, parte della giurisprudenza ritiene che si abbia anche in caso di autorità informale nel quale vi sia un rapporto di dipendenza di qualsiasi natura, anche privata o di fatto, si pensi per esempio al caso di un rapporto di fiducia basato su una prestazione professionale, quale quella di un insegnante privato o di un terapeuta.

Qualche maggiore difficoltà si riscontra nell'individuare che cosa si intenda per «atto sessuale». La giurisprudenza tende a darne una nozione piuttosto ampia, a maggior tutela della persona offesa. Così si è ritenuto che non fosse necessario il contatto fisico, né a maggior ragione la completezza del rapporto sessuale, ma «oltre a ogni forma di congiunzione carnale, qualsiasi atto idoneo, secondo canoni scientifici e culturali, a soddisfare il piacere sessuale

<sup>3</sup> Cioè poste in essere con coscienza e volontà e non solo con colpa (cioè per imprudenza, negligenza o imperizia).

<sup>4</sup> Con questa espressione si intende l'avvio o meno del procedimento penale a discrezione della vittima.

<sup>5</sup> Con questa espressione si intende che il procedimento penale segue il suo corso a prescindere dalla scelta della vittima.

o a suscitare lo stimolo, a prescindere dalle intenzioni dell'agente, a condizione che questi sia consapevole della natura oggettivamente sessuale dell'atto realizzato con la propria condotta cosciente e volontaria<sup>6</sup>», con particolare attenzione dunque, specie nei casi limite, al contesto sociale, culturale e relazionale, che sarà il Giudice a dover attentamente valutare. Il «limite inferiore» rispetto a tali atti è costituito dalle molestie ex art. 660 c.p., che non sono però caratterizzate, nella formulazione normativa, da uno specifico connotato sessuale.

A questo schema generale è equiparata anche l'induzione a compiere o subire atti sessuali svolta «abusando delle condizioni di inferiorità fisica o psichica della persona offesa al momento del fatto» e «traendo in inganno la persona offesa per essersi il colpevole sostituito ad altra persona». Si tratta di ipotesi di violenza «per induzione», nelle quali gli elementi fattuali sopra indicati sono ritenuti di per sé sussistenti, in ragione delle condizioni soggettive delle persone coinvolte, in grado di integrare presuntivamente la caratteristica coercitiva presente nell'atto sessuale.

La procedibilità per il delitto di violenza sessuale è a querela di parte, ma questa è irrevocabile (una volta presentata la querela non si può più cambiare idea) e può essere proposta entro il termine di dodici mesi dalla commissione del fatto. Si tratta di elementi a garanzia della persona offesa che hanno lo scopo di evitare alla stessa indebite pressioni da parte dell'autore del reato o di terzi, che possano compromettere il libero riferimento della notizia di reato.

Si procede invece d'ufficio in diversi casi, associati a forme particolari o aggravate di commissione del reato:

- se il fatto è commesso nei confronti di minore degli anni diciotto;
- se il fatto è commesso dall'ascendente/genitore (anche adottivo) /dal di lui convivente/tutore o altro soggetto cui il minore è affidato per ragioni di cura, educazione, istruzione, vigilanza, custodia o abbia con esso una relazione di convivenza;
- se il fatto è commesso dal pubblico ufficiale o dall'incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle sue funzioni;
- se il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

È previsto inoltre un sistema di circostanze aggravanti, indicate dall'art. 609 *ter* c.p., modulato sulla base:

- delle **condizioni soggettive** di autore del fatto e persona offesa: su persona comunque sottoposta a limitazioni della libertà personale; nei confronti di persona che non ha compiuto gli anni diciotto, con ulteriori aumenti se il minore non ha compiuto gli anni quattordici o gli anni dieci; nei confronti di donna in stato di gravidanza; se il reato è commesso da persona che fa parte di un'associazione per delinquere e al fine di agevolare l'attività;

<sup>6</sup> Così, per esempio, si è espressa la Corte di Cassazione, sezione III, sentenza n. 20459 del 13 maggio 2019.

- dei **rapporti** tra autore e persona offesa: nei confronti di persona della quale il colpevole sia l'ascendente, il genitore, anche adottivo, o il tutore; nei confronti di persona della quale il colpevole sia il coniuge, anche separato o divorziato, ovvero colui che alla stessa persona è o è stato legato da relazione affettiva, anche senza convivenza;
- delle **modalità della condotta**: con l'uso di armi o di sostanze alcoliche, narcotiche o stupefacenti o di altri strumenti o sostanze gravemente lesivi della salute della persona offesa; da persona travisata o che simuli la qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio; all'interno o nelle immediate vicinanze di istituto d'istruzione o di formazione frequentato dalla persona offesa; se il reato è commesso con violenze gravi o se dal fatto deriva al minore, a causa della reiterazione delle condotte, un pregiudizio grave.

### 6.2.3 Atti sessuali con minorenni

Con la fattispecie prevista dall'articolo 609 *quater* c.p. è punito chiunque, al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 609 bis, compie atti sessuali con una persona minore degli anni 14 o degli anni 16, in questo secondo caso in ragione della relazione con l'autore del fatto, per esempio, se questi è l'ascendente, il genitore anche adottivo, il tutore o chi abbia comunque una relazione di convivenza. Si individua dunque una fascia di età, quella al di sotto dei 14 anni, nella quale il minore è per presunzione legislativa assoluta un soggetto non in grado di prestare legittimo consenso al rapporto sessuale. Questa fascia si alza ai 16 anni qualora vi sia una particolare relazione con l'autore del reato, in grado di comportare una maggiore forza coercitiva nei confronti della vittima.

È prevista un'eccezione con conseguente esclusione della punibilità per il minore che compie atti sessuali con altro minore, il quale abbia compiuto gli anni 13, se la differenza d'età tra i due non supera i quattro anni.

La procedibilità è, in ogni caso, d'ufficio.

### 6.2.4 Corruzione di minorenni

L'articolo 609 *quinqües* c.p. sanziona «chiunque compie atti sessuali in presenza di persona minore degli anni quattordici, al fine di farla assistere». Si tratta di una fattispecie che punisce atti di esibizionismo sessuale che ledono la sfera di riservatezza del minore e il suo sereno sviluppo psichico.

La particolarità di questo delitto sta nella necessaria presenza della specifica volontà, da parte dell'autore o degli autori dell'atto sessuale, di far assistere il minore persona offesa.

La condotta può integrarsi anche quando l'autore «fa assistere una persona minore degli anni quattordici al compimento di atti sessuali, ovvero mostra alla stessa materiale pornografica, al fine di indurla a compiere o a subire atti sessuali». In questo caso, anche la semplice esposizione di materiale pornografico è ritenuta rilevante.

Anche per questo delitto la procedibilità è sempre d'ufficio.



## 6.1 I REATI A SFONDO SESSUALE A DANNO DEI MINORI: LE DENUNCE EFFETTUATE

I dati del Ministero dell'Interno hanno rilevato 7 reati a sfondo sessuale contro i minorenni: la violenza sessuale in danno di minori di anni 14, la violenza sessuale di gruppo a danno di minori di anni 14, gli atti sessuali con minorenne, la corruzione di minorenne, lo sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione minorile, la pornografia minorile, la detenzione di materiale pedopornografico. Anche in questo caso i numeri fanno riferimento però solo alla parte emersa del fenomeno e, per questo motivo, con l'analisi del trend non è possibile verificare un corrispettivo andamento del fenomeno stesso nel suo complesso.

Guardando al quadriennio 2014-2018 il fenomeno non subisce flessioni o crescite significative facendo registrare sempre un numero di denunce totali che va da 1.440 nel 2014 a 1.418 nel 2018, con un lieve decremento nel 2015 (1.303) e nel 2016 (1.331).

Un caso particolare è il reato di sfruttamento e favoreggiamento di prostituzione minorile, per il quale la presenza di ragazze tra le vittime fa registrare il valore minimo nel 2016 (54,4%) avvicinandosi a quello dei coetanei maschi (45,6%), mentre negli altri anni per questo reato la quota di femmine ha sempre superato il 62%. Un altro caso che presenta un andamento atipico è rappresentato dalla violenza sessuale di gruppo subita dai minori di 14 anni. Si tratta di un fenomeno particolarmente raro che nel 2014 e nel 2016 ha riguardato quasi esclusivamente femmine, nel 2015 ha coinvolto in uguale misura maschi e femmine, mentre nel 2017 e 2018 non si sono riscontrati casi.

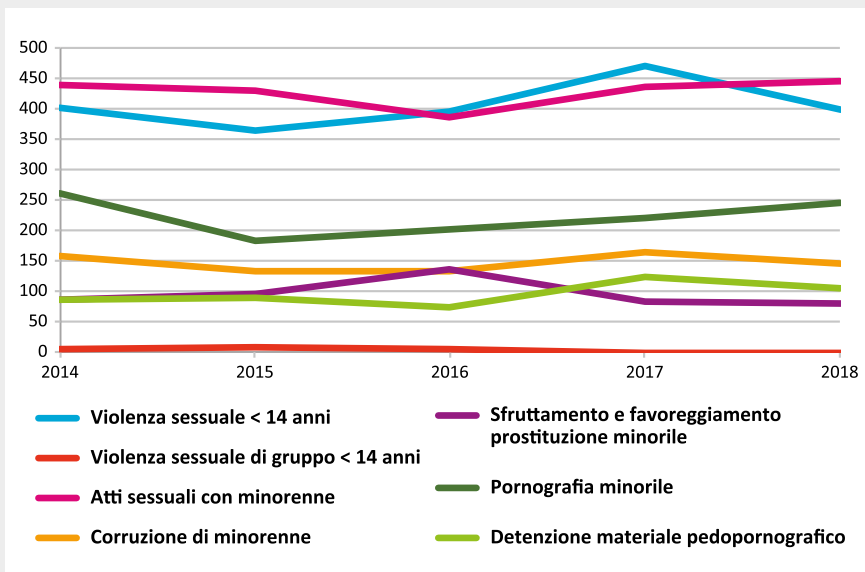


Figura 6.1 – Vittime di reati a sfondo sessuale a danno di minori. Anni 2014-2018, v.a.

Fonte: Ministero dell'interno - Sistema di indagine (SDI).

Un'ulteriore analisi di ISTAT per classi di età evidenzia come le vittime di sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione minorile abbiano in prevalenza tra i 14 e i 17 anni. Per le vittime di pedopornografia minorile, invece, si registrano incidenze differenti per le due classi di età considerate a seconda dell'anno in cui è avvenuta la denuncia. In particolare, nel 2014 le vittime di pedopornografia hanno per lo più da 0-13 anni, nel 2015 e 2017 le incidenze per le due classi presentano un andamento sostanzialmente simile tra le vittime; al contrario nel 2018 è maggiore l'incidenza di vittime di 14-17enni.

Per quanto riguarda, invece, gli autori dei reati a sfondo sessuale contro i minori, questi sono prevalentemente maschi (93%, circa 2.291) contro il 7,1% (175) delle donne. Lo sfruttamento e il favoreggiamento della prostituzione minorile risulta essere il reato per cui la presenza di donne autrici del reato è maggiore nel 2018 (21,5%), un dato in aumento dal 2015, erano il 9,6% nel 2014, e che ha raggiunto il massimo nel 2017, 22,6%. Questo aumento tra il 2015 e il 2018 potrebbe anche essere legato al fenomeno della tratta di esseri umani in cui il coinvolgimento delle donne è significativamente maggiore.

I minorenni sono autori di reati di pornografia minorile e detenzione di materiale pedopornografico in misura maggiore rispetto agli altri reati a sfondo sessuale. In particolare, il reato di pornografia nel 2018 è commesso nel 20,1% dei casi da autori under 18 anni e la detenzione di materiale pedopornografico è a carico di autori minorenni per il 9,6% delle denunce<sup>7</sup>.

### 6.2.5 Atti persecutori

Con l'articolo 612 *bis* c.p. (*stalking*<sup>8</sup>) è punito: «chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno, in modo da cagionare un perdurante 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».

Si tratta di una fattispecie fondamentale nel quadro della violenza di genere, in quanto individua una condotta purtroppo assai frequente nella casistica, per quanto riguarda soggetti legati da un vincolo affettivo sia attuale che pregresso. È stata introdotta nel 2009 con lo specifico fine di tutelare il sempre maggior numero di vittime di questo tipo di condotte. Per tale ragione la descrizione del fatto tipico si avvale di una descrizione ampia e capace di coprire le più varie modalità di manifestazione concreta del reato.

**Il regime di procedibilità** è così differenziato:

- la querela di parte, entro il termine prolungato di sei mesi;
- la querela è irrevocabile, se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate, minacce gravi o fatte nei modi indicati dall'art. 339 c.p. (per esempio con l'uso di armi).

<sup>7</sup> ISTAT, *Indagine conoscitiva sulle forme di violenza fra i minori e ai danni di bambini e adolescenti*, presentata alla Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza, Roma, 1 giugno 2020.

<sup>8</sup> Dal termine inglese *to stalk* che significa avvicinarsi furtivamente e di soppiatto, nato come termine legato alla caccia.

Si procede d'ufficio nei seguenti casi:

- se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di persona con disabilità;
- se il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio;
- se il fatto è commesso da soggetto ammonito.

È opportuno ricordare che, ai sensi dell'art. 8 D.lgs. n. 11/2009 (convertito nella legge n. 119/2013), il Questore territorialmente competente può ammonire l'autore della condotta, invitandolo a tenere un comportamento conforme alla legge. Ciò al fine di tentare una risposta stragiudiziale alla fattispecie, in un'ottica tanto preventiva quanto deflattiva. L'esercente professione sanitaria può avvertire la persona offesa della facoltà di avanzare richiesta in tal senso al Questore.

### **6.2.6 Maltrattamenti contro familiari o conviventi**

Una manifestazione tipica della violenza di genere trova la sua collocazione sistematica nel Codice penale al di fuori dei reati contro la persona, ma non per questo è meno rilevante. Si tratta del delitto previsto dall'articolo 572 c.p. che punisce: «chiunque maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o a lui affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia o per l'esercizio di una professione o di un'arte ...».

La pena è aumentata se il fatto è commesso in presenza o in danno di un minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità o se il fatto è commesso con l'utilizzo di armi.

Giova ricordare che il soggetto minore degli anni 18 che assiste al fatto è considerato persona offesa.

La procedibilità è sempre d'ufficio.

### **6.2.7 Interruzione di gravidanza non consensuale**

Recentemente, in particolare con il D.lgs. 21/2018, sono stati portate all'interno del Codice penale fattispecie di reato previste da leggi a esso esterne. Tra queste, il «procurato aborto» previsto dalla legge n. 194/78, oggi sostituito dalla interruzione di gravidanza non consensuale ex art. 593 *ter* c.p., con la quale è punito «chiunque cagiona l'interruzione della gravidanza senza il consenso della donna», anche quando questa sia conseguenza di azioni dirette a provocare lesioni.

La pena è aumentata se dall'interruzione derivano lesioni gravi, gravissime o la morte della donna. È altresì aumentata quando la vittima è minore degli anni 18.

Il delitto è sempre procedibile d'ufficio.

### 6.2.8 Mutilazione degli organi genitali femminili

L'art. 583 *bis* del Codice penale punisce «chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili», mutilazioni che vengono poi elencate in maniera esemplificativa dalla stessa norma. Si tratta di uno degli esempi principali di quel tipo di reati, da alcuni definiti «culturalmente orientati», legati a tradizioni culturali e religiose in grado però di ledere beni giuridici quali la salute, la dignità e la libertà sessuale della donna, perché le operazioni che portano spesso a vere e proprie mutilazioni sono svolte in assenza di qualsivoglia esigenza terapeutica.

La scelta di sanzionare questo tipo di pratiche è frutto dell'interesse mostrato in tal senso da numerose fonti internazionali e sovranazionali, soprattutto in ottica di tutela della salute e dei diritti della donna, proprio perché sebbene siano notoriamente diffuse pratiche religiose e culturali che intervengono anche sugli organi sessuali maschili, sono le mutilazioni genitali femminili ad avere gravi ripercussioni sulla salute e sulla funzionalità sessuale.

Pur non avendo una larga applicazione pratica, si ritiene che la criminalizzazione delle condotte di cui all'articolo in esame possa avere un'importante portata simbolica.

La pena è aumentata se il fatto è commesso a danno di minore o a fini di lucro e si procede sempre d'ufficio.

### 6.3 Obblighi dei sanitari

Fornito sinteticamente il panorama normativo dei reati che interessano la violenza di genere, è ora necessario ricordare brevemente quali sono le condotte che i sanitari, che siano entrati in contatto con una o più situazioni che anche solo potenzialmente presentano le caratteristiche dei reati sopra descritti, debbano tenere.

*In primis* l'esercente la professione sanitaria dovrà segnalare a potenziali vittime di violenza di genere la possibilità di avvalersi del gratuito patrocinio (assistenza legale gratuita), anche al di fuori dei limiti reddituali, nonché dovrà fornire alla vittima informazioni relative ai Centri antiviolenza presenti sul territorio e nella zona di residenza, mettendola eventualmente in contatto diretto con gli stessi qualora ne faccia richiesta.

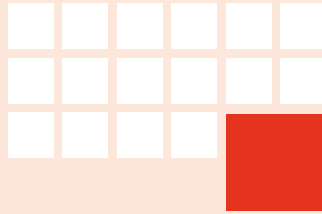
Avrà inoltre l'obbligo in qualità di pubblico ufficiale di denunciare all'autorità giudiziaria, o ad un'altra autorità che a quella abbia obbligo di riferirne, un reato di cui ha avuto notizia nell'esercizio e a causa delle sue funzioni a meno che non si tratti di un delitto punibile a querela della persona offesa<sup>9</sup>.

E ancora, il Codice penale stabilisce che chiunque, avendo nell'esercizio di una professione sanitaria prestato la propria assistenza od opera in casi che possono presentare i caratteri di un delitto per il quale si debba procedere d'ufficio, omette o ritarda di riferirne all'autorità, è punito con la multa fino a 516 euro. Sul punto è però importante notare che il diritto

<sup>9</sup> Sulle definizioni di reati procedibili a querela o d'ufficio si rimanda alle note sopra riportate.

alla salute prevale sul predetto obbligo; infatti, questa disposizione non si applica quando il referto esporrebbe la persona assistita a procedimento penale.

Come il sanitario riferisce all'autorità giudiziaria? Il modo per l'esercente la professione sanitaria con cui comunicare all'autorità giudiziaria è il **referto**. Il Codice di procedura penale (art. 334 c.p.p) stabilisce che il referto indica la persona alla quale è stata prestata assistenza e, se possibile, le sue generalità, il luogo in cui si trova attualmente e quanto altro valga a identificarla, nonché il luogo il tempo e le altre circostanze dell'intervento; dà inoltre notizie che servono a stabilire le circostanze del fatto, i mezzi con i quali è stato commesso e gli effetti che ha causato o può causare. Occorre anche tener ben presente il termine entro il quale redigere il referto; infatti, il referto deve essere fatto pervenire entro quarantotto ore o, se vi è pericolo nel ritardo, immediatamente al Pubblico Ministero o a qualsiasi ufficiale di polizia giudiziaria del luogo in cui ha prestato la propria assistenza ovvero, in loro mancanza, all'ufficiale di polizia giudiziaria più vicino. Se più persone hanno prestato assistenza nella medesima occasione, sono tutte obbligate al referto, anche con sottoscrizione di un medesimo atto.

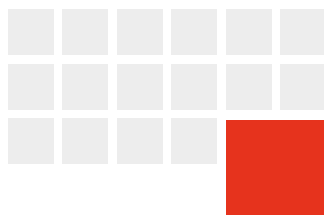


**7**

**La normativa del c.d. «Codice Rosso»  
Prime applicazioni**

**Francesca Negri**  
*avvocato*





Il 9 agosto 2019 è entrata in vigore la legge n. 69 del 2019, conosciuta come Codice Rosso, recante «Modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere».

Questa legge nasce per far fronte al crescente dilagare del fenomeno della violenza di genere (violenza sessuale, maltrattamenti, *stalking*, lesioni aggravate) e non si limita a inasprire le pene per chi commette questi reati ma agisce anche sul fattore tempo come elemento chiave per scongiurare esiti irreparabili per le vittime.

D'altra parte, l'aver introdotto importanti novità sull'accelerazione delle indagini, per esempio – e come più avanti vedremo – allinea la legislazione nazionale agli standard previsti da quella internazionale e da importanti decisioni della Corte Europea dei diritti dell'Uomo.

Come indicato nella Relazione «Un anno dal Codice Rosso» presentata dal Ministro di Grazia e Giustizia il 24 novembre 2020, la legge ha dunque ulteriormente rafforzato la tutela delle donne, mediante una loro più efficace e tempestiva protezione, evitando che eventuali stasi possano creare ulteriori situazioni di pericolo o di minaccia della loro incolumità psicofisica.

L'intervento normativo ha riguardato sia il piano processuale che quello sostanziale.

Sotto il profilo processuale, la riforma ha introdotto una corsia preferenziale per le denunce nei casi di violenza di genere, così assicurando l'immediata instaurazione del procedimento e riducendo i tempi di adozione di eventuali provvedimenti di aiuto alle vittime.

Con il Codice Rosso la giustizia ha l'obbligo di agire tempestivamente, di eseguire le indagini in tempi brevi nonché di accelerare l'avvio del procedimento penale per reati come maltrattamenti, *stalking*, violenza sessuale, lesioni aggravate.

Dal punto di vista sostanziale, invece, si è assistito a un inasprimento del trattamento sanzionatorio di alcuni delitti e all'introduzione di nuove fattispecie di reato.



Questo articolato intervento normativo ha, dunque, apportato importanti novità al Codice di procedura penale e al Codice penale, modificando alcune norme esistenti e introducendone di nuove.

La riforma tocca molteplici aspetti, quali la procedura, le circostanze aggravanti, l'introduzione di nuovi reati, le sanzioni, le misure cautelari e di prevenzione, la procedibilità, il trattamento dei condannati e diversi altri istituti, i più importanti dei quali verranno sinteticamente analizzati qui di seguito.

Va anche sottolineato che sono state introdotte disposizioni che prevedono misure economiche in favore degli orfani per crimini domestici e delle famiglie affidatarie e prescrizioni che si occupano di un tema importantissimo e imprescindibile nella lotta alla violenza di genere: quello della formazione, come si analizzerà più avanti.

### 7.1 Gli aspetti procedurali

Con l'espressione Codice Rosso, che richiama il codice assegnato ai casi più gravi nel triage ospedaliero, il Legislatore ha inteso riconoscere alle vittime dei reati di violenza di genere una tutela prioritaria, trattando questi reati come quelli che destano più serio allarme sociale.

Tra le novità in ambito procedurale, è prevista un'accelerazione dell'*iter* dei procedimenti che riguardano i casi di violenza di genere, a partire dalla denuncia, che avrà una corsia preferenziale.

La nuova legge ha, infatti, previsto l'obbligo per la polizia giudiziaria che acquisisce la notizia di uno dei reati tipicamente espressione di violenza di genere (maltrattamenti contro familiari o conviventi, *stalking*, violenza sessuale, lesioni aggravate) di **darne immediatamente comunicazione al Pubblico Ministero**, anche in forma orale. Questa nuova disposizione, disciplinata dal modificato comma 3 dell'art. 347 c.p.p., impone alla polizia giudiziaria un intervento più veloce, proprio allo scopo di accelerare le indagini e attuare il più tempestivamente possibile le eventuali procedure di protezione della vittima.

Con lo stesso obiettivo è stato introdotto un altro obbligo particolarmente importante: quello, per il Pubblico Ministero, di assumere informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza entro il **brevissimo termine di tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato**, salvo che sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa.

All'entrata in vigore della normativa, questo termine così stringente ha suscitato alcune perplessità da parte delle Procure, preoccupate dalla possibilità che, senza un opportuno potenziamento di risorse e personale, si creasse un intasamento degli uffici, con il rischio concreto di non riuscire a selezionare i casi più gravi e di dover trattare con medesima urgenza situazioni che dovrebbero consentire scelte e valutazioni differenziate.

È stato anche evidenziato un ulteriore *vulnus* della normativa, rappresentato dalla esposizione della donna alla «vittimizzazione secondaria», ossia alla sofferenza che le potrebbe derivare dal dover ripercorrere e nuovamente descrivere all'autorità giudiziaria, entro un brevissimo lasso temporale, le violenze subite, aggiungendo alle conseguenze e al trauma

connessi al reato anche quelli strettamente discendenti dall'impatto con l'apparato giudiziario. Va ricordato, infatti, che per le vittime della violenza di genere ripercorrere la traumatica esperienza subita è un atto di profonda sofferenza che diventa ancora più doloroso se si verifica a pochi giorni dalla prima esposizione dei fatti.

La norma citata prevede, comunque, la possibilità di derogare al rispetto dei tre giorni quando sussistono imprescindibili esigenze di tutela dei minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa.

Alcuni Uffici<sup>1</sup> (per esempio, Procura di Varese, Enna, Vercelli, Oristano), nell'applicazione della deroga prevista dalla legge circa il rispetto del termine di tre giorni per l'assunzione di informazioni, hanno individuato **una casistica dettagliata**, richiedendo al Pubblico Ministero di trasfondere la sua valutazione in provvedimento scritto da inserire in atti nei seguenti casi:

- abuso e violenza in **danno di minore** (in relazione alla particolare vulnerabilità della vittima, alle modalità di escussione, che richiedono la presenza di un esperto in psicologia o in psichiatria infantile, alla necessità di procedere con cautela nell'individuazione del luogo e dei tempi dell'audizione protetta);
- minori vittime di **violenza assistita** (per le stesse ragioni sopra esposte);
- persona offesa **convivente** o comunque legata da relazione affettiva all'autore del reato, e quest'ultimo non sia a conoscenza della denuncia;
- ipotesi in cui si ritenga di procedere con **attività di indagine** che implicano che la persona offesa non venga informata dell'esistenza del procedimento penale (intercettazioni, perquisizioni ecc.);
- in presenza di **indicazioni medico-sanitarie** che sconsigliano l'audizione o si tratti di persona maggiorenne particolarmente vulnerabile;
- vittima già ricoverata in **struttura protetta**;
- fattispecie in cui **si sia proceduto con arresto**, fermo o allontanamento dalla casa familiare della persona sottoposta a indagini, attesa l'evidenza probatoria e la non necessità di ulteriori immediati provvedimenti.
- ipotesi in cui la **vittima non abbia notizia del procedimento** o abbia dimostrato di non essere collaborativa (per esempio nel caso di maltrattamenti in famiglia denunciati da terzi) e si renda necessario acquisire ulteriori elementi di riscontro.

Nelle linee guida adottate dalla **Procura di Lodi**<sup>2</sup> si prescrive una particolare attenzione nel disporre (e addirittura vietare ove occorra) lo svolgimento della procedura di identificazione dell'indagato (elezione di domicilio) posto che potrebbe nuocere al successivo compimento di atti a sorpresa ovvero esporre a pericolo la vittima delle denunciate violenze.

<sup>1</sup> Ministero della Giustizia, *Il Rapporto: un anno di Codice Rosso*, novembre 2020.

<sup>2</sup> Ministero della Giustizia, *ibidem*.

Tra le modifiche procedurali, occorre menzionare anche l'inserimento di due nuovi commi nell'art. 370 c.p.p., secondo i quali la polizia giudiziaria deve procedere senza ritardo al compimento degli atti di indagine delegati dal Pubblico Ministero e porre a sua disposizione, sempre senza ritardo, la documentazione delle attività svolte.

## 7.2 I nuovi reati

### 7.2.1 Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti senza il consenso delle persone rappresentate, c.d. *revenge porn* [art. 612 *ter* c.p.]

Il nuovo reato introdotto dall'articolo 612 *ter* c.p. punisce chiunque, dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate. La pena è quella della reclusione da uno a sei anni e con una multa da 5000 a 15.000 euro.

La stessa sanzione si applica a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito queste immagini o questi video, li invia, consegna, cede, pubblica o diffonde senza il consenso delle persone rappresentate al fine specifico di provocare loro un danno.

La fattispecie risulta aggravata se si realizza all'interno di una relazione affettiva, anche se già conclusa, se vengono utilizzati strumenti informatici o telematici e se i fatti sono commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza.

L'obiettivo di politica criminale che il Legislatore ha voluto perseguire con l'introduzione di questa fattispecie è quello di fronteggiare la crescita esponenziale di una nuova forma di condotta delittuosa molto grave e molto pericolosa proprio per l'effetto devastante nella vita delle vittime.

Come ricordato dalla citata Relazione «Un anno dal Codice Rosso», spesso tali fatti si verificano a seguito dell'interruzione di un rapporto affettivo di coppia e la diffusione dell'immagine o dei video attraverso i social media o via chat rappresenta una forma di vendetta o di ritorsione, con effetti drammatici e irreparabili per la vita privata della vittima.

### 7.2.2 Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso [art. 583-*quinqüies* c.p.]

La nuova legge ha introdotto sanzioni molto elevate, da otto a quattordici anni di reclusione, per chiunque procuri una lesione personale dalla quale derivino la deformazione o lo sfregio permanente del viso. Quando per effetto di questo delitto si provoca la morte della vittima, la pena è quella dell'ergastolo.

Fino all'entrata in vigore dell'intervento legislativo citato, lo sfregio permanente al viso era considerato una circostanza aggravante della condotta di lesioni personali che determinava l'aumento della pena base fino a un massimo di dodici anni. Prevedere lo sfregio come

circostanza aggravante consentiva di operare un bilanciamento con le eventuali circostanze attenuanti del caso (e quindi di contenere la pena finale), ciò che attualmente, invece, con la nuova disposizione, non è più possibile fare.

È evidente come la norma abbia inteso apprestare una più incisiva azione di contrasto a forme particolarmente gravi e lesive di violenza contro le donne, rappresentate, per esempio, dai comportamenti di chi, mediante l'impiego di acidi o di sostanze corrosive, compromette gravemente i lineamenti del volto della vittima.

### **7.2.3 Costrizione o induzione al matrimonio [art. 558 bis c.p.]**

Questo nuovo reato prevede la sanzione penale da uno a cinque anni per chiunque, con violenza o minaccia, costringa una persona a contrarre matrimonio o unione civile.

La stessa pena è prevista per chiunque induca una persona a contrarre matrimonio o unione civile, approfittando delle sue condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità, con abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o con abuso dell'autorità derivante dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione, educazione, vigilanza o custodia.

La pena è aumentata se i fatti sono commessi in danno di una persona minorenni.

Queste sanzioni sono applicabili anche quando il reato è commesso all'estero da cittadino italiano, o da straniero residente in Italia, oppure in danno di un cittadino italiano o straniero residente in Italia. Tale previsione mira a fronteggiare anche il fenomeno di giovani donne straniere, residenti in Italia, costrette o indotte a contrarre matrimoni.

Le fattispecie contemplate, dando seguito a quanto stabilito dall'art. 37 della Convenzione di Istanbul, colmano un vuoto legislativo, perseguendo, quindi, l'obiettivo di contrastare i c.d. matrimoni forzati.

### **7.2.4 Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa [art. 387 bis c.p.]**

Il nuovo articolo 387 bis c.p. punisce la violazione degli obblighi o dei divieti derivanti dal provvedimento che applica le misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare o del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, adottati dal giudice. L'articolo si riferisce alle misure cautelari di cui agli art. 282 bis e 282 ter c.p.p., destinate a prevenire la commissione di ulteriori reati e proteggere cautelatamente la vittima.

Con questa nuova disposizione, l'autore di un reato espressione della violenza di genere dovrà rispondere non solo di questo ma anche di una nuova contestazione e di una condanna aggiuntiva per la specifica violazione delle citate misure cautelari.

Il Legislatore ha insomma voluto dare una risposta più efficace all'intensificazione di questi comportamenti che, in precedenza, potevano solo costituire il presupposto per un aggravamento della misura cautelare.

### 7.3 La violenza assistita

La violenza assistita è una forma di violenza psicologica nei confronti del minore che viene costretto, suo malgrado, ad assistere a reiterate violenze fisiche o psicologiche di un genitore nei confronti dell'altro o, comunque, tra soggetti a lui legati affettivamente.

Il Codice Rosso ha apportato significative modifiche in tema di maltrattamenti contro familiari o conviventi.

Tra queste vi è l'introduzione di un'ipotesi aggravata per il fenomeno della violenza assistita.

Il secondo comma dell'art. 572 c.p. attualmente stabilisce un aumento di pena fino alla metà se il fatto è stato commesso **in presenza** o in danno di un minore, e l'ultimo comma della stessa norma considera persona offesa dal reato il minore di anni diciotto che assiste a tali maltrattamenti.

Si tratta di una novità estremamente importante, recepita dal Legislatore proprio a causa della gravità e della diffusione di questo fenomeno nell'ambito della violenza domestica.

### 7.4 Le sanzioni e la procedibilità

La legge prevede un inasprimento delle pene già previste dal Codice penale, in particolare:

- per il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi, la pena, originariamente prevista tra un minimo di due e un massimo di sei anni, passa da un minimo di tre a un massimo di sette;
- per il delitto di *stalking* la pena, originariamente prevista tra un minimo di sei mesi e un massimo di cinque anni, passa da un minimo di un anno a un massimo di sei anni e sei mesi;
- per il delitto di violenza sessuale, la pena originariamente prevista tra un minimo di cinque anni e un massimo di dieci, passa dal minimo di sei a un massimo di dodici;
- per la violenza sessuale in danno di minore fino a 10 anni, la pena base è raddoppiata; nei confronti dei minori da 10 a 14 anni, la pena base è aumentata della metà e nei confronti di minori da 14 a 18 anni, la pena base è aumentata di un terzo;
- per la violenza sessuale di gruppo, la pena originariamente prevista tra un minimo di sei anni e un massimo di dodici, diventa da un minimo di otto a un massimo di quattordici anni;
- per il delitto di atti sessuali con minorenne, la pena è aumentata quando il compimento degli atti sessuali con il minore che non abbia compiuto gli anni quattordici avviene in cambio di denaro o di altra utilità, anche solo promessi;

- per le circostanze aggravanti del delitto di omicidio, ne è estesa l'applicazione ai casi in cui la vittima sia persona stabilmente convivente o legata da relazione affettiva con l'autore del reato.

Vanno sottolineate, inoltre, due importantissime novità in tema di procedibilità: per il reato di violenza sessuale il termine per presentare la querela è stato esteso dagli originari sei mesi a un anno, mentre per il reato di atti sessuali con minorenne il delitto è diventato procedibile d'ufficio.

## 7.5 Le disposizioni che aumentano la protezione delle vittime

### 7.5.1 Le misure cautelari e di prevenzione

La misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa è stata implementata dalla legge, nel senso che viene previsto che il giudice possa garantirne il rispetto prescrivendo procedure di controllo con mezzi elettronici o altri strumenti tecnici.

Una delle novità più rilevanti è, quindi, la prescrizione del braccialetto elettronico alle persone che avranno ricevuto la misura del divieto di avvicinamento.

Particolarmente significativa è inoltre la possibilità, aggiunta dalla legge, di applicare le misure di prevenzione anche agli indiziati del reato di maltrattamenti (e non più solo a quelli di *stalking*); è evidente che il Legislatore, con tale previsione, ha riconosciuto la necessità di proteggere nel modo più ampio possibile anche le vittime di violenza domestica, estendendo la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (con eventuale possibilità di «ingiunzione trattamentale») a questi soggetti socialmente pericolosi.

### 7.5.2 Le comunicazioni alle vittime

Nell'ottica di garantire la più ampia protezione possibile alle vittime della violenza, le quali devono essere messe nella condizione di conoscere lo stato di eventuale detenzione dell'autore della violenza, altri obblighi sono stati introdotti dal Codice Rosso.

È stato quindi previsto l'obbligo di immediata comunicazione **alla persona offesa e, ove nominato, al suo difensore** dell'adozione dei provvedimenti di scarcerazione del condannato per i reati espressione della violenza di genere, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, dell'evasione dell'imputato in stato di custodia cautelare o del condannato, della volontaria sottrazione dell'internato all'esecuzione della misura di sicurezza detentiva, di applicazione delle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o di sostituzione di misure cautelari.

### 7.5.3 La non ripetibilità delle dichiarazioni già rese in contraddittorio dal testimone e dalla persona offesa in condizione di particolare vulnerabilità

Il Codice Rosso ha modificato l'art. 190 *bis* del Codice di procedura penale, innalzando da sedici anni a diciotto l'età prevista per la non ripetibilità, salvo casi eccezionali, delle dichiarazioni rese in contraddittorio dal testimone oppure dalla persona offesa in condizione di particolare vulnerabilità.

### 7.6 Le misure relative al trattamento per il recupero degli autori dei reati tipicamente espressione della violenza di genere

La questione del trattamento e del recupero degli autori dei reati che stiamo analizzando occupa uno spazio sempre maggiore nei dibattiti dei commentatori. Sembra ormai fuori dubbio che uno dei modi per prevenire il fenomeno della violenza contro le donne, e contenere quindi il rischio di recidiva, sia quello dell'accompagnamento degli autori di questi reati, da parte di esperti, in un percorso di consapevolezza e di reinserimento sociale.

Già la Convenzione di Istanbul, all'articolo 16, aveva previsto l'adozione di interventi per il recupero degli autori di violenza domestica e per la prevenzione della recidiva per gli autori di reati di natura sessuale che si fossero sottoposti a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno.

E nel 2012, la legge n. 172/2012 aveva introdotto un articolo nella legge sull'ordinamento penitenziario (art. 13 *bis* legge n. 354/1975) che sanciva la possibilità di ottenere dei benefici penitenziari per i soggetti condannati per reati sessuali in danno di minorenni, che si fossero sottoposti a tale trattamento.

Con la legge n. 119/2013, poi, è stata apportata un'altra significativa novità nell'ambito delle misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (cioè le tipiche misure cautelari emesse nei casi di violenza di genere).

È stata, infatti, introdotta una norma che consente al giudice di sostituire una misura cautelare con una meno grave, oppure con modalità meno gravose, all'imputato che, in sede di richiesta di revoca o di sostituzione della misura stessa (art. 299 c.p.p.), si sottoponga positivamente a un programma di prevenzione della violenza organizzato dai servizi socio-assistenziali del territorio (art. 282 *quater* c.p.p.).

Il Codice Rosso ha poi mosso un ulteriore passo in avanti nella direzione già segnata, con le disposizioni di seguito illustrate.

#### a. La sospensione condizionale della pena

Nei casi di condanna per i reati espressione della violenza di genere (violenza sessuale, *stalking*, maltrattamenti contro familiari o conviventi, lesioni aggravate) è stato intro-

dotto un nuovo presupposto per poter beneficiare della sospensione condizionale della pena da parte del condannato.

Egli dovrà partecipare, a proprie spese, a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti condannati per tali reati (art. 175 c.p.).

È sicuramente una novità importante perché il trattamento di questi soggetti è volto a contenere il rischio di una futura recidiva.

Tuttavia, non va dimenticato che la sospensione condizionale della pena (cioè la sospensione per un periodo di tempo determinato, decorso il quale, in assenza di altri reati, non ha luogo la sua esecuzione) può essere concessa dal giudice solo qualora questi ritenga di applicare una pena inferiore ai due anni di reclusione, circostanza piuttosto marginale nei reati sopra indicati, considerata l'elevata pena edittale prevista per ciascuno di essi. Inoltre, la norma, prevedendo l'obbligatorietà del trattamento (per potere usufruire del beneficio), espone al rischio di una possibile strumentalizzazione da parte dell'autore del reato che voglia ottenere vantaggi processuali, a discapito di un genuino percorso di consapevolezza che possa seriamente essere idoneo a evitare la recidiva.

**b. L'estensione dei benefici previsti dalla legge sull'ordinamento penitenziario anche ai soggetti condannati per violenza sessuale, *stalking*, maltrattamenti contro familiari o conviventi, deformazione del viso che si sottopongono a trattamento psicologico**

Il Codice Rosso, all'articolo 17, ha modificato l'art. 13 *bis* della legge sull'Ordinamento penitenziario, estendendo la possibilità di beneficiare delle misure alternative alla detenzione, previste nella legge, anche ai soggetti condannati per violenza sessuale, *stalking*, maltrattamenti contro familiari o conviventi, deformazione del viso, che si sottopongono a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno.

Alla luce di questa novità, pertanto, oggi i benefici possono essere chiesti non più solo dagli autori dei reati sessuali se commessi ai danni di minorenni.

La legge ha inoltre aggiunto un comma all'articolo citato, nel quale stabilisce che le persone condannate per i reati sopra indicati, possono essere ammesse a seguire percorsi di reinserimento nella società e di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero dei soggetti condannati per questi reati, organizzati previo accordo tra i suddetti enti o associazioni e gli istituti penitenziari.

## 7.7 La formazione degli operatori

Recependo quanto stabilito anche nella Convenzione di Istanbul sulla necessità e sull'importanza della formazione dei soggetti che si occupano delle vittime e degli autori dei reati espressione della violenza di genere, la legge ha introdotto uno specifico obbligo di formazione per la Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri e il Corpo di Polizia penitenziaria per migliorarne le competenze e impedire sottovalutazioni di situazioni a rischio.



La norma dispone che siano attivati, presso i rispettivi istituti di formazione, specifici corsi destinati al personale che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria o che interviene nel trattamento penitenziario delle persone condannate per tali reati.

## 7.8 La trasmissione obbligatoria di provvedimenti al giudice civile

La legge, infine, si è occupata di colmare una lacuna dell'ordinamento, riguardante la mancanza di coordinamento fra il giudice civile e quello penale, nel caso in cui, parallelamente al procedimento penale per i reati espressione della violenza di genere, vi sia anche un procedimento di separazione o una causa relativa ai figli minori di età o all'esercizio della potestà genitoriale.

La nuova previsione normativa dispone che, ai fini della decisione dei procedimenti civili descritti, siano trasmessi senza ritardo al giudice civile alcuni fra i più importanti atti del procedimento penale indicati specificamente dalla norma.

Lo scopo della disposizione è quello di far conoscere al giudice civile lo stato del procedimento penale o l'eventuale adozione, per esempio, di misure cautelari, in modo che possa decidere il relativo procedimento tenendone conto nell'interesse dei figli.

### 7.1. UN ANNO DI CODICE ROSSO

I dati relativi all'andamento di alcuni reati introdotti dalla legge n. 69 del 9 agosto 2019, nota anche come «Codice Rosso», sono stati resi disponibili dal Servizio Analisi Criminale, polo della Direzione Centrale della Polizia Criminale che costituisce un utile supporto per l'autorità Nazionale di Pubblica Sicurezza e per le Forze di Polizia. Nello specifico, è stato preso in considerazione il periodo 9 agosto 2019 – 8 agosto 2020, per verificare, a un anno dall'entrata in vigore della legge, l'evoluzione di alcune fattispecie di reato: costrizione o induzione al matrimonio, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti, deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso e violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

TIPOLOGIA DELITTO	N. DELITTI COMMESSI	INC. % VITTIME SESSO FEMMINILE
Art. 558 bis C.P. Costrizione o induzione al matrimonio	11	63,64%
Art. 583 quinquies C.P. Deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso	56	24,07%
Art. 612 ter C.P. Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti	718	81,62%
Art. 387 bis C.P. Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa	1741	79,07%

**Tabella 7.1** Delitti commessi per ogni fattispecie di reato nel periodo agosto 2019-2020 e incidenza vittime di sesso femminile.

Fonte: SDI-SSD - dati non consolidati.

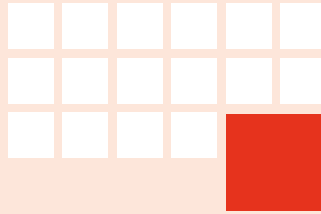
Il reato di **induzione al matrimonio** consiste nel costringere un individuo, senza alcun requisito di età, a sposarsi o a contrarre un'unione civile; si sono registrati, nel periodo di riferimento, 11 episodi. Il 36% delle vittime risulta essere minorenni, mentre, come si evince dalla tabella sopra riportata, il 63,64% delle vittime è di sesso femminile.

Per quanto riguarda invece il reato di **deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso**, le vittime di genere maschile risultano più numerose (75,93%) di quelle di genere femminile (24,07%).

L'incidenza di vittime di sesso femminile per la **diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti**, invece, è molto alta: l'81,62% delle vittime è donna. Tra le vittime di genere femminile l'83% sono vittime maggiorenni e il 17% minorenni; l'89% delle vittime sono di nazionalità italiana e l'11% sono vittime di nazionalità straniera. Le Regioni dove sono stati commessi il maggior numero di reati di *revenge porn*, nel periodo agosto 2019 – agosto 2020, sono la Lombardia (141), la Sicilia (82) e la Campania (74), mentre la Basilicata (5) e la Valle d'Aosta (1) registrano i valori più bassi. La Lombardia detiene, quindi, il primato dei reati commessi facendo registrare 141 delitti, con un'incidenza delle vittime di sesso femminile dell'82%.

Il reato di **violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** risulta il più commesso tra quelli di nuova introduzione. Le vittime di sesso femminile risultano essere il 79,07% del totale delle vittime. Le Regioni in cui si sono registrate più violazioni sono la Sicilia (231), il Lazio (209) e il Piemonte (173); quelle, invece, in cui si sono verificati meno infrazioni sono la Valle d'Aosta (3), l'Umbria (10) e il Molise (13). In Lombardia si sono verificati 149 episodi.



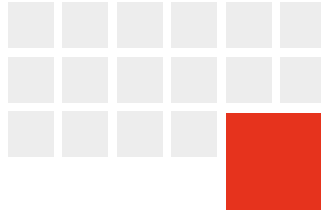


# **8**

## **I profili di responsabilità delle Forze di Polizia e dei medici nei casi di violenza di genere**

**Giuseppe Ragadali**  
*avvocato*





## 8.1 La responsabilità civile

Con la ratifica della Convenzione di Istanbul del 2011, lo Stato italiano si è impegnato all'interno del Consiglio d'Europa a prevenire e contrastare la violenza di genere, obbligandosi alla protezione e al sostegno delle vittime.

Due le linee d'azione intraprese:

- il perfezionamento e la previsione normativa di misure più efficaci nell'ambito della prevenzione dei reati, nello svolgimento delle attività processuali e d'indagine, nonché di sostegno anche economico, delle vittime di violenza (da ultimo le disposizioni del c.d. Codice Rosso). Sotto il profilo organizzativo ha invece previsto l'attivazione a livello locale, attraverso le Regioni, del coordinamento delle attività di contrasto al fenomeno svolte da enti pubblici e soggetti privati.
- l'attribuzione per legge, o mediante convenzioni e accordi, di specifici compiti di prevenzione e protezione a enti locali, strutture sanitarie e altri enti e soggetti, ha quale corollario l'assunzione di tali soggetti di specifici doveri, aggiuntivi rispetto a quelli ordinari, nei confronti delle donne che si rivolgono a tali soggetti.

Le azioni di adeguata cura, di tutela dei dati personali, di attivazione degli strumenti di protezione e di sostegno, e le prestazioni accessorie previste dalla normativa e dalle convenzioni citate, sono dunque divenuti obblighi giuridici nei confronti delle donne che vengono in contatto con i servizi.

Si instaura quindi un rapporto giuridico in cui si contrappongono la possibilità di chiedere-pretendere prestazioni dagli enti pubblici e dai soggetti privati convenzionati, e l'obbligo per tali soggetti di erogare tali prestazioni.

Non sempre, tuttavia, quanto previsto da norme e convenzioni si verifica, così le prestazioni di cura possono essere rese in modo non adeguato, vi possono essere violazioni delle norme sulla riservatezza, così come possono essere sottovalutate le esigenze di protezione o di sostegno, o possono essere omessi adempimenti previsti dalla legge.

Da tali condotte non conformi a quanto dovuto possono derivare dei danni e l'imputazione della conseguente responsabilità in capo agli enti e ai soggetti che non hanno fatto quanto dovevano.

L'ente tuttavia opera attraverso dipendenti, collaboratori e ausiliari, affidamenti a terzi soggetti, quindi la responsabilità dell'ente consegue a condotte non corrette di chi rappresenta e/o lavora per l'ente stesso.

Così come la condotta non corretta del dipendente che crea danno a terzi si trasferisce all'ente in cui opera, così la responsabilità cui l'ente è chiamato si trasmette a chi per l'ente ha operato.

**La responsabilità del dipendente pubblico trova il proprio fondamento nell'art. 28 della Costituzione**, ove si prevede che «I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici».

La responsabilità della Pubblica Amministrazione e degli apparati dello Stato per i danni provocati da comportamenti non conformi alla legge, è fondamento del nostro ordinamento costituzionale, in cui la lesione o il sacrificio dei diritti dei singoli individui deve essere adeguatamente risarcita, se conseguente ad atto illecito, o indennizzata se derivante da attività lecite, indipendentemente dal fatto che la lesione sia provocata da un soggetto privato o pubblico.

Analizziamo quindi le varie forme di responsabilità che sono richiamate dalla previsione costituzionale, ricordando alcune caratteristiche tendenzialmente comuni alle varie forme di responsabilità:

- deve essere riferibile a condotte sia commissive che omissive (i casi di responsabilità oggettiva sono eccezioni previste espressamente);
- il danno deve essere ingiusto (è ingiusto il danno non giustificato dall'ordinamento, come per esempio, una sanzione amministrativa crea un sacrificio a chi la deve pagare, ma è giustificata dall'ordinamento);
- il danno deve essere conseguenza diretta del fatto (se vi sono fattori esterni che escludono il nesso tra l'azione e il danno viene meno la responsabilità).

Esula da questo scritto il tema della **responsabilità penale**, cui ci si limita ad annotare, che questa è notoriamente personale, è si esplica nella violazione consapevole (dolo) o colposa (quando previsto) di norme penali, e che viene in rilievo anche in tale ambito, in particolar modo nelle forme di omissione di comportamenti dovuti (l'omessa denuncia all'autorità giudiziaria da parte di pubblici ufficiali e incaricati di pubblico servizio dei fatti di reato perseguibili d'ufficio di cui si venga a conoscenza nell'ambito delle proprie attività – art. 361 c.p., piuttosto che la fattispecie aperta del rifiuto o l'omissione di atti d'ufficio – art. 328 c.p. idonea a ricomprendere numerosi comportamenti scorretti, l'omissione di referto – art. 365 c.p.), ma anche di condotte illecite attive (la divulgazione delle generalità di vittima di reato di violenza – art. 734 bis c.p.), e che da questa possono comunque conseguire obblighi risarcitori azionabili sia civilmente che in sede penale.

Se invece, prendiamo in considerazione **la responsabilità civile**, questa ha portata più ampia, in quanto astrattamente può configurarsi a fronte di una qualsiasi condotta o omissione che si rilevi dannosa.

L'art. 28 della Costituzione a riguardo evidenzia come chi si ritiene danneggiato dalla condotta della Pubblica Amministrazione, o dello Stato possa agire in sede civile sia nei confronti dell'ente pubblico, che del dipendente che in concreto ha posto in essere la condotta o l'omissione lesiva. Diviene tuttavia rilevante verificare la natura di tale responsabilità, ovvero se si tratti di *responsabilità extracontrattuale* come intuitivamente, l'assenza di un rapporto contrattuale farebbe pensare, o di *responsabilità contrattuale*.

### **La qualificazione della responsabilità come contrattuale o extracontrattuale ha diverse conseguenze pratiche di particolare rilevanza.**

Così se la responsabilità extracontrattuale impone a chi asserisce di aver subito un danno l'onere di provare non solo il danno e la sua entità, ma anche che lo stesso sia dovuto – il c.d. nesso causale – a un comportamento della Pubblica Amministrazione; la responsabilità contrattuale sposta il peso dell'onere probatorio – negativo, sulla Pubblica Amministrazione tenuta a erogare la prestazione, mentre il danneggiato dovrà solo provare (allegare) di essersi rivolto alla Pubblica Amministrazione e di aver subito un determinato danno. Si pensi alla responsabilità medica, provare che le modalità con cui è stata effettuata un'operazione chirurgica non sono corrette, e che quindi il danno è stato causato dall'errore del medico, richiede competenze e conoscenze e un'attività di analisi tecnica, sicuramente più onerosa che limitarsi ad allegare di essersi rivolto alla struttura sanitaria e di essere stato operato e non essere guarito, o addirittura che le proprie condizioni di salute sono peggiorate.

Riassumendo, nella responsabilità extra contrattuale (Figura 8.1) tutti gli elementi della concatenazione devono essere provati da chi chiede il risarcimento, in quella contrattuale è sufficiente provare l'esistenza di un rapporto – relazione con la controparte e l'esistenza del danno.





**Figura 8.1** – Concatenazione degli elementi della responsabilità extracontrattuale.

Nel corso degli anni la giurisprudenza ha utilizzato una costruzione giuridica per definire la natura dei rapporti con la Pubblica Amministrazione ai fini della responsabilità.

**Si tratta delle relazioni da contatto – sociale, equiparate quanto a strumenti di tutela alle relazioni di natura contrattuale.** Il presupposto di tale concezione dei rapporti tra privato e ente pubblico (e non solo), è rappresentato sia dal fatto che l'ente pubblico, quale che sia, ha una posizione qualificata nei rapporti giuridici, ed è tenuto a obblighi «d'istituto» nei confronti dei cittadini, che derivano direttamente dalla legge. Nel contempo tale posizione qualificata crea l'affidamento nel cittadino che si rivolge all'ente pubblico, di conseguire le prestazioni che l'ente pubblico deve erogare in modo corretto.

Così che si tratti di prestazioni ambulatoriali, piuttosto che della corretta istruttoria di una pratica edilizia o della prestazione educativa di un istituto scolastico, comunque l'ente pubblico è tenuto a rendere tale prestazione, in modo analogo al caso in cui si trovi di fronte a un contratto vero e proprio.

A fronte di tale ricostruzione la responsabilità della Pubblica Amministrazione, e dei suoi dipendenti e funzionari è stata costruita come **responsabilità da contatto sociale**. Tale ricostruzione è indubbiamente favorevole ai cittadini, e tuttavia nel corso degli anni, unitamente a una maggiore efficienza delle procure erariali, ha portato a fenomeni deteriori quali la *c.d. fuga dalla firma* per chi svolge funzioni amministrative nella Pubblica Amministrazione piuttosto che alla *c.d. medicina difensiva*, entrambi fenomeni estremamente negativi in quanto idonei a paralizzare l'azione amministrativa o il progresso medico se non l'attività ordinaria per il timore delle conseguenze sanzionatorie secondo la disciplina dei vari plessi della giustizia, civile, penale, amministrativa.

## 8.2 Le responsabilità dei medici

Si è così giunti a un parziale ripensamento del Legislatore sul tema della responsabilità medica, culminato, con la previsione della legge Gelli (legge n. 24/2017), che distinguendo la responsabilità della struttura sanitaria da quella del medico, ha cercato di bilanciare la corretta e lecita esigenza di ristoro di chi ha subito un danno con il contrasto al fenomeno della medicina difensiva.

Così, sotto il profilo della responsabilità civile, la struttura ospedaliera risponde per l'attività sanitaria, che si esplica in una serie di prestazioni che vanno oltre la sola attività medica, e si concentra in un contratto di «spedalità», comprendente le prestazioni sanitarie, quelle di analisi e diagnosi piuttosto che connesse all'allettamento e altre ancora. **La struttura sanitaria risponde quindi a titolo di responsabilità contrattuale.** In tal modo quindi chi ritiene di aver subito un danno in conseguenza delle prestazioni ricevute potrà agire per l'accertamento della responsabilità contrattuale della struttura sanitaria, ovvero l'inadempimento della prestazione dovuta, e la conseguente condanna risarcitoria. **Il medico invece**, che non ha un rapporto contrattuale specifico con il paziente – quindi da questa previsione sono esclusi i medici che svolgono attività professionale – non risponde più secondo i canoni della responsabilità contrattuale in ragione delle previsioni della teoria della responsabilità da contatto-sociale, ma **secondo quelli della responsabilità extracontrattuale di cui all'art. 2043 c.c.**

Le differenze dell'onere probatorio oltre che rispetto al riparto tra le parti (paziente e medico, paziente e struttura) ricade anche su altri aspetti rilevanti, tra cui citiamo in particolare il *termine di prescrizione*, che nella responsabilità cui oggi è soggetto il medico operante in struttura (extracontrattuale quindi) è di cinque anni, mentre nel caso di responsabilità contrattuale è di dieci anni.

In tale ambito anche per i medici che operano sulla base di convenzione – c.d. medici di base o di Medicina generale, la legge contempera le esigenze di tutela del paziente con le esigenze di contrastare la medicina difensiva, imputando all'ente convenzionante una responsabilità contrattuale e al medico una responsabilità di tipo extracontrattuale.

Queste previsioni operano indipendentemente dal tema della disciplina di contrasto alla violenza di genere, sono quindi da puntualizzare quali sono gli obblighi accessori rispetto alla prestazione medica che possono rendere il medico o le strutture responsabili nel momento in cui ci si trova di fronte a un fenomeno di violenza di genere. Tra questi vanno ricordati in primo luogo gli *obblighi connessi alla riservatezza dei dati*. È un obbligo che opera già ordinariamente, in particolar modo nell'ambito della responsabilità medica, ma che in tale ambito si colora ed estende, limitando ulteriormente i soggetti che possono essere portati a conoscenza dei dati della paziente, le condizioni di salute, il luogo di ricovero, la diagnosi effettuata (si pensi al trauma da lesioni). E infatti, posto che spesso il maltrattante o il violento «ha le chiavi di casa», o «non deve suonare il campanello», per usare efficaci, e al contempo tristi, modi di dire che evidenziano come spesso il violento sia il marito, il compagno il pa-

dre o il fratello, bisogna porre attenzione anche verso soggetti che ordinariamente possono essere informati delle condizioni dei congiunti. Purtroppo, in passato ci sono stati casi di «fuga» di informazioni in ambito medico che hanno facilitato i propositi criminali contro mogli e fidanzate (per esempio, nuovi indirizzi di domicili di protezione).

Particolare rilievo va poi dato all'insieme delle previsioni contenute nei **protocolli operativi, sviluppati nell'ambito delle reti antiviolenza** e che si esplicano nel definire modalità di attivazione delle Forze dell'Ordine, della rete di sostegno, delle strutture di protezione, dei Servizi sociali di base. Tali protocolli, sono ormai molto diffusi, in quanto definiscono in concreto come va affrontato, al di fuori di quelli che sono i compiti propri e ordinari di ciascuno dei soggetti, un caso di violenza di genere effettivo o presunto. L'attivazione di tali protocolli, che per esempio in ambito sanitario prevedono spesso non soltanto il popolamento di data-base ma anche modalità di refertazione degli indumenti e delle condizioni della vittima, in passato non è sempre stata agevole, e sconta spesso, oltre la necessaria sensibilità richiesta, la necessità di continua formazione, anche in relazione all'ineluttabile fenomeno dell'avvicendamento del personale. **I contenuti di questi protocolli**, da non confondere con i protocolli e le linee guida attinenti alla pratica medica, che pure hanno oggi rilievo rispetto alla responsabilità, e che una ricerca di qualche anno fa evidenziava come pressoché sconosciuti, oggi **sono normalmente imposti nella forma di disposizioni di servizio**, e come tali entrano nei doveri del dipendente, medico o meno. Ne consegue che anche dalla violazione di tali protocolli può emergere, in caso di danno, la responsabilità della struttura e del medico.

Ulteriore tema da affrontare è quello degli **obblighi del medico operante presso una struttura sanitaria o in convenzione**, nel sistema di prevenzione dei fatti di reato. Sul punto va ricordato che il medico di una struttura pubblica o privata in convenzione, o anche operante autonomamente in regime di convenzione, è quantomeno un incaricato di pubblico servizio, e in diversi casi assume anche il ruolo di pubblico ufficiale. Ai nostri fini non è necessario distinguere le due figure, posto che sia l'incaricato che il pubblico ufficiale hanno i medesimi obblighi di denuncia dei reati perseguibili d'ufficio, mentre al contempo chiunque eserciti una professione sanitaria, e quindi anche il medico professionista che non opera in regime convenzionale, è tenuto all'obbligo di referto qualora si avveda, sempre nell'esercizio della propria attività, di un delitto perseguibile d'ufficio.

Rinviamo ad altri scritti la definizione dei reati perseguibili d'ufficio, limitandoci a puntualizzare che anche la conoscenza di quali siano i reati in cui si può imbattere nella propria attività, attiene a quegli obblighi accessori di (auto) formazione che il medico, dipendente o meno, dovrebbe conoscere. Da tali omissioni, come da qualsiasi reato, può derivare un evento dannoso, e quindi la responsabilità anche civile. Si pensi anche qui al caso classico della donna che si presenta periodicamente dal medico curante lamentando incidenti domestici, spesso evidenziando lesioni incompatibili con quanto raccontato (così lo stipite che riesce a colpire sia il lato destro che il lato sinistro della faccia contemporaneamente), e che in realtà possono bene ravvisarsi come fatti di lesioni e violenza che un medico dovrebbe essere in grado non solo di riconoscere ma quantomeno anche di verificarne la compatibilità con

quanto viene riportato, e di fronte al quale ci si limiti al prevedere una cura o la somministrazione dei farmaci, senza attivare alcuna forma di cautela (il reato nel caso sarebbe, visto il protrarsi degli eventi nel tempo, quello di maltrattamenti).

Gli esempi e possibilità di ledere, di creare danno a una persona, nell'ambito della responsabilità extracontrattuale potrebbero essere molteplici. Un elemento sfavorevole della responsabilità extracontrattuale, rispetto alla responsabilità contrattuale, può infatti ravvisarsi nel fatto che se nell'ambito della responsabilità contrattuale, tendenzialmente il dare corso con la dovuta diligenza alla prestazione seguendo le regole, le pratiche sanitarie, non è fonte di responsabilità, pur non essendo comunque quella medica una scienza esatta, nell'ambito extracontrattuale le modalità di lesione sono assolutamente atipiche e da piccoli errori (lascio il nome della struttura protetta o dell'indirizzo segreto dove è stata ricoverata la donna, poggiato su una scrivania in bella vista), possono derivare danni irrimediabili (anche questo purtroppo non è un esempio di fantasia), quali la morte della persona.

Sotto il profilo della **responsabilità penale**, la legge Gelli, che ha escluso la responsabilità colposa del sanitario per morte o lesioni causata da imperizia, non escludendo tuttavia la responsabilità civile, non è naturalmente intervenuta in relazione a tutti quei casi in cui l'omissione del medico, di referto, di denuncia o la divulgazione di informazioni, fa scattare l'ordinario regime di imputazione della responsabilità penale.

Ritornando alla responsabilità civile, l'azione nei confronti della struttura in alternativa (non obbligatoria) rispetto a quella nei confronti del medico, in conformità alla previsione dell'art. 28 della Costituzione che estende la responsabilità del dipendente all'ente, oltre che per i minori oneri probatori che pesano sul paziente e per i diversi tempi di prescrizione, appare spesso preferibile anche per la maggiore capacità economica diretta, o indiretta attraverso le coperture assicurative, delle strutture mediche rispetto al singolo dipendente di far fronte agli obblighi risarcitori. **L'eventuale condanna della struttura al pagamento di un risarcimento del danno a un paziente o ai familiari di una vittima non è senza conseguenze rispetto al personale dipendente, medico o meno, o convenzionato** che di fatto con il proprio comportamento non corretto abbia creato i presupposti per il danno o il danno stesso.

Dal momento in cui l'ente pubblico è costretto in base a una condanna a pagare una somma, o anche in base a una transazione non negoziabile (ovvero i casi in cui la colpa dell'ente è talmente palese per cui la resistenza in un giudizio di responsabilità apparirebbe come «resistenza temeraria», anch'essa fonte di responsabilità), decorre il termine per l'azione da parte della **Procura della Corte dei conti** per conseguire il ristoro del danno erariale subito dalla struttura.

**La responsabilità erariale**, pur molto temuta, è in realtà conseguita dagli organi di giustizia contabile, con un'attenzione molto alta a tutte le condizioni in cui è maturato il danno, valorizzando spesso la **c.d. colpa organizzativa non imputabile al singolo**, e tenendo in considerazione quindi molti aspetti pratici, che in sede civile non assumono rilievo. Inoltre, è una responsabilità, a differenza di quella civile, anche extracontrattuale in cui oltre che per dolo, si risponde solo per colpa grave, non per colpa lieve che è anche criterio minimo di imputa-

zione per la responsabilità civile. In ambito medico, tuttavia, anche la responsabilità erariale è stata limitata, riducendo la misura della rivalsa massima al triplo della retribuzione lorda annua del professionista sanitario, e definendosi un termine di prescrizione di tale azione, non nei canonici cinque anni ma in un anno.

Tuttavia, così come tali limitazioni non operano in relazione al caso in cui la responsabilità consegua a reati commessi dal medico, solo occasionati dalle posizioni, ma non attinenti alla prestazione medica, si pensi al classico peculato di attrezzature (gli ecografi portatili piuttosto che di altra natura), così nel caso in cui la responsabilità consegua a oneri accessori all'attività medica, non si ritiene possa godere della disciplina di favore riservata all'esercizio dell'attività medica. Tale disciplina di favore, infatti, trova giustificazione nel favore e nella necessità di incentivare il progresso scientifico, da porre in essere anche sperimentando, nell'ambito della professione medica senza il timore di incorrere in responsabilità per errori ineluttabili nell'ambito dell'evoluzione della pratica medica.

Un'ultima forma di responsabilità va presa in considerazione – tralasciando la responsabilità deontologica che a sua volta ben può emergere da casi di negligenza o imprudenza anche del professionista medico – è quella **disciplinare**. Il medico dipendente che crea un danno, per esempio perché non rispetta il protocollo di refertazione, tiene una condotta difforme da quella dovuta e richiesta (spesso abbiamo riportato veicolando con ordini di servizio tali protocolli) dall'ente pubblico datore di lavoro, e quindi può essere chiamato a rispondere disciplinarmente di tali violazioni. In questo caso, deve rilevarsi che ciò può avvenire indipendentemente dal fatto che si crei un danno a terzi, elemento che può assumere rilievo rispetto alla gravità della contestazione e della sanzione, ma non è indispensabile.

### 8.3 La responsabilità dei dipendenti pubblici, in particolare la responsabilità degli appartenenti alla Polizia Locale

La responsabilità del personale medico dipendente o convenzionato è oggi caratterizzata, come abbiamo visto da diversi aspetti peculiari, connessi all'esigenza di evitare che una disciplina altamente repressiva abbia quale effetto quello di provocare la c.d. medicina difensiva (che tuttavia visti i numerosi casi di responsabilità conseguenti a omissioni non sempre consegue il risultato sperato), o la fuga dalle professioni mediche, creando in prospettiva un danno sistemico rilevante.

Il Legislatore ha reagito tuttavia in modo differente rispetto ad analoghe tendenze in essere in altri ambiti del pubblico impiego, ove pure, si pensi alle responsabilità degli insegnanti, o oggi a quelle conseguenti ai possibili errori nell'attuazione dei protocolli anti-covid, non poche preoccupazioni desta la sensazione di trovarsi di fronte a situazioni non governabili, e quindi a responsabilità sostanzialmente oggettive.

Così se in ambito medico si è sviluppata la tematica della medicina difensiva, negli ambiti amministrativi si è sviluppato il **tema della «fuga dalla firma»**, e del rallentamento dei tempi procedurali. Il Legislatore è recentemente intervenuto, D.L. 76/2020 convertito nella legge n.

120/2020, preoccupandosi di limitare la responsabilità erariale per dolo ai casi in cui il danno è voluto (il c.d. dolo specifico mutuando categorie del diritto penale), escludendo temporaneamente fino al 31 dicembre 2021 la responsabilità per colpa grave. Per contro, nel contempo, e questo rileva ai nostri fini, **ha rafforzato la responsabilità da inerzia del pubblico dipendente**, quasi introducendo una responsabilità oggettiva in presenza di omissioni o violazione dei termini procedurali. L'inerzia, quindi in cui si caratterizza il fenomeno della c.d. «fuga dalla firma» assume oggi rilievo ai fini della responsabilità erariale maggiore che in passato.

In tale quadro, **analogamente a quanto avviene per il personale medico, il personale di Polizia Locale ha obblighi ulteriori rispetto a quelli ordinariamente derivanti dal proprio ruolo, nell'ambito delle azioni di contrasto alla violenza di genere**. Basti pensare agli obblighi informativi rispetto alla comunicazione dall'esistenza e ai relativi riferimenti dei Centri antiviolenza, previsti dal c.d. Codice Rosso, così come alla necessità che determinate attività siano espletate tempestivamente, quali quelle inerenti alla raccolta di notizie di reato, strumentali alla tempestiva azione dell'autorità giudiziaria, i famosi tre giorni entro cui azionare le attività di indagine mediante l'audizione della donna vittima di violenza, che impongono oneri ulteriori rispetto a quelli ordinari. A tali obblighi conseguono, in caso di lesioni, di danni, responsabilità.

Abbiamo già riportato il canone da cui discende la responsabilità del dipendente pubblico, l'art. 28 della Costituzione, e rispetto a quanto riportato in relazione alla responsabilità medica, deve rilevarsi, come anticipato, che **la responsabilità civile dell'operatore di Polizia Locale non è incentrata sul più favorevole regime della responsabilità extracontrattuale, ma su quello della responsabilità contrattuale**. Da ciò ne consegue, che a fronte di una richiesta risarcitoria, spetterà all'operatore di Polizia Locale, in base al noto *principio della vicinanza della prova*, dimostrare di avere operato correttamente, e quindi che il danno non è dovuto alla sua condotta, ma ad altri eventi. A differenza quindi dell'esercente la professione sanitaria, l'appartenente alle Forze dell'Ordine o al personale dei Servizi sociali di base, così come il personale dei soggetti anche privati che operano per conto delle Regioni e gli enti locali sulla base di convenzioni, è soggetto a una forma di responsabilità contrattuale, conseguente alla qualificazione del rapporto tra il cittadino (la donna che chiede aiuto) con l'ente, in termini di contatto sociale.

Tale posizione qualificata dell'ente, e del dipendente pubblico, impone una responsabilità contrattuale, il che permette, a fronte del lamentato danno, di contestare a tali soggetti l'inadempimento di doveri prestazionali dovuti per legge o per contratto.

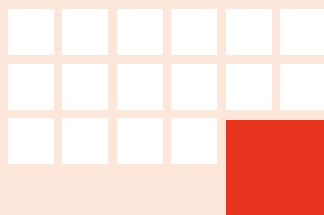
La posizione, dunque, è ben diversa da quella del medico. Si comprende come tale ricostruzione, in auge dalla fine degli anni Novanta nella giurisprudenza italiana, si scontri con l'obiezione semplicistica che non esiste un contratto tra tali soggetti. Tuttavia, nel contempo va rilevato che quando uno qualsiasi di noi si rivolge alla Pubblica Amministrazione non lo fa in ragione della semplice speranza che lo specifico ufficio cui ci si rivolge possa rispondere e dare soluzione alle nostre esigenze, ma perché quello specifico ufficio ha un compito, ha un ruolo previsto dalla legge e riconosciuto dalla comunità, e i suoi dipendenti hanno dei doveri.

Ci rivolgiamo quindi a uno specifico ufficio, che sia quello dell'assistente sociale o il pronto soccorso o la Polizia Locale o un giudice, perché sappiamo che quell'ufficio ha uno specifico compito e ruolo e può esserci utile. Non possiamo nel contempo pensare che un ufficio pubblico ha una posizione nei nostri confronti quale quella che può avere una persona che passi per strada o un nostro vicino. **La qualificazione di tale ruolo**, l'attribuzione di compiti da parte dell'ordinamento a chi si trova in un determinato ruolo ha quale conseguenza la creazione di un affidamento da parte del cittadino che quell'ufficio si comporterà come previsto dalla legge.

Si ha dunque una posizione molto simile a quella che si sviluppa in rapporti giuridici di natura contrattuale, in cui ci rivolgiamo al nostro fornitore per avere un determinato bene e ci aspettiamo, avendo firmato un contratto privato, che la prestazione sia resa nei termini richiesti (tempo, quantità, qualità del bene ecc.). Così nell'ambito del rapporto con un ufficio pubblico – che per inciso dovremmo retribuire per le prestazioni svolte mediante il sistema fiscale – ci troviamo di fronte a un contatto/contratto sociale, in cui possiamo esigere delle prestazioni (predeterminate dall'ordinamento), e quindi possiamo agire per la conseguente responsabilità quando tale prestazione non viene erogata come previsto.

D'altra parte, pensare che la condotta del pubblico dipendente o di chi rappresenta il potere pubblico, possa essere ammantata da immunità è contraria al nostro ordinamento costituzionale, come abbiamo visto dalla previsione dell'art. 28 della Costituzione.

Rimane il dubbio sulla necessità di richiamare i pubblici dipendenti al rispetto di tali previsioni in conseguenza della possibile responsabilità cui si espongono, quando il disvalore del fenomeno della violenza di genere, dovrebbe essere sufficiente a convincerci, indipendentemente dal timore di una possibile responsabilità, della necessità di adoperarci in ogni modo possibile e lecito per contrastare queste condotte criminali.



**9**

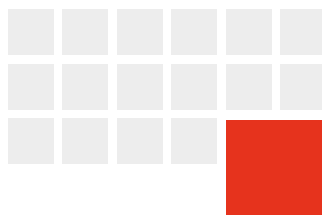
**Le Reti territoriali antiviolenza  
e il nuovo Piano quadriennale di contrasto  
alla violenza di genere  
di Regione Lombardia**

**Claudia Moneta, Clara Sabatini e Francesca Cerati**

*Direzione Generale Famiglia, solidarietà sociale,  
disabilità e Pari Opportunità, Regione Lombardia*







## 9.1. Le Reti territoriali interistituzionali antiviolenza

### 9.1.1 Il modello di *governance* di Regione Lombardia

Il sistema di *governance* adottato da Regione Lombardia è stato definito nell'ambito dei due Piani regionali antiviolenza (*Piano quadriennale di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne – 2015-2018* e il *Piano quadriennale di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne – 2020-2023*).

L'articolazione del sistema, già a partire dal primo Piano regionale 2015-2018, ha fatto proprie le indicazioni presenti nel Piano strategico nazionale, adattandosi e valorizzando, al contempo, le specificità del territorio regionale. Il Piano strategico definisce, infatti, a livello nazionale le priorità di intervento, lasciando alle singole Regioni il ruolo di coordinamento e programmazione degli interventi nel proprio territorio di competenza.

Regione Lombardia, in parallelo con l'impostazione nazionale e le modalità di raccordo tra Governo e Regioni, ha impostato il sistema regionale sulle **Reti territoriali interistituzionali antiviolenza**, delineando un modello di *governance multi-agency* che si articola su due livelli:

- **un livello regionale**, nell'ambito del quale la *governance* è esercitata da Regione Lombardia attraverso le funzioni di indirizzo, programmazione regionale e raccordo con gli *stakeholders* e i soggetti coinvolti nelle politiche di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne;

- **un livello territoriale**, nell'ambito del quale la *governance* è esercitata dagli enti locali a cui è assegnato il ruolo di capifila delle Reti territoriali anti violenza, attraverso le funzioni di programmazione locale, coordinamento delle reti e raccordo con i soggetti coinvolti sul territorio locale.

A supporto dell'esercizio della *governance*, in ognuno dei due livelli, sono individuati diversi strumenti volti a favorire la programmazione e l'attuazione degli interventi. Più nello specifico:

- **a livello regionale**, Regione Lombardia, si avvale del **Tavolo permanente anti violenza** quale sede di consultazione per la programmazione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi e attraverso specifici **protocolli e strumenti di confronto** promuove la collaborazione con i soggetti ritenuti strategici per lo sviluppo e l'implementazione delle politiche di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne;
- **a livello territoriale**, la *governance* degli enti locali è esercitata all'interno delle **reti interistituzionali anti violenza**, la cui operatività è sostenuta attraverso l'attivazione di programmi e finanziamenti regionali e garantita attraverso tavoli di rete e tavoli tecnici volti a consentire il raccordo tra i servizi e gli enti coinvolti.

A oggi, in Lombardia sono attive **27 Reti territoriali interistituzionali anti violenza** che coprono l'intero territorio regionale: Bergamo, Brescia, Busto Arsizio, Comunità Montana Valle Trompia, Cerro Maggiore, Cinisello Balsamo, Como, Cremona, Darfo Boario Terme, Desenzano sul Garda, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Melzo, Monza, Palazzolo sull'Oglio, Pavia, Rho, Rozzano, San Donato Milanese, San Pellegrino Terme, Seriate, Sondrio, Terno d'Isola, Treviglio, Varese.

Questi strumenti rappresentano gli «ingranaggi» del sistema regionale delle politiche di prevenzione e contrasto della violenza contro le donne.

### 9.1.2 Composizione delle Reti territoriali anti violenza

Sin dalla fase iniziale di costruzione del sistema anti violenza, Regione Lombardia ha definito una composizione minima delle reti anti violenza, che comprendesse un nucleo minimo di soggetti considerati strategici per la messa in atto degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza. Si tratta dei cosiddetti «nodi essenziali» delle reti, corrispondenti ai servizi che possono entrare a diretto contatto con le donne che subiscono o sono a rischio di subire violenza, ossia:

- almeno un ente locale territoriale;
- uno o più Centri anti violenza;

- una o più Case rifugio e altre strutture di ospitalità;
- enti del sistema sanitario e sociosanitario;
- rappresentanti delle Forze dell'Ordine.

Si ritiene, infatti che, con questa composizione minima, le reti possano garantire, nei territori di riferimento, l'operatività dei servizi per l'accoglienza, l'assistenza e la protezione delle donne vittime di violenza. Tra questi, un ruolo di particolare rilievo è ricoperto dai Centri antiviolenza e dalle strutture di ospitalità, che, in conformità alla normativa nazionale e regionale, sono i soggetti deputati a offrire **servizi specializzati** alle donne vittime di violenza (ascolto, accoglienza, assistenza legale, assistenza psicologica ecc.).

Ai nodi essenziali, si aggiunge una pluralità di altri soggetti che possono intervenire nella realizzazione dei percorsi delle donne per la fuoriuscita dalla situazione di violenza, quali i servizi per l'impiego e altri enti del sistema formazione e lavoro, consultori pubblici o privati, enti del terzo settore ecc.) oppure enti che sono chiamati a svolgere un ruolo chiave in termini di prevenzione, informazione e sensibilizzazione (quali Consigliere di Parità, Uffici scolastici, sindacati ecc.).

Fondamentale resta, come si è detto in precedenza, la collaborazione tra i servizi specializzati, i servizi generali (in particolare, quelli compresi negli altri nodi essenziali) e, in generale, gli altri soggetti aderenti alle reti al fine di favorire l'emersione del fenomeno, l'orientamento delle donne ai servizi territoriali competenti e la messa in atto di interventi di supporto integrati per rispondere ai bisogni delle vittime e orientare il percorso di uscita dalla violenza verso il raggiungimento dell'autonomia (economica, lavorativa, sociale, abitativa).

Gli enti locali capifila, nel ruolo di coordinatori delle reti, assicurano la presenza di almeno un Centro antiviolenza sul territorio di propria competenza per offrire servizi specializzati di orientamento, accoglienza e supporto alle donne vittime di violenza, anche stipulando, in applicazione del principio del partenariato pubblico/privato, apposite convenzioni con soggetti qualificati del terzo settore. Con la stessa modalità, gli enti locali includono nelle reti Case rifugio o altre strutture di ospitalità per garantire la protezione delle donne e dei loro figli minori.

Inoltre, è compito degli enti locali capifila mantenere costantemente il raccordo e il coinvolgimento dei vari soggetti aderenti alle reti sia sul piano del contrasto alla violenza, garantendo l'attuazione di interventi integrati di sostegno e protezione delle vittime secondo procedure operative condivise, sia sul piano della prevenzione del fenomeno, promuovendo azioni di informazione e sensibilizzazione diffuse nel territorio di competenza.

### 9.1.3 I Centri antiviolenza e le Case rifugio

All'interno delle Reti territoriali interistituzionali antiviolenza operano servizi specializzati di accoglienza e protezione delle donne vittime di violenza e, nello specifico, **54 Centri antivio-**

**lenza e 119 tra Case rifugio e Case di accoglienza, in capo a 46 soggetti gestori, la maggior parte dei quali operano in convenzione con enti locali.**

I Centri antiviolenza e le Case rifugio, erogano servizi specializzati finalizzati a supportare e mettere in sicurezza le donne nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, ai sensi dell'Intesa Stato-Regioni del 27 novembre 2014 che ne garantisce i requisiti minimi di funzionamento, nonché ai sensi della legge regionale n. 11/2012. I soggetti promotori dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio possono essere enti locali in forma singola o associata oppure associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza, che abbiano maturato esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne, che utilizzino una metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne e dotati di personale specificamente formato. Come previsto della legge regionale n. 11/2012 [art. 3 c.1 - lettera b) «Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza» i Centri antiviolenza possono operare anche presso le strutture di pronto soccorso delle ASST e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS).

Regione Lombardia, per sostenere l'evoluzione, la qualificazione e il consolidamento della rete dei servizi antiviolenza, ha istituito con DGR 6712 del 14 giugno 2017 **l'Albo regionale dei Centri antiviolenza delle Case rifugio e delle Case di accoglienza**. L'albo definisce i requisiti soggettivi, organizzativi, operativi e gestionali dei Centri antiviolenza, delle Case rifugio e delle Case di accoglienza che operano a sostegno delle vittime di violenza, nel quadro delle disposizioni della legge regionale n. 11/2012 [art. 3], dell'Intesa Stato-Regioni del 27 novembre 2014 e del precedente Piano quadriennale regionale per le politiche di parità, di prevenzione di contrasto alla violenza contro le donne 2015-2018. L'albo presenta tre sezioni distinte per l'iscrizione dei Centri antiviolenza (sezione A), delle Case rifugio (sezione B) e delle Case di accoglienza (sezione C).

Nella fattispecie, **sono considerati Centri antiviolenza** le strutture che offrono servizi gratuiti di ascolto e sostegno alle donne, sole o con figli minori, che hanno subito violenza o che si trovano esposte alla minaccia di ogni forma di violenza e per le quali viene definito un progetto personalizzato per la fuoriuscita dalla violenza e l'*empowerment* economico.

Con la denominazione di **Casa rifugio** si intendono, invece, le strutture di ospitalità temporanea per le donne sole o con figli minori che si trovino in situazioni di pericolo per l'incolumità psichica, e/o fisica propria e/o dei figli minori, volte a garantire ai propri ospiti, insieme a un domicilio sicuro a carattere temporaneo, l'attuazione di un progetto personalizzato teso all'inclusione sociale ed economica. Tali servizi devono essere resi in forma gratuita.

La denominazione di **Casa rifugio** comprende **tre tipologie di strutture differenti**:

1. **Case rifugio ad alta protezione** – ospitalità di primo livello: sono strutture a indirizzo segreto e sono a disposizione della Rete territoriale interistituzionale antiviolenza qualora risulti evidente l'alto rischio per la sicurezza della donna; di norma la permanenza non supera l'anno;

2. *Case rifugio che non prevedono l'alta protezione* – ospitalità di primo livello: possono essere strutture di civile abitazione o strutture di comunità non necessariamente a indirizzo segreto; anche in questo caso la permanenza non supera di norma l'anno;
3. *Case di accoglienza di secondo livello*: sono strutture alloggiative individuali e/o collettive, nelle quali possono essere ospitate donne sole o con figli minori che necessitano di un periodo limitato di tempo prima di rientrare nella precedente abitazione o per raggiungere l'autonomia abitativa; di norma la permanenza non supera i 24 mesi.

Sia i Centri antiviolenza che le Case rifugio devono assicurare, oltre ai requisiti previsti dall'Intesa Stato Regioni del 2014:

- *personale qualificato*, specificatamente formato sui temi della violenza maschile contro le donne ed esclusivamente femminile;
- *la reperibilità* 365 giorni l'anno;
- *un insieme di prestazioni* sociali, legali e psicosociali finalizzate all'accoglienza, alla valutazione del rischio, alla definizione di un progetto individualizzato e all'orientamento all'accesso ai servizi.

Sul piano organizzativo, i Centri antiviolenza devono:

- avere una sede operativa con i requisiti di abitabilità e strutturata in locali per garantire le diverse attività nel rispetto della privacy;
- garantire un'apertura di almeno 5 giorni alla settimana per almeno 3 ore al giorno; il Centro può prevedere anche sportelli sul territorio per assicurare una maggiore capillarità dei servizi;
- aderire al numero telefonico nazionale 1522;
- garantire un numero telefonico dedicato e attivo 24 ore su 24 e la reperibilità in caso di emergenza alle Forze dell'Ordine, ai pronto soccorso e ai Servizi sociali dei Comuni;
- vietare l'ingresso dei maltrattanti e il ricorso alla mediazione familiare.

## 9.2 L'Osservatorio Regionale Antiviolenza (ORA)

Regione Lombardia, al fine di conoscere l'entità e l'evoluzione del fenomeno, ha implementato a partire dal 2014 con DGR n. 2795 del 5 dicembre 2014 e con successiva DGR n. 6008 del 19 dicembre 2016 ha istituito l'Osservatorio Regionale Antiviolenza (ORA)<sup>1</sup> una banca

<sup>1</sup> Banca dati ORA consultabile al sito <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioServizio/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/sistema-sociale-regionale/politiche-antiviolenza/ora/ora>

dati regionale informatizzata finalizzata all'attività di raccolta e monitoraggio statistico dei dati aggregati riferibili alle donne vittime di violenza che entrano in contatto con i Centri antiviolenza e Case rifugio che hanno specifiche convenzioni per gestire tali servizi all'interno delle Reti territoriali antiviolenza.

In particolare il sistema ORA consente di rilevare dati, individuali aggregati e opportunamente anonimizzati, riferiti alle quattro fasi in cui si struttura il percorso della donna vittima di violenza (il contatto iniziale, l'accoglienza, la presa in carico delle donne vittime di violenza e la conclusione del percorso), nonché consente l'analisi dei servizi erogati sul territorio lombardo dai soggetti impegnati nelle attività di accoglienza e presa in carico delle vittime in un'ottica multidimensionale.

Secondo l'analisi effettuata dall'**Osservatorio Regionale Antiviolenza** che elabora i dati dei Centri antiviolenza sul territorio della regione, i percorsi complessivi delle donne al 15 ottobre 2020 (i dati comprendono anche i percorsi avviati precedentemente ma ancora in corso nell'anno) sono stati 18.133.

Analizzando esclusivamente i **solli percorsi avviati nel corso del 2020**, raccolti dal sistema informativo dell'Osservatorio Regionale Antiviolenza<sup>2</sup>, tra il 1 gennaio 2020 e il 15 ottobre 2020 si sono registrati:

- **4168** contatti;
- **3118** accoglienze;
- **1913** prese in carico;
- **83** conclusioni dei percorsi (al 15 ottobre 2020);
- **185** sospensioni o abbandoni dei percorsi.

Nella relazione annuale ORA, secondo i dati registrati al 15 ottobre 2020, complessivamente le donne prese in carico dai Centri antiviolenza delle Reti territoriali sono state 6.527 di cui 1.913 donne hanno avviato il percorso nel 2020.

Le 1.913 donne che hanno avviato il percorso nell'anno 2020 presentano le seguenti caratteristiche:

- il 64,5% è italiana, ma risulta significativa anche la quota di donne di provenienza extra-UE, pari al 28,2%;
- il 31,3% ha meno di 34 anni, il 28,8% ha una età compresa tra i 35 e i 44 anni, il 39,9% ha oltre 45 anni;
- complessivamente il 54,7% delle donne è coniugata o convivente (rispettivamente 42,7% e 12%) e il 53,1% ha figli minori;

<sup>2</sup> Osservatorio Regionale Antiviolenza ORA «La violenza contro le donne in Lombardia. I dati dei Centri antiviolenza al 15 ottobre 2020», novembre 2020.

- il 55,2% delle donne che hanno dichiarato il titolo di studio ha almeno il diploma di scuola media superiore (il 16,6% ha una laurea o un titolo post-laurea);
- il 43,4% non lavora o perché è disoccupata in cerca di lavoro (32%), o è casalinga (6,3%) o impegnata ancora in percorsi di studio (5,1%).

I dati rilevati hanno evidenziato che le forme di violenza subite sono multiple e hanno riguardato soprattutto la violenza psicologica (88,2%), la violenza fisica (70,3%), la violenza economica (30,9%), lo *stalking* (18,7%), la violenza sessuale o tentata violenza (15,3%) e la molestia sessuale (4%).

Per quanto riguarda le diverse tipologie di servizi offerti dai Centri antiviolenza e di cui le donne hanno potuto usufruire nel corso del 2020 tra i servizi più richiesti si collocano l'ascolto telefonico, il colloquio e l'accompagnamento, la consulenza legale, che rappresentano le tappe iniziali ed essenziali del percorso di presa in carico, seguono altri servizi a valenza specialistica e sociale.

SERVIZI RICEVUTI (OGNI DONNA HA POTUTO FRUIRE DI PIÙ TIPOLOGIE DI SERVIZI)	%
Consulenza Legale	45%
Colloquio e accompagnamento	43%
Ascolto Telefonico	41%
Consulenza Psicologica	35%
Equipe/Consulenza Sociale	20%
Accompagnamento ai servizi territoriali	10%
Percorso Psicoterapeutico e Consulenza Psichiatrica	7%
Assistenza Legale	7%
Orientamento al lavoro e all'autonomia abitativa	4%
Mediatrice linguistica	2%
Ospitalità I, Il livello e in emergenza	2%

**Tabella 9.1** – Percentuale di donne prese in carico per tipo di servizio ricevuto – anno 2020.  
Valori percentuali.

Fonte: Regione Lombardia – Banca dati ORA.

Nel 55% dei casi i percorsi si sono conclusi in autonomia abitativa, nel 57% in autonomia economica e nel 76% con allontanamento del maltrattante. I dati relativi alla conclusione dei percorsi in autonomia abitativa ed economica sono in flessione di circa il 10% rispetto all'anno 2019, più contenuta la flessione (3%) dell'allontanamento del maltrattante. In considerazione, tuttavia, del periodo di pandemia che ha comportato la chiusura prolungata di tante attività economiche e che ha riproposto in maniera impellente il tema dell'emergenza abitativa, il fatto che più di una donna su due si sia resa del tutto autonoma è da considerarsi comunque un dato positivo.



Il maltrattante nel 81,1% dei casi è il partner attuale o ex partner e, più in dettaglio, nel 55,8% dei casi il coniuge o il convivente, nel 15,4% l'ex coniuge o ex convivente e nel 9,9% il fidanzato o ex fidanzato.

Nel 2020 l'intervenuta emergenza epidemiologica Covid-19 e le conseguenti misure adottate a livello nazionale riguardo al *lockdown*, con decorrenza marzo, con la conseguente convivenza forzata e le limitazioni di carattere logistico, hanno fortemente inciso sull'evoluzione del fenomeno della violenza sulle donne, generando maggiori difficoltà per le donne vittime ad accedere ai servizi di assistenza e accoglienza, accrescendo il rischio di violenza sulle donne all'interno dell'ambiente domestico.

Regione Lombardia, intercettando le criticità che potevano derivare dal *lockdown* per la situazione di quelle donne che vivono condizioni di maltrattamento o subiscono violenza tra le mura domestiche, non si è mai fermata e nonostante la grave emergenza sanitaria i Centri antiviolenza lombardi hanno continuato a garantire reperibilità telefonica h 24 sui numeri dedicati e attività di contrasto anche nei mesi più difficili, riorganizzando i servizi e gli accessi con modalità conformi alle misure di distanziamento sociale e l'utilizzo di dispositivi di protezione<sup>3</sup>.

### **9.3 Il Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-2023**

In attuazione della legge regionale n. 11/2012 e coerentemente al *Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*, che ha segnato il passaggio da una programmazione emergenziale a una ordinata che mira a rafforzare le reti locali per garantire l'offerta dei servizi dedicati alle donne vittime di violenza e a consolidare la sinergia tra soggetti pubblici e privati, così come tra servizi generali e servizi specializzati di protezione e supporto, Regione Lombardia con DCR n. 999 del 25 febbraio 2020 ha adottato il *Piano Quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-2023*.

Il nuovo piano, pur ponendosi in continuità con il Piano precedente (2015-2018), che ha rappresentato lo strumento costitutivo di indirizzo per l'attuazione della legge regionale succitata nella prima fase di costruzione della politica di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, presenta nelle azioni programmate elementi innovativi relativi al target più ampio di destinatari, dedicando particolare attenzione alle donne vittime di violenza appartenenti a categorie svantaggiate o con particolari fragilità, agli uomini autori di violenza, ai minori vittime di violenza assistita e agli orfani di femminicidio e crimini domestici.

Alla definizione della struttura del Piano hanno concorso con un percorso partecipato i principali *stakeholder* territoriali, rappresentati nel Tavolo permanente per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne.

Secondo una visione sinergica e complementare al Piano Nazionale Strategico 2017-2020, le attività del Piano regionale sono strutturate in 4 assi, declinati in azioni specifiche e articolati per priorità di intervento.

<sup>3</sup> <https://www.nonseidasola.regione.lombardia.it/wps/portal/site/nonseidasola/DettaglioRedazionale/Centri-antiviolenza-covid-19>

1. **Prevenzione** – Le azioni di questo asse promuovono la realizzazione di iniziative di sensibilizzazione, formazione, comunicazione e attività di ricerca, in un’ottica di integrazione e valorizzazione dei soggetti operanti nel territorio.
2. **Protezione e sostegno** – Le azioni di questo asse sono volte alla qualificazione e consolidamento degli interventi dei Centri antiviolenza e delle strutture di ospitalità, al rafforzamento della collaborazione tra soggetti, facenti parte alle reti e alla formazione di rivolta agli operatori dei servizi specializzati e dei servizi di supporto generali.
3. **Perseguire e punire** – Le azioni di questo asse si focalizzano sulle questioni afferenti all’ambito giudiziario, con l’obiettivo di garantire la tutela delle donne vittime di violenza e il loro diritto a ottenere giustizia. Il fulcro è il potenziamento del sistema di prevenzione e gestione del rischio di reiterazione di comportamenti violenti da parte dei maltrattanti.
4. **Promozione, assistenza e governance** – Le azioni di questo asse concorrono alla regia e al supporto degli altri tre assi.

<b>ASSE PREVENZIONE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentare il livello di consapevolezza nella pubblica opinione sulle radici strutturali, cause e conseguenze della violenza maschile sulle donne</li> <li>- Rafforzare la capacità di riconoscere e di intervenire sulle diverse forme di violenza del mondo del lavoro e sulle situazioni di violenza domestica che colpiscono le lavoratrici</li> <li>- Rafforzare il ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione di una cultura fondata sulle Pari Opportunità</li> <li>- Rafforzare il ruolo strategico dei servizi extrascolastici e sportivi nella promozione di una cultura fondata sulle Pari Opportunità</li> <li>- Sensibilizzare il settore della comunicazione e dell’informazione</li> <li>- Prevenire tutti i tipi di violenza nei confronti delle donne appartenenti a categorie svantaggiate e con particolari fragilità</li> </ul>
<b>ASSE PROTEZIONE E SOSTEGNO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presa in carico da parte dei servizi specializzati per l’accoglienza e la prevenzione delle donne vittime di violenza</li> <li>- Rendere operativa la presa in carico da parte dei soggetti facenti parte della rete antiviolenza</li> <li>- Garantire un’adeguata formazione delle professionalità che a diverso titolo intercettano le donne vittime di violenza</li> <li>- Presa in carico integrata di donne appartenenti a categorie svantaggiate o con particolari fragilità</li> <li>- Proteggere o supportare i minori vittime di violenza assistita e gli orfani di femminicidio</li> </ul>
<b>ASSE PERSEGUIRE E PUNIRE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantire la tutela delle donne vittime di violenza attraverso un’efficace e rapida valutazione del rischio di letalità, gravità, reiterazione e recidiva</li> <li>- Collaborare con il sistema giudiziario per migliorare l’efficacia dei provvedimenti a tutela delle vittime di abusi e di violenze e dei delitti connessi alla violenza maschile contro le donne</li> <li>- Promuovere azioni volte al trattamento degli uomini autori di violenza</li> </ul>
<b>ASSE PROMOZIONE E ASSISTENZA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Attuazione del piano: sistema di intervento e governance delle Reti territoriali antiviolenza</li> <li>- Osservatorio regionale antiviolenza: il sistema di monitoraggio e di raccolta dati</li> <li>- Verifica dell’attuazione del Piano e valutazione degli esiti degli interventi</li> <li>- Diffusione e comunicazione del Piano</li> </ul>

**Tabella 9.2** – Priorità di azione per assi – Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e contrasto alla violenza di genere 2020-2023.

Fonte: Regione Lombardia.

Il Piano nella sua articolazione ha l'obiettivo primario di rendere strutturale il sistema di prevenzione e contrasto alla violenza attraverso l'individuazione di azioni volte a:

- consolidare le Reti territoriali antiviolenza operanti sul territorio lombardo, anche attraverso il coinvolgimento di nuovi soggetti;
- rafforzare e qualificare le strutture e i servizi specializzati per l'accoglienza e la protezione delle donne vittime di violenza, al fine di garantire un'offerta di servizi omogenea e continuativa sul territorio regionale;
- sostenere e garantire adeguate politiche di prevenzione della violenza contro le donne, promuovendo azioni di sensibilizzazione sul tema rivolte a differenti target e attive a più livelli istituzionali.

### **9.3.1 Le sperimentazioni attivate in attuazione del nuovo Piano quadriennale regionale 2020-2023**

Nel corso del 2020 Regione Lombardia ha avviato interventi a carattere sperimentale, dedicati ai soggetti più fragili, individuati nel Piano quale target innovativo, di cui presentiamo sinteticamente gli aspetti e le azioni prioritarie.

#### **Percorsi di fuoriuscita dalla violenza dedicati a donne: interventi per inserimento lavorativo e abitativo**

Si tratta di un nuovo programma di interventi finalizzato al sostegno abitativo, all'inserimento lavorativo e all'accompagnamento alla fuoriuscita dalla violenza, tramite lo sviluppo di due macroazioni.

##### ***Percorsi di autonomia e inserimento lavorativo:***

- promozione e realizzazione di percorsi di orientamento e supporto (compresi quelli di *counseling* e *coaching*) volti all'acquisizione dell'autostima e alla valorizzazione di potenzialità, talenti e competenze per favorire la ricerca attiva del lavoro da parte delle donne;
- rafforzamento della collaborazione con i servizi per l'impiego e gli enti di formazione professionale, il sistema imprenditoriale e le organizzazioni sindacali per favorire la realizzazione, nell'ambito della presa in carico integrata, di percorsi di inserimento lavorativo rivolti specificatamente alle donne vittime di violenza in tutte le sue forme, non solo domestica ma anche sul luogo di lavoro.

**Percorsi di autonomia e sostegno abitativo:**

- facilitare il ricorso all'*housing* sociale e al *co-housing*, con particolare attenzione al contesto di inserimento ed evitando situazioni di potenziale rischio, per le donne vittime di violenza che intraprendono percorsi di reinserimento socio-lavorativo, anche favorendo la valorizzazione di beni confiscati alla mafia.

**Progetti per donne minorenni vittime di violenza e minori vittime di violenza assistita**

La sperimentazione, la cui regia è affidata alla ATS di Brescia, prevede la realizzazione di un Piano di intervento territoriale, comprensivo dei tre ambiti di intervento, individuati come prioritari:

- formazione;
- percorsi di presa in carico a favore di donne minorenni vittime di violenza e minori vittime di violenza assistita e a sostegno della genitorialità;
- comunicazione, informazione e orientamento.

Obiettivo della sperimentazione è l'elaborazione di linee guida che definiscano procedure/interventi di presa in carico e di accesso ai servizi da parte di donne minorenni vittime di violenza e minori vittime di violenza assistita, nonché la creazione di un modello di Rete territoriale basata sull'integrazione operativa tra tutti i soggetti/enti.

**Programmi per uomini autori di violenza**

La sperimentazione di interesse regionale, a *governance* ATS Città Metropolitana di Milano, è rivolta a uomini autori di violenza, per la realizzazione di un Piano di intervento territoriale che prevede lo sviluppo di una o più aree di intervento indicate come prioritarie:

- formazione;
- percorsi/programmi di presa in carico degli uomini autori di violenza;
- sistema di valutazione dell'efficacia dei programmi/percorsi dedicati a uomini maltrattanti;
- comunicazione, informazione e orientamento.

L'obiettivo della sperimentazione è la strutturazione di un sistema di presa in carico e di interventi destinato a uomini autori di violenza, anche nell'ottica di attuazione della legge n. 69/2019 (c.d. Codice Rosso), finalizzato alla realizzazione di percorsi/programmi di ria-

bilitazione e prevenzione della recidiva nell'ottica della messa in protezione delle vittime di violenza.

### **Misura sperimentale a favore di orfani di femminicidio e orfani per crimini domestici di età non superiore ai ventisei anni**

Regione Lombardia ha modificato la legge regionale n. 11/2012, introducendo con l'art. 7 bis la promozione di interventi, anche di carattere finanziario, a favore di orfani per femminicidio e orfani per crimini domestici di età non superiore ai ventisei anni e figli minori vittime di violenza assistita.

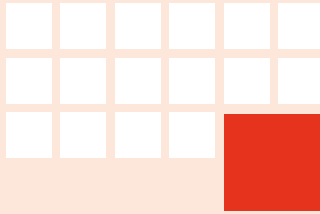
Il nuovo Piano prevede altresì un rafforzamento del sistema di *governance*, attraverso l'implementazione di strumenti a supporto della funzionalità del sistema regionale, in particolare:

- istituzione di un **Comitato di Coordinamento** (insediato in data 21 luglio 2020), formato da componenti, in rappresentanza di ogni categoria dei soggetti (Centri antiviolenza, sistema sociosanitario e sanitario, sistema giudiziario, Forze dell'Ordine) che siedono al Tavolo permanente per la prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, con funzione di supporto all'attuazione e monitoraggio del Piano, di approfondimento di specifiche aree di intervento tematiche di interesse, nonché di raccordo relativamente agli esiti dei lavori;
- costituzione di **4 Sottogruppi Tematici**, speculari agli assi del Piano, (già operativi a decorrere dall'insediamento del Comitato di Coordinamento), di cui il Comitato potrà avvalersi per l'attività di approfondimento, ricerca e analisi su specifiche tematiche di rilievo e interesse;
- **sostegno all'implementazione del sistema ORA**, continuando a garantire la massima attenzione alla privacy e all'anonimato delle donne vittime di violenza in ottemperanza a quanto previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 2014 e sulla base delle indicazioni pervenute dall'autorità garante per la protezione dei dati personali. La piattaforma ORA sarà, inoltre, perfezionata per favorire l'omogeneizzazione delle rilevazioni statistiche regionali e nazionali;
- l'Osservatorio potrà così costituire l'interfaccia regionale della banca dati nazionale, contribuendo a una più ampia analisi e conoscenza delle dimensioni del fenomeno della violenza in Italia e, conseguentemente, a una idonea ripartizione dei fondi statali messi a disposizione per i servizi di prevenzione e contrasto della violenza. Il perfezionamento dell'Osservatorio sarà, inoltre, orientato ad ampliare la funzionalità del sistema prevedendo, a fronte dell'imputazione dei dati, la possibilità di una elaborazione e restituzione di specifici output aggregati per singoli Centri antiviolenza/strutture di ospitalità, oltre che per Rete territoriale antiviolenza. In questo modo, i soggetti coinvolti

potranno beneficiare dello strumento per le proprie finalità di monitoraggio, reportistica, informazione e programmazione degli interventi;

- **predisposizione di un sistema di verifica e raccolta dati sugli interventi e i servizi offerti alle donne vittime di violenza** a valere sulle risorse nazionali e regionali, tramite l'individuazione di strumenti per il monitoraggio e la valutazione del funzionamento delle reti e degli interventi realizzati, anche in raccordo con le attività di monitoraggio previste a livello nazionale. L'attività di valutazione potrà comprendere **lo studio del funzionamento delle Reti territoriali antiviolenza** e correlata modalità di svolgimento dei percorsi di presa in carico delle donne vittime di violenza, **l'analisi dei risultati e degli esiti degli interventi** dedicati all'accoglienza, assistenza, protezione e accompagnamento all'autonomia delle donne vittime di violenza, **la valorizzazione delle buone prassi** meritevoli di essere tradotte in nuove procedure e modelli operativi o in servizi e unità di offerta da proporre su tutto il territorio lombardo.

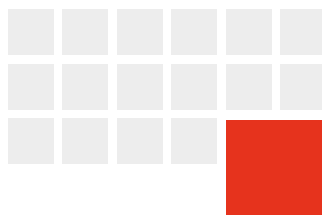




## **Studi di caso**







## **Corpo intercomunale Polizia Locale Casalese**

*Laura Chiesa*

*Il Corpo Intercomunale Polizia Locale Casalese a seguito di convenzione effettua servizio nei Comuni di Casalpusterlengo e Somaglia comprendendo un bacino di popolazione di oltre 20.000 abitanti. Il personale conta 13 operatori compreso il Comandante che effettuano servizio su tre turni compreso il serale. In considerazione del numero degli operatori si è cercato di ottimizzare il servizio e grazie alla sensibilità e disponibilità degli operatori stessi, che hanno partecipato a corsi di formazione mirati sulla violenza di genere, il Comando riesce ad assicurare nel corso dell'intera giornata coppie di operatori «specializzati», un agente ed un assistente scelto, uomo e donna, per questo tipo di interventi.*

### **Il caso di Rosa – Fermare la violenza**

Nel dicembre 2018 alle ore 18.30 Rosa (nome di fantasia) mamma vedova di 80 anni si presentava alla porta del Comando in ciabatte e camicia da notte, infreddolita in quanto la neve era scesa abbondante per tutto il giorno e alla vigilezza che l'accoglie diceva solo poche parole: «mi aiuti, non ce la faccio più».

La pattuglia in servizio serale si occupava di prestare una prima assistenza alla donna.

#### **La narrazione**

In una stanza appartata del Comando Rosa iniziava a raccontare le sofferenze fisiche subite e protratte da oltre un decennio a opera del figlio Rosario quarantenne disoccupato, il quale

gestiva la piccola pensione della madre, che rappresentava l'unico mezzo di sostentamento per entrambi ma che puntualmente depauperava nell'acquisto di droga, alcol e negli ultimi tempi anche al gioco con *videolottery*.

Dal racconto della donna veniamo a sapere che Rosa viveva della propria pensione minima ed era proprietaria di un appartamento ereditato ammobiliato, che nel tempo era stato smantellato da Rosario, che aveva svenduto tutti gli arredi e le suppellettili, per racimolare qualche soldo per acquistare droga.

Rosario è disoccupato da una decina di anni, da quando la ditta per la quale lavorava è fallita e lui non ha più trovato/cercato lavoro; percepiva a sua volta una piccola pensione legata a una invalidità parziale che non gli bastava per questi suoi bisogni. La perdita del lavoro associata al deterioramento della sua condizione economica ha acuito la violenza di Rosario che ha sempre sfogato sulla madre il proprio fallimento.

La donna, infreddolita e affamata, dopo essere stata rificillata presso il Comando, proseguiva nel raccontare che nella giornata in corso era stata picchiata dal figlio a cominciare dalla mattina, con un cuscino sulla testa, che era caduta e rimasta a terra per qualche ora riversa sul pavimento in un angolo della cucina, in attesa che il figlio arrabbiato si calmasse come faceva di solito.

La lite era sorta perché Rosa si era rifiutata di concedergli del denaro che avrebbe impiegato nell'acquisto di droga. Dopo essere stata aggredita fisicamente e verbalmente, rendendosi conto del pericolo e temendo per la propria incolumità, non sapendo dove rifugiarsi, la donna era uscita di casa e si era trascinata dolorante fino al nostro Comando di Polizia.

La solitudine di Rosa era totale ed era percepibile così come la sua vergogna e l'umiliazione di trovarsi all'età di ottant'anni a dover spiegare i maltrattamenti che era stata costretta a subire dal proprio unico figlio.

Dal racconto della donna emergeva come i maltrattamenti si perpetravano da diversi anni, da quando Rosario era passato a fare uso di droghe sempre più pesanti e costose che richiedevano la disponibilità di molto denaro. Dapprima Rosa assecondava il figlio, accettava le aggressioni verbali che si concentravano soprattutto nei weekend ma con il passare del tempo dalle parole pesanti il figlio era passato alle mani.

La povera donna raccontava di come nel corso degli anni fossero aumentati gli episodi di violenza fisica, i maltrattamenti venivano commessi ormai indistintamente nei diversi giorni della settimana e di come temesse alcuni giorni più di altri in cui più frequentemente si scatenavano questi episodi di violenza, «il lunedì, il mercoledì e nel fine settimana».

La pattuglia prontamente faceva intervenire i **Servizi sociali** per individuare un Centro di accoglienza e chiedeva l'**intervento del 118** per prestare le prime cure, refertate poi in contusioni, trauma cranico ed escoriazioni.

Dopo le cure in pronto soccorso, quella stessa sera Rosa, impaurita all'idea di incontrare suo figlio e di raccontargli che aveva chiesto aiuto, non avendo parenti che potevano preservarne l'incolumità, qualora il figlio fosse venuto a cercarla, accettava di essere ricoverata in una struttura protetta.

## La ricostruzione del quadro delle violenze

Nei giorni seguenti abbiamo interpellato i vicini di casa, i quali hanno riferito di non aver mai assistito a episodi di violenza, in quanto il tutto si svolgeva all'interno delle mura domestiche, ma di aver solo sentito spesso madre e figlio litigare ad alta voce. Nonostante ciò, nessuno ha parlato né segnalato alle Forze dell'Ordine o alla Polizia Locale alcunché, pensando si trattasse di «normali» diverbi di famiglia, magari per paura di essere indicati come persone che non si fanno i «propri affari», ignari che i diverbi celassero violenze anche fisiche.

Il figlio si presentava ai vicini come il tipico *bravo ragazzo*, che in presenza di terze persone sembrava interessarsi e darsi da fare solo per il bene dell'anziana madre, sostenendola e incoraggiandola anche quando il padre era venuto a mancare, mentre in realtà tutte le sue azioni erano mirate al soddisfacimento dei suoi bisogni personali.

È stato, quindi, importante ricostruire e cercare riscontri dal racconto di Rosa per ricavare elementi di prova a sostegno della denuncia. Abbiamo ricostruito **il quadro delle violenze** subite dalla donna.

### Violenza fisica

Rosario intimidiva la madre Rosa minacciandola di morte mettendole le mani al collo, aggredendola, colpendola in testa con piccoli cuscini per non lasciarle segni e spintonandola tanto da farla cadere: in uno dei tanti episodi procurandole la rottura di un braccio, giustificato dalla donna presso il pronto soccorso con una caduta accidentale nel bagno di casa. Contusioni dovute ad aggressioni e contatti fisici mirati a spaventarla, in diversi casi la chiudevano in bagno e poi la liberava dopo ore oppure all'ora di pranzo. A volte, dopo che la donna gli aveva preparato il cibo, la sospingeva fuori di casa, nell'orto, lasciandola lì per ore e lanciandogli il cibo dalla finestra.

### Violenza psicologica

Rosario insinuava nella mamma il convincimento di non essere stata una buona madre, accusandola di averlo lasciato sin da piccolo alle cure della zia materna mentre la madre era al lavoro e di non riuscire ora, benché fosse adulto, a mantenerlo finanziariamente in modo sufficiente mentre provava, a suo dire, a cercare lavoro senza successo.

### Violenza economica

Il figlio controllava le entrate della mamma rappresentate dalla pensione. In particolare, il giorno dell'accreditamento in banca diveniva particolarmente ossessivo, controllando ogni movimento della madre, tanto da indurla ogni volta a cedergli parte della somma che poi spendeva in droga.

## Violenza verbale

Insultava la madre, la umiliava davanti ai vicini di casa e la denigrava dicendole che non era mai stata una brava madre.

### L'accompagnamento alla denuncia e le conseguenze per il maltrattante

Nei giorni successivi insieme ai Servizi sociali abbiamo proceduto a trovare una sistemazione temporanea alla donna, visto che il figlio continuava ad abitare nella casa di famiglia, grazie all'aiuto di uno psicologo a mettere in condizione Rosa di poter procedere con tranquillità all'acquisizione della denuncia e a valutare i risvolti giudiziari nei confronti del figlio maltrattante.

Importante è stato il lavoro di rete che ci ha coinvolti attraverso l'applicazione del Protocollo Territoriale anti violenza che ha permesso al nostro Comando, ai Servizi sociali, alla Casa rifugio anti violenza e allo psicologo di lavorare insieme per l'acquisizione della denuncia e per il post denuncia.

Dai colloqui con lo psicologo, che aveva stilato una valutazione clinica e un *assessment* psicodiagnostico, erano venuti alla luce i disturbi di Rosa: ansia, depressione, difficoltà a relazionarsi con gli altri, in particolare la donna si colpevolizzava e si vergognava di sé, ritenendo di essere la causa della situazione sbandata del figlio.

Nel contempo veniva sentito dai Servizi sociali anche il figlio Rosario che continuava insistentemente a cercare la madre recandosi quotidianamente presso i Servizi sociali e presso il nostro Comando di Polizia Locale, accusandoci di impedirgli di vedere e di prendersi cura della madre, a suo dire incapace.

Nei colloqui avvenuti in presenza dei Servizi sociali Rosario cercava di minimizzare il suo comportamento con la madre, adducendo il fatto di non sentirsi gratificato dalla madre e in passato anche dal padre, mancato da una decina d'anni, un padre autoritario che si aspettava obbedienza immediata e indiscussa, incapace di modulare la severità nei confronti suoi e della madre, che gli rinfacciava il fatto di non riuscire a trovare un lavoro, di non contribuire al sostentamento familiare. Messo alle strette Rosario riferiva che aveva bisogno della madre in quanto non era in grado di mantenersi.

Dopo la denuncia per maltrattamento in famiglia e un decreto di allontanamento dalla casa familiare con la pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici, Rosario veniva tratto in arresto e accompagnato alla casa circondariale.

Rosa ha potuto fare ritorno alla propria abitazione seguita dai Servizi sociali e da una badante.

## Polizia Locale di Cremona

*Sonia Bernardi e Davide Spotti*

*Il Comune di Cremona attraverso la propria Polizia Locale e il Servizio sociale è parte del Protocollo d'Intesa della Rete territoriale per la prevenzione ed il contrasto delle violenze contro le donne. La Polizia Locale del Comune di Cremona da circa dieci anni ha rivolto particolare attenzione ai reati contro la violenza di genere attraverso il nucleo Tutela Donne e Minori che si occupa dell'accoglienza e dell'accompagnamento alla denuncia della vittima. Un delicato e importante percorso che si basa sulla filosofia della Polizia di Prossimità, attraverso la professionalità degli operatori che si dedicano all'ascolto dei bisogni della vittima. Un servizio che non termina con l'acquisizione della querela ma che, anche attraverso i componenti della Rete, prosegue con il sostegno della donna.*

### Il caso di Maria – Accoglienza e ascolto

Maria, è il nome di fantasia di una donna di quasi cinquant'anni, sposata da venticinque anni con Marco cinquantacinquenne. Dal loro matrimonio nascevano Paola oggi diciottenne e Filippo tredicenne. Maria e Marco lavorano entrambi, anche se Marco in realtà si trova in cassa integrazione da due mesi perché la ditta per cui lavora sta attraversando un momento di contrazione dell'attività.

La figlia Paola è una ragazza dedita allo studio e con le idee chiare sulla scelta futura dell'università, mentre Filippo pare manifestare atteggiamenti ancora infantili, è visibilmente legato alla madre, fa più fatica a concentrarsi nello studio.

Cremona è una città di 75.000 abitanti, è possibile soprattutto con la nostra professione, incontrare persone con le quali, per varie occasioni abbiamo già avuto a che fare o che co-

munque conosciamo. Pertanto, era capitato di incontrare questa famiglia passeggiare ben vestita, tranquilla e sorridente nel Centro cittadino.

Un pomeriggio Maria si presenta – accompagnata da un'amica – presso il nostro Comando di Polizia Locale. Non era ben truccata come quando la incontravamo in Centro, aveva i capelli scomposti e il nero del mascara era colato a causa del pianto. Aveva l'occhio sinistro livido e gonfio e il collo segnato da lunghe abrasioni, inoltre lamentava dolori alla schiena. Era appena uscita dal pronto soccorso.

### L'accoglienza

L'accoglienza delle vittime di violenza non può seguire un protocollo, bisogna coniugare professionalità, ascolto, attesa, rispetto. Ci sono donne che raccontano la loro storia come se volessero liberarsi del loro dolore altre invece che parlano attraverso i silenzi, gli sguardi e il linguaggio del corpo. Il nostro ruolo è quello di metterci a completa disposizione, dimenticando l'orario, tralasciando i pregiudizi. Il tempo, non è più il nostro tempo ma è quello della persona che abbiamo davanti a noi. Solo il rispetto del *suo* tempo ci permetterà di entrare in sintonia e di raccogliere le informazioni utili per l'autorità giudiziaria.

Così avvenne con Maria. Quel tardo pomeriggio non era predisposta a parlare e non solo per il dolore fisico ma per le ferite che negli anni aveva accumulato. Senza scomporsi lasciava scendere le lacrime e ripeteva: «mi dispiace». Si sentiva in colpa, una frase che ci è capitato di sentire di frequente.

In questi anni occupandoci di casi analoghi abbiamo potuto verificare che sono tante le donne, che dopo anni di manipolazione, si sentono in colpa per non essere state capaci di gestire la rabbia del proprio compagno. Anzi, credono di essere loro stesse la causa delle reazioni del proprio partner.

Maria, lo stesso giorno riusciva a riferirci poco di sé, si era limitata a descrivere quanto era accaduto la stessa mattina cioè che un'ora prima del termine del suo servizio di collaboratrice scolastica addetta al centralino, era stata raggiunta dal marito sul posto di lavoro, mentre era al telefono della scuola impegnata in una conversazione con la mamma di un'alunna (evento successivamente verificato e confermato dalle sommarie informazioni testimoniali (SIT) della sua interlocutrice). Dalle parole di Maria emergeva che Marco in quel periodo, particolarmente frustrato dal fatto di dovere stare a casa e occuparsi delle faccende domestiche, in attesa di notizie da parte dell'azienda per la quale lavorava, aveva sviluppato una forte insicurezza e a causa della sua gelosia era diventato morboso.

*Il marito convinto che la moglie fosse al telefono con un uomo l'aveva raggiunta al desk, le aveva tolto il telefono dalla mano e l'aveva obbligata a seguirlo in archivio. Una volta accertatosi che fossero soli, l'aveva colpita al volto con un pugno. Maria era caduta a terra e Marco l'aveva colpita con dei calci alla schiena, poi, nel tentativo di farla rialzare, l'aveva presa per il collo...*

Maria dopo l'episodio si era recata a casa di una sua amica dove aveva ricevuto le prime cure ma, a causa dei traumi, era stata accompagnata successivamente al pronto soccorso.

La sera Maria non era rientrata a casa, si era fatta raggiungere dai figli a casa dell'amica e insieme avevano trascorso la notte ospiti di Francesca. Non era la prima volta che succedeva, non era la prima volta che Francesca, infermiera, si prendeva cura di Maria.

In questo nostro primo incontro la donna appariva molto turbata, l'esposizione aumentava la sua angoscia e visibilmente il suo dolore fisico. Non era il momento di scavare nella sua storia familiare. Aveva bisogno prima di tutto di essere rassicurata e **informata sul percorso che potevamo affrontare insieme.**

Maria manifestava **la necessità di conoscere gli aspetti, i tempi e le conseguenze della querela.** Soprattutto aveva bisogno di sapere in che modo, avanzando una querela nei confronti del marito, tutelava se stessa e i suoi figli.

*Quando andiamo nelle scuole a parlare di violenza di genere con i ragazzi, c'è sempre chi chiede il motivo per il quale una donna che viene picchiata non denuncia. Non è mai semplice rispondere a questa domanda perché ci sono più aspetti che condizionano le persone: l'aspetto culturale, la possibilità di una vittimizzazione secondaria a livello sociale e mediatico, la paura di non essere creduta e anche la mancanza di informazione. Informare le vittime è fondamentale, scardinare tutte le paure e i dubbi che, tra l'altro senza rendersene conto, sono state inculcate dal maltrattante nei mesi e negli anni in cui la violenza viene protratta. Un processo di manipolazione, che nel caso in cui la coppia ha figli coinvolge questi ultimi: un mal inteso senso di «tenere unita» la famiglia, la perdita dei figli in caso di denuncia, il non saper materialmente dove andare e i timori legati alla dipendenza economica nei casi in cui la donna non lavora.*

Nel rispetto delle emozioni, del dolore e dei tempi, dopo aver informato Maria sul percorso che potevamo fare insieme, in virtù del fatto che la stessa sarebbe stata ospite, insieme ai figli dall'amica Francesca ancora per la notte, le lasciavamo modo di pensare a quello che ci eravamo dette e ci davamo appuntamento per la mattina successiva.

### **L'acquisizione della denuncia-querela**

Maria si presentava all'appuntamento la mattina seguente e riuscivamo a instaurare un ascolto e un confronto aperto e collaborativo che permetteva alla donna di riferire le violenze patite negli anni, alle quali spesso i figli non solo avevano assistito ma in cui, purtroppo, erano stati coinvolti.

*Dal racconto della donna emergeva che suo marito era ossessionato dalla gelosia a tal punto che aveva iniziato a riversare il suo controllo anche nei confronti della figlia. Le donne erano condizionate nel vestirsi, nel truccarsi e non potevano salvare nella rubrica del tele-*



*fono cellulare nomi di sesso maschile. Non era permesso loro avere amicizie di sesso maschile ed erano condizionate anche sulle scelte dei programmi televisivi. In sostanza erano private della loro libertà e quando Marco sentiva di non poter avere il controllo su ogni cosa, perdeva a sua volta il controllo e reagiva fisicamente in modo violento.*

L'acquisizione della querela durava cinque ore, durante le quali Maria era in grado di riferire in modo minuzioso gli episodi necessari per acquisire elementi di prova. Abbiamo focalizzato insieme il mese, il giorno, l'orario, chi era presente, se successivamente ne aveva parlato con terze persone, se era stata in ospedale a farsi refertare ma, soprattutto, cosa aveva provato quando pativa la violenza del marito. Descrivere lo stato d'animo della vittima è indispensabile per trasferire all'autorità giudiziaria che legge, il vissuto di disagio, umiliazione, pressione psicologica patito della vittima. È altresì importante descrivere la mimica, il linguaggio del corpo della stessa durante l'esposizione.

In virtù degli elementi raccolti, si attivava il Servizio sociale per la presa in carico e la messa in protezione di Maria e dei suoi figli che venivano accolti in una struttura fuori Cremona ben organizzata, il personale si occupava del loro benessere fisico ma, soprattutto psicologico.

## **Il caso di Nasha – Lavorare in Rete**

Ci siamo occupati di questo caso attraverso le volontarie di un'associazione a tutela delle donne presente sul territorio. Mediante il legale dell'Associazione, Nasha (nome di fantasia) si presentava accompagnata presso il Comando della Polizia Locale di Cremona dove, supportata dall'operatore dell'associazione e da una nostra agente, raccontava il suo stato di sofferenza per aver subito violenze fisiche (percosse) e violenze psicologiche ed economiche dal proprio marito.

A ciò si aggiungeva il fatto che i suoi figli fossero presenti e testimoni di queste violenze.

### **L'ascolto e la fase di «accompagnamento» alla denuncia**

Vista la difficoltà che spesso si incontra nel convincere le donne a sporgere querela abbiamo cercato di mettere a proprio agio Nasha invitandola a parlare delle violenze subite ma anche a raccontarci la sua storia.

Abbiamo potuto ancora una volta verificare quanto la nostra capacità di ascolto sia un'attività necessaria e propedeutica per accompagnare la persona ad assumere maggiore consapevolezza della propria situazione e a considerare la possibilità di procedere con una denuncia. Questo «ascolto» richiede tempo da dedicare al caso, e nel caso di Nasha si è trattato di incontri di «accompagnamento» alla denuncia, in cui sono intervenuti con noi i Servizi sociali per una valutazione dello stato di sofferenza della donna, al fine di attivare,

ove ritenuto necessario, la procedura per un'eventuale messa in protezione della stessa e dei suoi figli.

### La narrazione

Nel caso di Nasha siamo venuti a conoscenza che si era sposata in Africa molti anni prima di venire in Italia, che all'inizio la convivenza con il marito fosse tranquilla in un contesto culturale che vede comunque la donna «affidata al marito» per il mantenimento e per la cura dei figli.

Spinti a emigrare in Italia per motivi economici, dopo un primo periodo in cui tutto proseguiva nella normalità, la coppia incontrava le prime difficoltà per la gravidanza di Nasha, per i soldi che scarseggiavano, per le diverse abitudini culturali con cui dovevano confrontarsi nel nostro paese.

Con l'arrivo del primo figlio e poi del secondo, la situazione di Nasha si faceva di giorno in giorno più difficile, con il marito che pretendeva di gestire il ménage quotidiano con atteggiamenti impositivi che portavano alle prime manifestazioni di violenza fisica nei suoi confronti e nei confronti dei figli, in alcuni casi vittime in altri testimoni (violenza assistita) dei comportamenti del proprio padre.

L'uomo dimostrava nel tempo, soprattutto con la nascita del secondo figlio, di volere esercitare il massimo controllo sulla moglie: economico, sociale e relazionale. Alcuni episodi di violenza convincevano Nasha a una separazione temporanea dal marito. A seguito di questo allontanamento Nasha aveva trovato un'occupazione che la portava ad avere una piccola indipendenza economica.

Negli incontri di accompagnamento alla denuncia venivano, con dovizia di particolari, ricostruiti fatti che facevano emergere come la donna avesse in più occasioni cercato di ristabilire con il marito il buon clima iniziale della loro unione, ma dopo i così detti periodi di «luna di miele», gli episodi di violenza ritornavano con litigi, umiliazioni e sfruttamento sessuale. Il sopraggiungere di un'altra gravidanza faceva insorgere nell'uomo il sospetto che la moglie nel periodo di allontanamento l'avesse tradito.

Punizioni fisiche e psicologiche venivano inferte anche ai figli, costretti dal padre a mangiare sotto il tavolo per punizione.

### L'acquisizione di elementi a supporto della denuncia-querela

Nell'acquisizione della denuncia-querela abbiamo cercato **riscontri presso strutture sanitarie** a cui la donna si era rivolta per ottenere assistenza senza poi avere il coraggio di dichiarare cosa effettivamente le avesse causato le lesioni che pativa. Il marito continuava con minacce, facendo insorgere nella moglie l'angoscia che l'eventuale denuncia avrebbe portato alla perdita dei figli. I figli erano costretti ad assistere alla modalità violenta di ap-

proccio da parte del padre quando obbligava la moglie a rapporti sessuali non consenzienti. Le abitudini di vita dei componenti la famiglia cambiavano quando il padre faceva ritorno a casa dopo il lavoro. Conclamata l'**alterazione delle abitudini di vita familiari** anche per il perdurante e grave stato di ansia e di paura che il maltrattante ingenerava nei confronti della moglie e dei propri figli.

Nonostante la gravità degli episodi riportati, la parte offesa faticava a realizzare il pregiudizio al quale erano sottoposti i figli che nel concreto avevano evidenziato di non essere a loro volta violenti nei confronti dei propri coetanei, bensì di subire violenze da parte dei compagni di scuola cosa che la madre e loro stessi ritenevano normali.

Dopo il ritorno a casa non erano mancati episodi in cui Nasha avesse chiamato le Forze di Polizia e dal suo racconto in maniera particolareggiata è emerso come l'uomo cercasse di nascondere gli atti di violenza anche all'arrivo delle Forze di Polizia, minimizzando il coinvolgimento del figlio maggiore in difesa della madre e delle punizioni inferte ai figli sia fisiche che psicologiche (i figli dovevano mangiare sotto al tavolo).

Un lavoro importante della fase di accompagnamento è stato far capire a Nasha che era violenza non soltanto quella fisica, le percosse e le lesioni subite più evidentemente certificabili ma anche la **violenza economica**, l'accettazione remissiva del fatto di non poter disporre di denaro che andava sempre chiesto al marito anche per gli acquisti di prima necessità e **psicologica** (lo stato di depressione, la situazione di impotenza nel vedere che i figli assistevano a questi episodi di violenza) esercitata da suo marito nei suoi confronti e nei confronti dei figli e che andavano identificati al fine della querela episodi, in cui si manifestavano le varie forme di violenza generate dal maltrattante.

La consapevolezza della vittima prendeva forma man mano che il racconto veniva arricchito dai ricordi, che non subito erano presenti nei suoi racconti, in quanto, come detto in precedenza, alcune situazioni erano accettate e non riconosciute come forme di violenza.

La necessità di **raccogliere in maniera corretta le fonti di prova** è forse il compito più difficile per il corredo di una denuncia per maltrattamenti in quanto, bisogna dimostrare il perdurare dei maltrattamenti iniziati in tempi remoti, per il fatto che la vittima tende a minimizzare o nascondere gli episodi di violenza alle autorità intervenute (per esempio durante i litigi) o ai sanitari nel caso fosse stato necessario un intervento di cura. È importante farsi esporre anche fatti avvenuti in presenza di amici o familiari reticenti, perché tollerati in contesti culturali diversi.

È quindi necessario che le denunce per queste tipologie di reato, ove possibile, siano acquisite dalla **polizia giudiziaria** attraverso una procedura mirata a raccogliere tutti gli elementi necessari, nel rispetto dei tempi, attraverso i racconti della vittima. Ancora prima e nella fase prodromica alla denuncia, è utile che la polizia giudiziaria di sua iniziativa proceda ad accertamenti e riscontri che provengono dal vissuto della vittima. Non sempre questi riscontri trovano risposte e in alcuni casi lasciano spazio all'impossibilità di dimostrare quanto avvenuto. Gli accertamenti e le indagini non solo rivolte alla sfera familiare ma per quanto possibile e collaborativi, rivolti agli amici, ai vicini di casa, al datore di lavoro sono rilevanti

per delineare il quadro caratteriale e la personalità del maltrattante. Questi riscontri nel caso di Nasha, come in casi analoghi, sono senz'altro indizianti nel far emergere la personalità violenta dell'indagato a conforto di quanto dichiarato dalla vittima.

### Il lavoro con la Rete territoriale antiviolenza

È stato fondamentale lavorare in rete. Per esempio, **il ruolo del Centro antiviolenza** mediante l'assistenza di un operatore, che aveva già in parte conosciuto la donna e aveva sottoposto la vittima al *test Sara Plus* per una valutazione del rischio, è stato essenziale per predisporre un sostegno anche psicologico nei confronti della stessa.

Infatti, dopo il primo incontro, ci siamo convinti che per i successivi, sempre organizzati dal Centro antiviolenza, sarebbe stato necessario **l'intervento di una psicologa** per assicurare una completa esposizione scevra da condizionamenti attraverso una libera esternazione del vissuto, delle sofferenze e delle emozioni provate da Nasha durante gli episodi di violenza. Questa specialista, messa a conoscenza del caso dal Centro antiviolenza, ha saputo gestire questa seconda fase di accompagnamento restituendoci una più approfondita valutazione del vissuto.

A spingere definitivamente Nasha a denunciare è stato rivivere nel racconto un episodio di violenza subito dal figlio maggiore che prendeva le sue difese contro il padre e che aveva rappresentato per lei il culmine delle sofferenze patite.

Sempre durante la fase di accompagnamento alla denuncia accanto all'aspetto legale, relativo alla denuncia-querela, abbiamo ragionato sulla possibilità di mettere a disposizione della maltrattata i servizi che la «Rete» avrebbe potuto garantirle qualora avessimo proceduto con un primo intervento di allontanamento dal maltrattante, considerando tutte le problematiche legate a questa delicata fase che avrebbe comunque previsto un nuovo e diverso quotidiano per Nasha e i suoi figli.

Abbiamo dovuto rappresentare alla parte offesa quali sarebbero state **le conseguenze post denuncia** rendendola consapevole dei cambiamenti e dei tempi che sarebbero occorsi per la messa in protezione in luogo sicuro: l'impossibilità nell'immediato sua e dei figli di vedere persone amiche, l'interruzione della frequenza scolastica di ragazzi, l'impossibilità di comunicare con i normali strumenti informatici di socializzazione (computer, telefono cellulare, tablet).

Poiché il caso non era conosciuto dal **Servizio sociale Territoriale del Comune di Cremona**, li abbiamo coinvolti affinché fossero garantiti tutti gli aspetti di assistenza concreta per proseguire con correttezza nella predisposizione del post denuncia e per la presa in carico del caso.

Pertanto, una buona sinergia tra polizia giudiziaria, Centro antiviolenza, la psicologa e il Servizio sociale che sono intervenuti prima dell'acquisizione della denuncia sono essenziali per chiudere la fase della denuncia e per affrontare nella fase successiva tanti aspetti pratici non meno rilevanti relativi alla protezione, al mantenimento temporaneo, al sostegno alla vittima.

La denuncia-querela alla fine della fase di accompagnamento è risultato il momento più delicato. Per evitare la «vittimizzazione secondaria», cui poteva incorrere Nasha facendole rivivere uno stato di vittima nell'esposizione delle condizioni di sofferenza a cui è stata sottoposta, è stato concordato con l'assenso della donna, dei Servizi, della psicologa il momento più favorevole per raccogliere i fatti-reati contestati da Nasha al marito.

Il caso è stato trattato con un'elevata conoscenza della parte offesa e del suo passato in modo che non ci fossero coni d'ombra nel suo racconto, che tutto fosse coerente e ricco di situazioni che potessero essere verificate al fine di rappresentare all'autorità giudicante tutte le fonti di prova possibili che in molti casi e anche in questo, non trovano elementi oggettivi di riscontro.

Un team affiatato composto dalla polizia giudiziaria, Servizi sociali e personale del Centro antiviolenza è senz'altro garante di un lavoro svolto con oggettività derivante da competenze diverse e da imparzialità nel gestire il periodo preparatorio alla denuncia e successivo alla stessa. Le risorse a disposizione nel caso di specie hanno consentito alla vittima, al di là dell'esito giudiziario, di ritrovare la serenità familiare personale e dei propri figli. Con tutti gli aspetti di non poco conto derivanti dall'aver un'indipendenza economica e una nuova vita.

## Fondazione IRCCS Cà Granda Ospedale Maggiore Policlinico di Milano

### L'intervento del medico in pronto soccorso: sospettare, riconoscere, documentare

*Alessandra Kustermann e Alessandra Farina*

Anna, Francesca, Fatima, Giovanna ... raccontano la propria storia di violenza subita, diversa da tutte le altre ma al tempo stesso simile a tutte le altre. Sono proprio queste somiglianze il «sintomo» che dobbiamo imparare a riconoscere per poter diagnosticare il più precocemente possibile una situazione di maltrattamento.

Come accade in medicina la conoscenza delle patologie porta a ricercarne le manifestazioni favorendo la diagnosi precoce.

La letteratura e l'esperienza clinica suggeriscono evidenze che dobbiamo conoscere per poter inquadrare il fenomeno della violenza di genere.

All'inizio nella coppia tutto è perfetto, la donna si sente al Centro di ogni attenzione e protagonista di un idillio amoroso. Molto presto però gelosia e strategie di controllo prendono il sopravvento. Progressivamente gli affetti e le amicizie vengono allontanati, il lavoro e l'indipendenza sono mal tollerati. L'uomo diventa irritabile e aggressivo, prende ogni pretesto per mettere in atto una continua denigrazione e svalorizzazione della donna (non sei una buona moglie, non sei una buona madre ecc.).

**È tuttavia nella fase della esplosione della violenza che più frequentemente la donna chiede aiuto al pronto soccorso e alle Forze dell'Ordine.** È il momento in cui la paura per la propria sopravvivenza e il dolore fisico prevalgono sul timore delle ritorsioni da parte del partner maltrattante.

La fase successiva della contrizione amorosa o «luna di miele» in cui l'uomo manifesta una sorta di pentimento riguardo al proprio comportamento violento, **è spesso alla base dei ripensamenti delle donne** riguardo alla decisione di chiedere aiuto ai Centri antiviolenza o perfezionare una denuncia. L'atteggiamento ambivalente della donna che, rinforzata dalle

scuse del partner dopo un episodio di violenza, crede ogni volta di poterlo cambiare o di controllare l'escalation della violenza limitando i propri comportamenti e restringendo la propria vita, porta le donne ad accettare nel tempo violenze sempre peggiori.

Abbiamo descritto il cosiddetto **ciclo della violenza**, frutto di studi retrospettivi eseguiti nel secolo scorso volti a ricercare le costanti di una relazione di maltrattamento culminata nell'omicidio della donna da parte del partner.

«Il ciclo della violenza è da intendersi come il progressivo e rovinoso vortice in cui la donna viene inghiottita dalla violenza continuativa, sistematica, e quindi ciclica, da parte del partner» [L. Walker, 1979].

**Ogni volta che un ciclo si compie la donna diventa più fragile, riduce la propria capacità di reagire e tollera violenze sempre maggiori.**

Questa progressione insieme alla dipendenza economica, allo stato di isolamento e di paura giustifica il sentimento contraddittorio che lega la donna al partner e contribuisce a rendere molto complicato l'allontanamento.

Le donne imparano che ogni reazione porta a un aggravamento delle azioni violente del partner e sono portate a colpevolizzarsi pensando addirittura di essere le responsabili della violenza subita.

A tal proposito è stata identificata la sindrome della donna maltrattata (*battered woman syndrome*) caratterizzata da uno stato depressivo, bassa autostima, sentimento di paura e impotenza appresa, una sorta di paralisi psicologica che inibisce ogni reazione (non ce la farò mai a uscire da questa situazione...) e che spesso si associa a stati d'ansia, disturbi fisici di natura psicosomatica, abuso di alcol e uso di droghe, manifestazioni di ira e rabbia e un atteggiamento apatico nei confronti dell'esistenza.

È generalmente difficile instaurare relazioni empatiche con queste donne per consentire loro di fidarsi degli operatori e aderire a un percorso di uscita dalla violenza. Per questo è indispensabile che gli operatori siano formati e competenti, abbiano ben chiare le possibilità di aiuto e sappiano valutare la situazione di rischio potenziale in cui le donne si trovano.

Non si deve chiedere alla donna perché non abbia ancora lasciato il partner ma favorire un percorso di presa di coscienza della situazione sostenendola e informandola della diffusione sociale del fenomeno e delle sue caratteristiche. Ritrovarsi nel racconto del ciclo della violenza la aiuterà a non sentirsi isolata e a riconoscersi come vittima e non come unica responsabile della propria condizione.

Spesso infatti sono storie decennali di violenze psicologiche e fisiche subite nella solitudine con il peso della responsabilità nei confronti dei figli, la paura e la vergogna per l'umiliazione sociale in un mondo in cui ancora è ben radicato lo stereotipo di genere.

Le conseguenze della violenza subita, proprio per le sue caratteristiche di ordinarietà e continuità sono molte e profonde nella vita della donna.

Riguardano problemi fisici legati ai traumi subiti, problemi psicologici come ansia, depressione, disturbi del comportamento alimentare, disturbi psicosomatici e tendenza al suicidio,

abuso di alcol e sostanze stupefacenti, malattie sessualmente trasmesse, patologie della gravidanza, figli nati con basso peso alla nascita, aborti e in generale una difficoltà di accesso alle cure. Tutto questo si concretizza in disabilità e morte. Le cifre sono inequivocabili per quanto riguarda gli omicidi (femminicidi) che negli anni sono rimasti costanti nonostante la diffusa informazione e lo sviluppo delle reti. I costi sociali delle disabilità conseguenti alla violenza subita dalle donne sono molto elevati e quantificabili.

È importante ricordare come nell'ambito del maltrattamento ogni cambiamento nella relazione di coppia generi o acuisca il livello di violenza espressa. Tipicamente l'inizio della convivenza, la gravidanza, la separazione e il divorzio, la presa di coscienza della donna e la eventuale denuncia rappresentano situazioni di esordio o di escalation della violenza.

Anche questo fa parte delle informazioni importanti che si devono ottenere dalle donne quando abbiamo il sospetto di un caso di maltrattamento.

Il primo riferimento per la donna è certamente il medico di Medicina generale (MMG) che può conoscere le situazioni familiari e instaurare quel rapporto di fiducia indispensabile per favorire il racconto e la presa di coscienza.

Il compito degli operatori sanitari impegnati nell'emergenza-urgenza invece è di intercettare precocemente i casi di maltrattamento sospettando e ricercando gli indizi di svelamento che derivano dalla conoscenza del fenomeno.

**Sono gli indizi comportamentali, anamnestici e clinici che dobbiamo ricercare**, quando la donna racconta di essere vittima di violenza o quando sospettiamo una situazione di maltrattamento. In ogni caso all'accoglienza in triage viene sempre assegnato un codice giallo di priorità alla visita ed è previsto un percorso anche fisicamente separato per la donna che le consenta di attendere in sicurezza e tranquillità.

È documentato come le donne vittime di violenza si rivolgano ai servizi di emergenza con maggiore frequenza rispetto alla popolazione generale. **L'operatore sanitario potrebbe essere il primo che ascolta una vittima di violenze decennali e talvolta l'unico**, data la tipica ambivalenza delle donne riguardo alla relazione con il partner maltrattante.

Spesso gli accessi nei pronto soccorsi riguardano stati d'ansia non controllati, sintomi cronici con scarsi riscontri oggettivi oppure eventi traumatici riferiti ai giorni precedenti. I racconti delle donne non sempre sono coerenti con quanto osservato clinicamente e spesso sono presenti lesioni fisiche di epoca diversa. Si trovano accanto a lesioni attuali, per esempio, gli esiti di vecchie fratture (arti superiori e coste), ecchimosi e lividi generati in tempi successivi magari in zone del corpo non facilmente visibili. A volte si trovano lesioni che richiamano l'oggetto che le ha provocate (morsicatura, bruciature di sigaretta...) o lesioni tipiche quali l'ecchimosi periorbitaria e la lesione del timpano conseguenti a pugni e schiaffi.

Ogni volta che si sospetta un maltrattamento non dichiarato è di fondamentale importanza quindi eseguire **una visita accurata per mettere in evidenza le lesioni e correlarle al racconto della donna**.

Quando invece la stessa donna racconta le violenze subite è importante **la redazione di un verbale** accurato che specifichi se conosciuto il nome del maltrattante. La donna deve



essere rassicurata e aiutata a entrare nel dettaglio delle situazioni e il racconto deve essere riportato fedelmente dall'operatore.

**È consigliabile, previo consenso della donna, ottenere documentazione fotografica delle lesioni** seguendo poche regole: inquadratura perpendicolare, riconoscibilità della parte anatomica, un calibro che consenta di definire l'estensione della lesione, i dati anagrafici della donna e la data dell'evento. Non sempre, tuttavia, sono presenti lesioni sul corpo di una donna maltrattata neppure se vittima di violenza sessuale per cui diventa importante nella definizione della prognosi considerarne anche la sofferenza psicologica.

Raccolta l'anamnesi, eseguito l'esame obiettivo e assegnata la **prognosi è fondamentale pesare il rischio di recidiva** e di escalation della violenza perpetrata nei confronti della donna una volta rientrata al domicilio.

Le linee guida nazionali indicano il *Dangerous Assessment 5 (DA5)* quale strumento adeguato alla rilevazione del rischio di recidiva.

Sono 5 semplici domande che vengono somministrate alla donna:

1. La violenza fisica è aumentata di frequenza e gravità negli ultimi 6 mesi?
2. Ha mai usato un'arma o l'ha mai minacciata con un'arma? Ha mai cercato di strangolarla?
3. Crede che lui sia capace di ammazzarla?
4. È mai stata percossa quando era in gravidanza?
5. Lui è fortemente e costantemente geloso?

Una risposta positiva a 3/5 domande ha una sensibilità maggiore del 80% nel definire il rischio di escalation.

Da rilevare inoltre che il tentativo di strangolamento capace di determinare i segni patognomici sul corpo della donna è segno di una forte determinazione omicida e va considerato con una attenzione particolare.

A seconda del rischio rilevato le procedure prevedono diversi gradi di intervento.

**In caso di rischio non elevato** la donna può rientrare al domicilio attivando le proprie risorse parentali e amicali. Viene comunque obbligatoriamente informata dell'esistenza della Rete e invitata a contattare l'associazione antiviolenza del territorio. I migliori risultati si ottengono favorendo in ogni modo il contatto della donna con l'associazione, per esempio, segnalandola in modo che sia richiamata nei giorni successivi ai fatti.

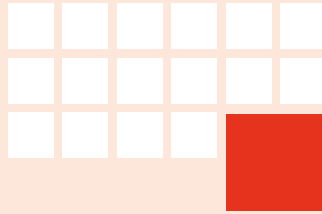
**In caso di rischio elevato** invece la donna non può rientrare a casa e si possono attivare le procedure per l'allontanamento in emergenza presso le Case rifugio dove si potrà con più calma e un aiuto psicologico e legale inquadrare la situazione. In alternativa, nell'ambito di procedure concordate, è generalmente possibile ricoverare la donna in ospedale o i figli minori in reparto pediatrico togliendola temporaneamente dalla difficile situazione per consentire l'attivazione della Rete. Tipicamente ciò succede nel fine settimana.

In ogni caso trattandosi di un reato procedibile d'ufficio **il medico è tenuto a sporgere denuncia o fare referto all'autorità giudiziaria.**

Data la complessità del fenomeno ogni nodo della rete deve collaborare con la propria specifica competenza al difficile percorso di riscatto dalla violenza che la donna dovrà affrontare.

Le possibilità per la donna di uscire da una situazione di violenza dipendono molto dalle risposte che incontra nel momento in cui decide di chiedere aiuto all'esterno. Per questo è fondamentale tenere alto l'obiettivo della continua formazione del personale sanitario che superando ogni stereotipo faccia proprie adeguate modalità di approccio alle vittime.





## **Ringraziamenti**





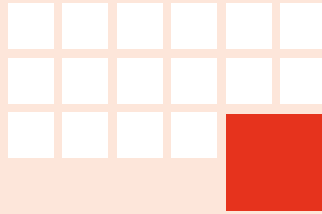
Questo lavoro raccoglie i contributi di donne e uomini a vario titolo impegnati con le loro competenze e conoscenze a sensibilizzare l'opinione pubblica nel contrasto alla violenza di genere.

Un particolare e sentito ringraziamento all'Arma dei Carabinieri, alla Polizia di Stato e a tutte le Forze di Polizia, agli operatori sanitari quotidianamente impegnati nella difesa delle vittime di violenza.

Il loro contributo rappresenta la testimonianza di una dedizione professionale qualificata che è il presupposto di un'azione efficace nella prevenzione del fenomeno, nella protezione della donna e nella punizione del colpevole.

Un particolare ringraziamento va anche ai colleghi di PoliS-Lombardia, Paolo Pinna e Daniela Corradini per aver reso possibile nel corso di questi anni lo svolgimento di iniziative di formazione a favore delle Forze dell'Ordine, contribuendo alla sensibilizzazione degli operatori e alla condivisione di buone pratiche.

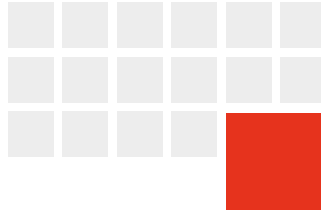




## **Riferimenti bibliografici**







Action Aid (2020), *Tra retorica e realtà. Dati e proposte sul sistema antiviolenza in Italia*.

Agnello Hornby S., Calloni M. (2013), *Il male che si deve raccontare per cancellare la violenza domestica*, Feltrinelli, Milano.

Archer J. (2000), *Sex Differences in Aggression Between Heterosexual Partners. A Meta-analytic Review*, Psychological Bulletin, 126, pp 651-680.

Baldry A.C. (2006), *Dai maltrattamenti all'omicidio. La valutazione del rischio di recidiva e dell'uxoricidio*, Franco Angeli, Milano.

Balier C. (1999), *Destructivité-traumatisme-déculturation*, Psychiatrie Française, vol 30 n° Spécial novembre, 1999, pp. 47-56.

Bonazzi M. (2018), *Col crimine nasce l'uomo*, Mimesis Edizioni, Fano.

Cimagalli F. (a cura di) (2014), *Le politiche contro la violenza di genere nel welfare che cambia. Concetti, modelli e servizi*, Franco Angeli, Milano.

*Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica*, approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011 ed aperta alla firma l'11 maggio 2011 a Istanbul, ratificata in Italia con la legge n. 77/2013.

Corradi C., Stöckl H. (2014), *The role of national member states and the EU in fighting violence against women in 10 European Countries*, conference papers, ISA World Congress of Sociology.

Council of Europe, *Statement of principles and minimum standard of practice for domestic violence perpetrators programmes and associated women's services*, in [www.coe.int/equality/](http://www.coe.int/equality/) (Giulini, Gambarino)

Creazzo G. (2008), *Scegliere la libertà: affrontare la violenza*, Franco Angeli, Milano.

De Vido S. (2016), *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Mimesis, Venezia.

Demurtas P., Peroni C., Mauri A. (2020), *I Centri antiviolenza ai tempi del Coronavirus*, Covid-19. Riflessione sull'emergenza e oltre. La Rivista delle Politiche Sociali, testo disponibile al sito <https://www.ediesseonline.it/wp-con->

tent/uploads/2020/07/I-Centri-antiviolenza-ai-tempi-del-Coronavirus\_Demurtas-Peroni-Mauri.pdf (consultato il 7 settembre 2020).

Dobash R.P., Dobash R.E. (1992), *Women, Violence and Social Change*, Routledge, Londra-New York.

EIGE (2014), *Estimating the costs of gender-based violence in the European Union*, Lussemburgo: Publications Office of the European Union.

Eures, Ricerche Economiche e Sociali (2014), *Secondo Rapporto sul femminicidio in Italia. Caratteristiche e tendenze del 2013*, Roma, [www.eures.it](http://www.eures.it)

European Commission, *Let's put an end to Violence against Women*, factsheet novembre 2019.

FRA (2015), *Violence against women: An EU-wide survey. Main results report*, Lussemburgo: Publications Office of the European Union, testo disponibile al sito: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-technical-report-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-technical-report-1_en.pdf)

Freud S. (1977), *Il perturbante*, in Freud S. [a cura di C. Musatti] (1977), *Opere*, Bollati-Boringhieri, Torino, vol. 9, pp. 77-114.

Garbarino F., Giulini P. (2019), *Interventi di giustizia riparativa nella prevenzione della lesività delle condotte persecutorie*, Rivista Psicobiettivo, 39.

Garbarino F., Giulini P. (2020), «La violenza nelle relazioni strette. L'esperienza di giustizia riparativa del CIPM (Centro Italiano per la Promozione della Mediazione)», in Pezzini B., Lorenzetti A. (a cura di) (2020), *La violenza di genere dal codice Rocco al Codice Rosso*, Giappichelli Editore, Torino.

Giulini P., Emiletti L. (2018), *Treatment for sex offenders in prison. The experience of the intensified treatment unit in «Milano-Bollate prison»*, Rassegna Italiana di Criminologia, 3, pp. 247-253.

Giulini P., Scotti A. (2013), *Il campo del trattamento del reo sessuale tra ingiunzione terapeutica e controllo benevolo*, Rivista di Medicina Legale e delle Assicurazioni, 4, pp. 1863-1883.

Giulini P., Xella C. (a cura di) (2011), *Buttare la chiave? La sfida del trattamento per gli autori di reati sessuali*, Cortina Editore, Milano.

Grandi C. (2011), *A proposito di reati culturalmente motivati*, Rivista di Diritto Penale Contemporaneo, testo disponibile al sito: <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/Grandi%20cult%20motiv.pdf>.

GREVIO (2019), *Baseline Evaluation Report – Italy*, Council of Europe, testo disponibile al sito: <https://rm.coe.int/grevio-report-italy-first-baseline-evaluation/168099724e> (consultato il 30 gennaio 2020).

GREVIO (2018), *Implementation of the Istanbul Convention in Italy. Shadow Report of women's NGOs*, disponibile al link: <https://www.direcontrolaviolenza.it/wp-content/uploads/2018/11/GREVIO.Report-inglese-finale.pdf> (7 settembre 2020).

Hagemann-White C. et al. (2006), *Combattre la violence à l'égard des femmes, Étude du bilan des mesures et actions prises pour combattre la violence à l'égard des femmes dans les États membres du Conseil de l'Europe*, Strasburgo: Direction générale des droits de l'homme, testo disponibile al sito: <https://rm.coe.int/168059aa53> (consultato il 30 gennaio 2020).

Hall R.J. (2015), *Feminist Strategies to End Violence Against Women. The Oxford Handbook of Transnational Feminist Movements*, Oxford University Press, Oxford.

Hirigoyen M.F. (2013), *Sottomessa*, Einaudi, Torino.

IRPPS-CNR (2020), *Le Case rifugio. Le rilevazioni ISTAT e CNR*, testo disponibile al sito: <https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2020/06/viva-pb-Case-rifugio-1.pdf>

ISTAT (2014), *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia*, testo disponibile al sito: [https://www.istat.it/it/files/2015/06/Violenze\\_contro\\_le\\_donne.pdf](https://www.istat.it/it/files/2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf)

- ISTAT (2019), *Gli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza sessuale*. Roma: ISTAT, testo disponibile al sito: <https://www.istat.it/it/files//2019/11/Report-stereotipi-di-genere.pdf>
- ISTAT e Presidenza del Consiglio dei Ministri (2020), *I Centri antiviolenza. Principali risultati dell'indagine condotta nel 2019*, 28 ottobre 2020, disponibile al sito <https://www.istat.it/it/files//2020/10/Report-Centri-antiviolenza-28102020-1.pdf>
- ISTAT (2020), *Il numero di pubblica utilità 1522 durante la pandemia (marzo-ottobre 2020)*, disponibile al sito <https://www.istat.it/it/archivio/250804>
- ISTAT (2020), *Il numero di pubblica utilità 1522 durante la pandemia (marzo-giugno 2020)*, disponibile al sito <https://www.istat.it/it/archivio/246557>
- ISTAT (2020), *Violenza di genere al tempo del Covid-19: le chiamate al numero di pubblica utilità 1522*, 13 maggio 2020, disponibile al sito <https://www.istat.it/it/archivio/242841>
- ISTAT, *L'allerta internazionale e le evidenze nazionali attraverso i dati del 1522 e delle Forze di Polizia* (20 luglio 2020), disponibile al sito <https://www.istat.it/it/files//2020/05/Dati-del-1522-e-delle-Forze-di-Polizia.pdf>
- Lauwaert K., Aertsen I. (2015), *Desistance and restorative justice-Mechanism for desisting from crime within restorative justice practices*, European Forum for Restorative Justice, 4[3].
- Lobascio D. (2015), *Le prospettive dell'esecuzione penale esterna tra emergenza e spinte trasformative*, par. 2, in: *Democrazia e diritto*, Fondazione CRS - Franco Angeli, Milano.
- Loi D., Samek-Lodovici M., Pietrobelli M. (2019), *L'azione dei movimenti delle donne e delle istituzioni internazionali nelle politiche di contrasto alla violenza di genere in Europa*, Sicurezza e Scienze Sociali, Springer Publishing, New York, 3, pp. 49-64. DOI: 10.3280/SISS2019-003005.
- Lorenzetti A. (2018), *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Franco Angeli, Milano, pp. 69-175.
- Magaraggia S., Cherubini D. (2013), *Uomini contro le donne? Le radici della violenza maschile*, Utet, Torino.
- Massaro A., Baffa G., Laurito A. (2020), *Violenza assistita e maltrattamenti in famiglia: le modifiche introdotte dal c.d. Codice Rosso*, Giurisprudenza penale trimestrale, 1.
- Merzagora Betsos I. (2009), *Uomini violenti – I partner abusanti e il loro trattamento*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Miller E., McCaw B. (2019), *Intimate partner violence*, The New England Journal of Medicine, 380, pp. 850-857.
- Ministero della Giustizia (2020), *Il Rapporto: un anno di Codice Rosso*.
- Ministero dell'Interno (2020), *Un anno di Codice Rosso. Reati spia e femminicidi*, disponibile al sito [https://www.interno.gov.it/sites/default/files/%202020-11/brochure\\_violenza\\_sulle\\_donne\\_25\\_novembre\\_2020.pdf](https://www.interno.gov.it/sites/default/files/%202020-11/brochure_violenza_sulle_donne_25_novembre_2020.pdf)
- Ministero dell'Interno, Direzione centrale della Polizia Criminale, Servizio Analisi Criminale (2020), *Violenza di genere e omicidi volontari con vittime donne. Gennaio-Giugno 2020*.
- Morrel T.M., Elliott J.D., Murphy C.M., Taft C.T. (2003), *Cognitive behaviour and supportive group treatments for partner-violent men*, Behaviour-Therapy, 34, pp. 77-95.
- Oddone C. (2018), *Buone pratiche europee di programmazione attuativa nell'ambito dei Piani d'Azione Nazionale contro la violenza – Esempi da Austria, Francia, Spagna e Portogallo*, deliverable n. 2 del progetto ViVa, CNR-IRPPS, testo disponibile al sito: <https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2019/08/deliverable02-buone-pratiche-programmazione-attuativa-nell-ambito-dei-Piani-azione-nazionale-contro-violenza-esempi-Austria-Francia-Spagna-Portogallo.pdf> (consultato il 30 gennaio 2020).
- OMS (2019), *Violence against women. Intimate partner and sexual violence against women*. Ginevra, OMS, testo disponibile al sito: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/329889/WHO-RHR-19.16-eng.pdf?ua=1> (consultato il 30 gennaio 2020).

- Parlamento Europeo, Dipartimento tematico Diritti dei cittadini e affari costituzionali (2020), *Tackling violence against women and domestic violence in Europe*, ottobre 2020.
- Pezzini B., «Il diritto e il genere della violenza: dal Codice Rocco al Codice Rosso», in Pezzini B., Lorenzetti A. (a cura di) (2020), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso – Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Giappichelli Editore, Torino.
- Pietrobelli M., Toffanin A.M., Busi B., Misiti M. (2020), *Violence against Women in Italy after Beijing 1995: The Relationship between Women's Movement(s), Feminist Practices and State Policies*, *Gender & Development*, 28(2), pp. 377-392.
- Ponti G.L., Merzagora I. (1993), *Psichiatria e giustizia*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Regione Lombardia, *Piano quadriennale regionale per le politiche di parità, prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-2023* – l.r. 11/2012, Deliberazione del Consiglio Regionale n. XI/999, 25 febbraio 2020.
- Regione Lombardia, *Seconda relazione al consiglio regionale in risposta all'art. 11 – clausola valutativa della l.r. n. 11/2012: attuazione e risultati della l.r. n. 11/2012: «interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore delle donne vittime di violenza»*, DGR 3029, 6 aprile 2020.
- Roia F. (2017), *Crimini contro le donne. Politiche, leggi, buone pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- Romito P. (a cura di) (2017), *La violenza di genere su donne e minori. Una guida per chi lavora sul campo*, Carrocci Faber, Roma.
- Salerno A., *Psicodinamica delle relazioni violente. Aspetti psicologici, clinici e sociali*, in S.Vaccaro (a cura di) (2016), *Violenza di genere, Saperi contro*, Mimesis, Milano-Udine.
- Snider C., Webster D., O'Sullivan C.S., Campbell J. (2009), *Intimate partner violence: development of a brief risk assessment for the emergency department*, *Academy Emergency Medicine*, 16, pp. 1208-1216.
- Toffanin A.M. (2019), *La ricerca sulla violenza maschile contro le donne. Una rassegna della letteratura*, deliverable n. 7 del progetto ViVa, CNR-IRPPS, testo disponibile al sito: <https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2019/08/deliverable07-ricerca-sulla-violenza-maschile-contro-donne-rassegna-della-letteratura.pdf> [consultato il 30 gennaio 2020].
- Toffanin A.M., Pietrobelli M., Misiti M. (2020), *Violenza contro le donne: il ruolo del Progetto ViVa nel contesto delle politiche in Italia*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2/2020, pp. 161-175.
- UNODC (2018), *Global Study on Homicide 2018, Gender-related killing of women and girls*, testo disponibile al sito: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18\\_Gender-related\\_killing\\_of\\_women\\_and\\_girls.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf)
- Walby S., Towers J. (2015), *Measuring violence to end violence: mainstreaming gender*, *Journal of Gender-Based Violence* (1)1, pp. 11–31. DOI: 10.1332/239868017X14913081639155.
- Walker L. E. (1979), *The Battered Woman*, Harper and Row, New York.
- Walker L.E. (2000), *The Battered woman syndrome*, Springer Publishing, New York.
- WAVE (2017), *The situation of women's support services in the EU: WAVE Country Report 2017*, testo disponibile al sito: <https://protasis-project.eu/wave-report-2017/>
- Weldon S.L. (2002), *Protest, policy, and the problem of violence against women. A cross-national comparison*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- WeWorld (2013), *Quanto costa il silenzio? Indagine nazionale sui costi economici e sociali della violenza contro le donne*, Intervita Onlus, Milano, testo disponibile al sito: [https://www.weworld.it/publicazioni/2013/QuantoCostaSilenzio\\_SHORT/files/assets/common/downloads/publication.pdf](https://www.weworld.it/publicazioni/2013/QuantoCostaSilenzio_SHORT/files/assets/common/downloads/publication.pdf) [consultato il 30 gennaio 2020].

WHO (2016), *Global plan of action to strengthen the role of the health system within a national multisectoral response to address interpersonal violence, in particular against women and girls, and against children*, testo disponibile al sito: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/252276/9789241511537-eng.pdf;jsessionid=D9180401B0F7B47B0441EA9E89A821B5?sequence=1>



## I volumi Polis Lombardia

*Rapporto Lombardia 2019*

*Rapporto Lombardia 2020, volume 1*

*Rapporto Lombardia 2020 – volume 2. Studio per la ripartenza dei territori lombardi*

Elio Borgonovi, *Guardare oltre. Dialoghi per i giovani medici*, introduzione di Alessandro Colombo, postfazione di Ovidio Brignoli

Alessandro Colombo, Marta Marsilio (a cura di), *Risorse umane e sistema socio-sanitario. Note per la formazione manageriale*, premessa di Elio Borgonovi

*Il pugno nel cuore. La conoscenza e le competenze per contrastare la violenza di genere*, introduzione di Fulvio Matone e Armando De Crinito; prefazione di Fabio Roia



Finito di stampare nel mese di luglio 2021  
presso Vulcanica S.r.l. Nola (NA)

Quasi una donna su tre, nel mondo, dichiara di aver subito una violenza fisica o sessuale. Nel 2020, in Italia, ogni tre giorni una donna è stata vittima di femminicidio. Accanto alla ferocia di queste aggressioni, ciò che colpisce della violenza contro le donne è la sua ostinata presenza nel nostro quotidiano, la sua presenza tra le mura domestiche, che spesso nascondono un dolore celato e vissuto in famiglia. È questo il «pugno nel cuore», una violenza che coinvolge nel profondo gli affetti, i sentimenti, le emozioni di chi la subisce, ma anche di chi entra in contatto con le vittime per il ruolo che è chiamato a rivestire.

Dal rapporto sulle attività svolte da operatori qualificati – medici, assistenti sociali, magistrati, agenti di polizia –, in costante dialogo interdisciplinare e multiprofessionale fra loro, emerge un quadro allarmante e complesso, di un fenomeno radicato nella cultura e negli stereotipi di genere della popolazione, sia femminile che maschile.

Fondamentali risultano l'ascolto dei bisogni della vittima, l'accoglienza e l'accompagnamento a un percorso di uscita dalla violenza, così come l'attività di contrasto per prevenire la violenza e le iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica su cui il rapporto si sofferma. Nel libro vengono evidenziate metodologie utilizzate, prassi e interventi di prevenzione delle vittime e dei maltrattanti, procedure di sostegno alle vittime attuate in sinergia con le reti territoriali, le Case rifugio e i Centri antiviolenza, politiche integrate di contrasto alla violenza di genere mutate dai principi della Convenzione di Istanbul.

