

# FEMMINICIDIO E RESPONSABILITA' DI STATO

## MISURE IN MATERIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE CONTENUTE NEL D.L. N. 93/2013 ED INADEGUATEZZA DELLE RISPOSTE ISTITUZIONALI

A cura dell'avv. Barbara Spinelli\*

**Sommario:** 1. Abstract. - 2. La *RATIO LEGIS*: obiettivi dell'intervento normativo. - 3. Le questioni di pregiudizialità costituzionale. - a) Carezza dei presupposti di necessità ed urgenza dell'intervento normativo. Violazione dell'art. 77 Cost. - b) Incompatibilità dell'intervento con i principi costituzionali, l'ordinamento dell'Unione europea e gli obblighi internazionali. Violazione degli art. 3 e 117 comma 1. - 4. Commento alle misure introdotte dal decreto legge in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere ed esposizione delle principali criticità. - a) modifiche al codice penale. (art. 1) - b) modifiche al codice di procedura penale. (art. 2) - 5. Misure di prevenzione per condotte di violenza domestica (art. 3) - 6. Tutela per gli stranieri vittime di violenza domestica (art. 4) - 7. Piano di azione contro la violenza sessuale e di genere (art. 5) - 8. Quale ruolo per il Parlamento? - 9. Quale il ruolo della società civile? - 10. Documenti online

### 1. ABSTRACT

In data 17 agosto 2013 è entrato in vigore il decreto legge n. 93 del 14 agosto 2013 "*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province*", pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 16 agosto 2013.

Il decreto legge è stato presentato dal Governo come decreto legge sul "femminicidio", poiché, tra le altre, al capo I contiene misure rivolte alla "*prevenzione e contrasto della violenza di genere*".

In realtà si tratta di un vero e proprio pacchetto sicurezza, che legittima la necessità di utilizzare il diritto penale "*per finalità dissuasive*" in ragione del "*susseguirsi di eventi di*

---

\* **Barbara Spinelli**, avvocatessa del Foro di Bologna, è portavoce del gruppo di studi "Generi e famiglie" dell'Associazione Nazionale Giuristi Democratici, che rappresenta nella Piattaforma CEDAW e nella Convenzione "NoMore! Contro la violenza sulle donne - femminicidio", e con cui collabora a livello internazionale nell'ambito della International Association of Democratic Lawyers (IADL). Per IADL, associazione con status consultivo ECOSOC, ha partecipato alla revisione di varie risoluzioni sul femminicidio presentate nell'ambito delle Nazioni Unite. Barbara Spinelli è anche autrice del libro "Femminicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale" (Franco Angeli, 2008) e di numerose pubblicazioni in materia. E' stata redattrice, per la Piattaforma CEDAW, del Rapporto Ombra sull'implementazione della CEDAW in Italia, presentato nel corso della 49ma sessione CEDAW il "Rapporto Ombra sull'attuazione della CEDAW in Italia 2005-2011". E' stata convocata come esperta indipendente per le Nazioni Unite: nel 2011, dalla Relatrice Speciale dell'ONU contro la violenza sulle donne, nel seminario di esperti preparatorio del Rapporto Annuale 2012 al Consiglio dei Diritti Umani, sugli omicidi basati sul genere, nell'ambito del quale ha presentato l'expert paper "*Femicide and femicide in Europe as a result of intimate partner violence*"; e nel 2013, dall'UNODC, per l'elaborazione di un piano di azione per l'accesso delle donne vittime di violenza al sistema di giustizia penale. A gennaio 2012, è stata punto di contatto per le ONG nel corso della Missione in Italia della Relatrice Speciale dell' ONU contro la violenza sulle donne. E' consulente legale per il centro antiviolenza "Trama di Terre", di Imola (BO), anche in materia di matrimoni forzati. Gestisce i blog <http://femminicidio.blogspot.com>, <http://gdcedaw.blogspot.com>, <http://femicideineu.blogspot.com>. Contatti: [avv.barbaraspinelli@gmail.com](mailto:avv.barbaraspinelli@gmail.com).

*gravissima efferatezza in danno di donne" e del "conseguente allarme sociale che ne è derivato".*

Il femminicidio, anche se scoperto dai media e preso in considerazione dalla politica solo di recente, non è fenomeno di oggi: la violenza maschile sulle donne ha un carattere strutturale e non certo emergenziale, come affermato dal Preambolo della Convenzione di Istanbul<sup>1</sup>, recentemente ratificata, e come pure riconosciuto dalla Presidente Boldrini e dal Presidente Grasso a più riprese.

Le misure introdotte con questo decreto legge rappresentano la risposta tardiva e inadeguata del Governo alle raccomandazioni provenienti dalle Nazioni Unite già nel 2011 (Comitato CEDAW)<sup>2</sup> e nel 2012 (Relatrice Speciale dell'ONU contro la violenza sulle donne)<sup>3</sup>.

A due anni esatti dalle raccomandazioni del Comitato CEDAW, che evidenziavano come l'incremento dei femminicidi trovasse causa nel *"fallimento delle autorità dello Stato"* nell'assicurare protezione adeguata alle donne che subivano violenza da parte di partners ed ex partners, il Governo a luglio 2013 avrebbe dovuto presentare un rapporto urgente, per riferire sulle misure adottate negli ultimi due anni al fine di contrastare il fenomeno.

Il Comitato CEDAW chiedeva di dare priorità all'adozione di misure strutturali, capaci di tenere conto anche della specifica posizione delle donne in situazioni più vulnerabili, con cui *"assicurare che le donne vittime di violenza abbiano immediata protezione, compreso l'allontanamento dell'aggressore dall'abitazione, la garanzia che possano stare in rifugi sicuri e ben finanziati su tutto il territorio nazionale; che possano avere accesso al gratuito patrocinio, alla assistenza psico-sociale e ad un'adeguata riparazione, incluso il risarcimento"*. Raccomandava inoltre di strutturare un sistema efficace di raccolta dati, di assicurare la formazione di tutti gli operatori, di coinvolgere la società civile in campagne di sensibilizzazione, nonché di ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e in ambito domestico.

Queste azioni, che richiedevano un programma di azione quadriennale per la loro realizzazione, ed un programma biennale per l'adozione delle misure più urgenti per la protezione delle donne, sono state ignorate per due anni dagli esecutivi che si sono succeduti, eccezion fatta per la temporanea presa in carico della questione da parte della Ministra Idem.

A luglio ovviamente il Governo italiano non ha presentato il rapporto richiesto dal Comitato CEDAW: così ad agosto, dopo due anni di inattività totale, del tutto inadempiente rispetto ai termini di consegna, ha pensato di salvarsi *in extremis* attraverso questo decreto legge, per poter fare bella figura includendolo nel Rapporto che, parrebbe, dovrebbe presentare a settembre.

Di qui il nome, "d.l. femminicidio", e la grancassa mediatica che lo ha circondato.

Si tratta di una misura che ha la funzione preminente di riabilitare, dentro e fuori i confini nazionali, l'immagine e l'esistenza stessa del Governo, già fortemente compromessa dalla condanna di Berlusconi, dall'affaire Ablyazov e dagli insulti razzisti alla Ministra Kyenge.

---

<sup>1</sup> Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ratificata con l. n. 77/2013.

<sup>2</sup>

[http://www.retepariopportunita.it/Rete\\_Pari\\_Opportunita/UserFiles/Consiglio\\_Europa/CONCLUSIONI%202011\\_CEDAW.pdf](http://www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/Consiglio_Europa/CONCLUSIONI%202011_CEDAW.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.amnesty.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5996#4b5677>

Ma qual è la logica che sorregge questo decreto legge? E' idoneo al raggiungimento degli obiettivi indicati dalle raccomandazioni ONU? Oppure, dopo due anni di attivismo dell'associazionismo femminile e di attenzioni morbide al tema da parte dei media, è quanto di peggio ci si potesse aspettare?

Forse è così.

Inserire le misure in materia di femminicidio in un pacchetto sicurezza è stata una scelta infelice, sia simbolicamente che metodologicamente: da un Governo che si è impegnato a istituire una task force intergovernativa sul tema, ci si sarebbe aspettati che fosse addivenuto ad un provvedimento *ad hoc* da sottoporre al Parlamento, e che lo avesse fatto solo dopo aver reso noti i dati raccolti dalla task force, il programma elaborato, ed ovviamente dopo aver audito la società civile circa le proposte di riforma elaborate dalla task force.

L'intervento legislativo è poi dequalificato dal fatto che, già ad una prima lettura, appare chiaro che le disposizioni introdotte sono figlie di un legislatore disattento, che rispolvera il diritto penale del nemico senza valutare l'impatto sul sistema dell'attribuzione, aldilà di ogni logica minima, di poteri e privilegi. Come correttamente evidenziato dalle Camere Penali<sup>4</sup>, *"L'introduzione di figure come l'anonimato dei denunciati, l'arresto obbligatorio per il reato di maltrattamenti in famiglia, l'espansione della cosiddetta flagranza differita, fa arretrare il paese rispetto ad elementari standard di civiltà giuridica che pensavamo acquisiti"*.

Di più: la mala formulazione dei nuovi istituti introdotti, li rende inefficaci rispetto all'obiettivo di fornire immediata protezione alla donna, ed anzi in taluni casi rischia di accentuare sensibilmente il rischio di rivittimizzazione.

Questo documento è stato elaborato proprio per evidenziare perché gli effetti positivi del decreto, annunciati dall'esecutivo, non si produrranno, e perché anzi la logica che lo sorregge e le disposizioni in esso contenute potrebbero rappresentare un *vulnus* sia alla tenuta del sistema di garanzie costituzionali nel processo penale, sia al processo di riforme strutturali in materia di discriminazione e violenza di genere (ammesso e concesso che Parlamento e/o Governo si decidano mai ad iniziarlo seriamente dando seguito ai *desiderata* delle associazioni femminili ed alle raccomandazioni delle Nazioni Unite).

Il vizio insanabile di questo decreto, sta nella sua stessa *ratio*: non mette al centro la promozione e la tutela dei diritti della persona offesa nell'ambito del processo penale, ma la percezione di insicurezza legata ai reati che colpiscono "soggetti deboli".

Nonostante le numerosissime criticità, l'inserimento nel decreto legge di alcune misure da anni chieste a gran voce dai centri antiviolenza e dalle associazioni femminili, ha fatto sì che esso trovasse un minimo di consenso, o meglio, di connivenza, anche tra chi, da sempre, ha fermamente rigettato l'utilizzo securitario della decretazione d'urgenza in materia di violenza sulle donne.

Non è questo il caso dell'Associazione dei Giuristi Democratici, che con questo documento, come già fu<sup>5</sup> per quello prodotto in occasione del disegno di legge Bindi – Mastella – Pollastrini, e dei vari pacchetti sicurezza che seguirono quel maldestro tentativo di legislazione, vuole nuovamente ricordare la necessità di affrontare il tema della violenza maschile sulle donne con riforme di carattere strutturale, che siano costituzionalmente orientate e che abbiano come *ratio* l'eliminazione, da parte delle Istituzioni, di tutti quegli ostacoli materiali che impediscono alle donne, in quanto

---

<sup>4</sup><http://www.camerepenali.it/public/file/Agenzie/Agenzie%20Comunicato%208%20agosto%202013%20-%20Femminicidio%20e%20stalking.pdf>

<sup>5</sup>[http://www.giuristidemocratici.it/post/20070627101134/post\\_html](http://www.giuristidemocratici.it/post/20070627101134/post_html)

donne, discriminandole rispetto agli altri cittadini, il godimento effettivo dei diritti fondamentali alla vita, all'integrità psicofisica, alla libertà sessuale, nonché l'accesso alla giustizia, anche penale.

Questo decreto legge, che si propone di implementare alcuni articoli della Convenzione di Istanbul, al contrario introduce norme volte a ridurre la portata applicativa nel nostro ordinamento. Inoltre, molte disposizioni applicano in maniera estremamente restrittiva ed impropria la direttiva europea 2012/29/UE e in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Quale quindi il destino di questo decreto legge?

Dipende dal ruolo che sceglierà di esercitare il Parlamento, se di protagonista effettivo della funzione legislativa, oppure ostaggio di un Governo che, incapace di governare, prova a rilanciarsi sfruttando il tema del momento, attraverso un uso incosciente e demagogico della legislazione d'urgenza, ben lontano dal considerare al centro della propria attenzione i diritti della donna, e, più in generale, della persona offesa che si trova in una situazione di vulnerabilità, nello spregio più totale delle linee guida elaborate in materia dalle Nazioni Unite e della disciplina contenuta nella direttiva europea in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, che entro il 16 novembre 2015 comunque dovrà essere attuata.

## **2. LA *RATIO LEGIS*: obiettivi dell'intervento normativo.**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, Letta, ha enfatizzato che il decreto legge costituisce la realizzazione della "promessa" dell'esecutivo di intervenire in materia di violenza sulle donne.

Nella conferenza stampa ha dichiarato: *"Avevamo promesso intervento duro a contrasto di tutto ciò che va sotto il nome di femminicidio, la promessa ora è mantenuta. Il cuore del decreto è questo, vogliamo dare un segno fortissimo di cambiamento radicale sul tema, un chiarissimo segnale di lotta senza quartiere"*.

In realtà questo decreto legge, più che un "segno fortissimo di cambiamento radicale" nell'approccio al tema, costituisce la riconferma di una prassi malsana, quella di trattare la violenza maschile sulle donne in termini di "emergenza", e quindi di includere nell'ennesimo pacchetto sicurezza misure "urgenti" di contrasto non tanto al fenomeno criminale in sé quanto all'allarme sociale che esso procura.

Assistiamo fin dal 2007 a una prassi deplorabile, di inserimento o del tentativo di inserimento nei vari pacchetti sicurezza che si sono succeduti di misure in materia di violenza sulle donne, al solo fine di legittimare politiche securitarie, di controllo del territorio, di criminalizzazione di stranieri, Rom o movimenti, che altrimenti non sarebbero accompagnate dal necessario consenso.

Lo schema è stato sempre il medesimo: a partire da uno o più fatti di cronaca, inizia il martellamento mediatico per costruire l'emergenza, e dunque si costruisce il consenso rispetto all'intervento del Governo, di carattere emergenziale, volto ad introdurre misure di polizia e repressive.

Basta ricordare i contenuti del pacchetto sicurezza approvato a seguito dell'omicidio di Giovanna Reggiani e, da ultimo, poco prima delle dimissioni della Ministra Idem, il tentativo (sventato) di introdurre alcune delle norme contenute nel decreto in esame all'interno del d.l. c.d. "svuotacarceri"<sup>6</sup>.

Ma che cosa è cambiato dal 2007 ad oggi?

---

<sup>6</sup> Commentato qui: <http://27esimaora.corriere.it/articolo/la-violenza-domestica-nel-decreto-svuota-carceri-un-rischio-per-la-vita-delle-donne/>

Perché oggi, nel 2013, un simile provvedimento, e le parole entusiaste dell'Esecutivo con cui è stato presentato, sono ancora più inaccettabili rispetto al 2007?

Nel 2007, il Governo identificava il nemico da combattere nell'"altro": lo straniero clandestino, il Rom, lo sconosciuto, il branco. All'epoca, a partire dal caso Giovanna Reggiani, venne individuata l'emergenza stupro e fu utilizzata per condurre un'ampia operazione di consenso, che consentì al Governo, con il fine di reprimere l'allarme sociale collegato agli episodi di violenza sessuale su strada riportati dai giornali, di poter condurre una "guerra giusta" contro i migranti, gli "irregolari", i Rom.

Adesso questo tipo di strumentalizzazione non è più possibile, grazie alla attività di documentazione svolta dall'attivismo femminile e femminista, che ha reso possibile<sup>7</sup> la condanna dell'Italia da parte delle Nazioni Unite<sup>8</sup> ed il conseguente interessamento da parte dei media circa l'effettiva natura della violenza maschile sulle donne, come forma di violenza che viene agita soprattutto in famiglia e da parte di persone conosciute.

A seguito di questo percorso e della conseguente maggiore attenzione sociale al tema, le Istituzioni hanno cambiato registro, hanno iniziato ad esprimere anche pubblicamente posizioni che riconoscono la natura strutturale della violenza maschile sulle donne e la necessità di un approccio integrato e di lungo termine, che tenga conto del fatto che la violenza sulle donne è figlia di quella discriminazione di genere, di quel modo di concepire la relazione uomo/donna frutto di quei pregiudizi profondamente radicati nella cultura patriarcale che storicamente appartiene anche al nostro Paese.

Parlamentari e Ministre sono state protagoniste dell'apertura a un confronto con la società civile ed in particolare con le associazioni di donne ed i centri antiviolenza, e, tra in primi in Europa, siamo perfino arrivati a ratificare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e in ambito domestico<sup>9</sup>.

Nel suo discorso di insediamento, la Presidente della Camera Boldrini segnalava come prioritario che il Parlamento interessasse alle violenze subite dalle donne nelle relazioni di intimità. Successivamente, interveniva su Repubblica il 13.05.2013, proprio per evidenziare che quando si parla di femminicidio si dovrebbe evitare il concetto di emergenza, e "*più aumentano i casi, più si dovrebbe ragionare in termini di problema strutturale e quindi culturale*"<sup>10</sup>.

Il Presidente del Senato, Grasso, il 22.05.2013 dichiarava: "*Come presidente del Senato ho già assicurato il massimo impegno affinché venga costituita la commissione parlamentare, concordemente richiesta da tutte le forze politiche, al fine di studiare il fenomeno del femminicidio per delineare analisi, interpretazioni e adeguate soluzioni. (...) Un passo deciso in questa direzione può essere compiuto con un adeguamento del nostro ordinamento giuridico ai più innovativi strumenti di tutela dei diritti delle donne, dobbiamo investire nella prevenzione e nella protezione delle vittime, dobbiamo prevedere misure di sostegno medico, psicologico e legale alle vittime e azioni istituzionali di prevenzione nel settore educativo e dell'informazione (...) se è indifferibile l'approvazione di ogni norma necessaria, occorre nel contempo acquisire la*

---

<sup>7</sup> Mediante l'ampia documentazione prodotta nel Rapporto Ombra sull'implementazione della CEDAW in Italia:

[http://www.retepariopportunita.it/Rete\\_Pari\\_Opportunita/UserFiles/ONU/RapportoOmbra\\_versioneitaliana.pdf](http://www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/ONU/RapportoOmbra_versioneitaliana.pdf)

<sup>8</sup> Da parte del Comitato CEDAW e della Relatrice Speciale dell'ONU contro la violenza sulle donne: <http://femminicidio.blogspot.it/2013/05/le-raccomandazioni-onu-sul-femminicidio.html>

<sup>9</sup> Di qui in avanti "Convenzione di Istanbul".

<sup>10</sup>

<http://www.zeroviolenzadonne.it/rassegna/pdfs/16May2013/16May201317b074154c84e4bfe4f46cf880469808.pdf>

*consapevolezza che la violenza contro le donne è socialmente, prima ancora che penalmente, inaccettabile*<sup>11</sup>.

La Ministra per le pari opportunità, Josefa Idem, quello stesso giorno convocava un audit, partecipatissimo, nel corso del quale ascoltava pazientemente le numerosissime associazioni intervenute per testimoniare la loro attività e le loro richieste in materia di violenza maschile sulle donne e sulle persone LGBTQI.

Successivamente, la Ministra decideva di istituire una task force intergovernativa al fine di coordinare la raccolta dei dati e le azioni da sviluppare identificando una persona esperta in seno ad ogni Ministero.

Un tale brillante approccio iniziale lasciava presagire un programma di Governo incentrato sulla definizione di azioni strutturali, coordinate, di breve e lungo termine di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, nel quadro di una più ampia attività di contrasto alle discriminazioni, ivi inclusa la discriminazione basata sul genere e sull'orientamento sessuale.

Come è stato possibile allora che il medesimo esecutivo sia arrivato a confezionare un simile decreto legge, che sia nei presupposti che nelle misure che vuole inserire rinnega totalmente i principi che invece ispiravano le azioni precedenti?

A cosa è dovuta questa regressione?

Ad avviso di chi scrive, a seguito delle dimissioni della Ministra Idem, la mancata nomina di una nuova Ministra con delega esclusiva alle pari opportunità<sup>12</sup>, che potesse dedicarsi appieno a questa riforma, unitamente alla contestuale nomina a consulente per il Ministero dell'Interno della dott.ssa Rauti, ha determinato una profonda involuzione, non essendosi più proceduto alla designazione da parte dei singoli ministeri di esperti da assegnare ai lavori della task force, e non essendo più stati né decisi né tanto meno pubblicizzati gli obiettivi della task force, i tempi di azione e le modalità di confronto con la società civile.

L'attività esclusiva dell'"esperta" nominata dal Ministero dell'Interno, ha determinato il focalizzarsi dell'azione dell'esecutivo meramente sul versante repressivo, in assenza di confronto con le associazioni e con le esperte della società civile.

Di conseguenza, il decreto partorito è nato monco del contributo necessario ad integrare l'azione tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti nelle fasi di prevenzione, protezione, persecuzione, compensazione delle vittime di questo tipo di reati.

Come se in questi anni nulla fosse successo, il decreto legge rappresenta un ritorno al passato. Rispetto al 2007 si limita a ridefinire il nemico: il Governo oggi, impossibilitato ad addossare la colpa a stranieri, rom e delinquenti come fu negli anni passati, non potendo più assumere il ruolo di tutore della sicurezza attraverso il controllo degli spazi pubblici sulla base di quei presupposti, con questo decreto si assume il ruolo di tutore della sicurezza collettiva, di quel senso di tranquillità diffusa, di quiete pubblica, sconvolto dalla notizia che -ebbene si- i mostri si trovano nell'armadio, e non nella strada buia.

---

<sup>11</sup><http://www.radicali.it/rassegna-stampa/giustizia-presidente-senato-grasso-subito-commissione-parlamentare-su-femminicidio#sthash.qqQ8P4FI.dpuf>

<sup>12</sup> La nomina di una nuova Ministra, piuttosto che la rassegnazione della delega per le pari opportunità ad una figura già facente altre funzioni, è stata fortemente richiesta dalle associazioni: <http://firmiamo.it/vogliamo-la-nomina-della-ministra-per-le-pari-opportunita>. E' di tutta evidenza che per affrontare efficacemente il problema della discriminazione e violenza di genere in Italia è indispensabile l'istituzione di un Ministero delle Pari Opportunità dotato di portafoglio. La figura di una Ministra *ad hoc* è indispensabile per portare politicamente nel Consiglio dei Ministri la visione di genere, che deve influenzare tutte le politiche degli altri Ministeri. E' indispensabile anche per poter usufruire di uno staff proprio da dedicare allo studio delle questioni di interesse e alle attività di coordinamento con gli altri uffici ministeriali, le associazioni, il Parlamento.

Ieri come oggi, come se niente fosse successo nel frattempo, viene fatto un uso strumentale della decretazione d'urgenza, declinando in emergenza quello che è un problema strutturale.

Ieri come oggi si pretende che l'utilizzo in maniera deterrente del diritto penale e l'introduzione di misure da Stato di Polizia possano rappresentare la soluzione, come se nel frattempo non siano intervenute le associazioni a spiegare l'inefficacia e i limiti di queste soluzioni, e le Nazioni Unite ad indicarci con chiarezza che le azioni da fare sono altre, se l'obbiettivo è garantire alle donne il godimento effettivo dei propri diritti fondamentali.

Ma l'obbiettivo dichiarato è un altro.

Come per le misure in materia di violenza sulle donne introdotte nei precedenti pacchetti sicurezza, anche in questo decreto legge lo scopo non è quello di introdurre misure repressive per tutelare il diritto alla vita ed all'integrità psicofisica della donna in quanto Persona, o di rimuovere quegli ostacoli che oggi rendono difficile alle donne vittime di violenza l'accesso alla giustizia, ma è piuttosto *"la sicurezza della collettività"*, messa a repentaglio dall'*"allarmante crescita degli episodi collegati alla violenza sessuale"* (d.l. 11/2009), o *"il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato"* (d.l. 93/2013).

L'idea che lo Stato debba fare del diritto penale un uso simbolico, per riuscire a proteggere la collettività dall'allarme destato dalla tipologia di autore di reato che di volta in volta viene presentato dai media come il più efferato, favorisce lo "stupro" di quel sistema di garanzie previste nel processo penale dalla Costituzione e da anni viene utilizzato dai governi di destra e di sinistra per giustificare l'incremento di poteri speciali e di misure di polizia, altrimenti inaccettabili in uno Stato di diritto che si definisca democratico e costituzionale.

La modifica dell'art. 275 co.3 c.p.p.<sup>13</sup>, voluta dalla Carfagna ed inserita nel decreto legge n. 11/2009, poi convertito in legge n. 94/2009, è un chiaro esempio di questo uso demagogico<sup>14</sup> della giustizia penale attraverso la decretazione d'urgenza. La Corte Costituzionale<sup>15</sup> è intervenuta a più riprese per dichiarare la manifesta incostituzionalità dell'obbligo di custodia cautelare in carcere per tutti i reati per cui era stato introdotto dal decreto legge.

Il d.l. 93/2013, rispetto ai precedenti pacchetti sicurezza, presenta un rischio di deriva verso uno Stato di polizia ancora più forte e manifesto: essendo "il mostro" dentro casa, il legislatore, per riuscire ad entrare in questo spazio, giustifica l'uso di misure di carattere preventivo e di poteri di polizia ancora più decisi e penetranti, proprio per la straordinarietà della situazione e per la difficoltà di invadere, da parte dei pubblici poteri, uno spazio storicamente considerato privato.

Tempo fa, in una delle sue solite *boutade* sessiste, Berlusconi affermò che in Italia per porre freno agli stupri servirebbe un militare per ogni bella donna<sup>16</sup>. Ebbene, questo decreto, senza palesarlo con la stessa sguaiatezza, segue questa stessa logica, che per fermare la violenza domestica servirebbe far entrare un poliziotto dentro ogni famiglia. E dispone le condizioni perché questo possa avvenire, che la donna lo voglia o meno.

Questo decreto legge fa un uso simbolico del diritto penale esclusivamente per fini general-preventivi: questo lo esplicita il testo stesso nel secondo capoverso, ove è

---

<sup>13</sup> Che introduceva l'obbligatorietà della custodia cautelare in carcere per chi fosse indagato, tra gli altri, anche per il reato di violenza sessuale.

<sup>14</sup> <http://femminicidio.blogspot.it/2012/02/la-cassazione-sullo-stupro-di-gruppo.html>

<sup>15</sup> C. Cost. n. 265/2010 e seguenti. Commentata qui: <http://www.giuristidemocratici.it/post/20100723084010/post.html>

<sup>16</sup> <http://news.panorama.it/politica/Un-militare-per-ogni-bella-donna-scontro-Berlusconi-Veltroni>

sancito che *"il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato rendono necessari interventi urgenti volti a inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori di tali fatti, introducendo, in determinati casi, misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica"*.

E' proprio in questa lettura che sta la prima criticità del decreto: fino a quando gli interventi dell'esecutivo in materia di violenza sulle donne saranno tarati sull'emergenza e declinati in termini di interventi populistici volti a scemare l'allarme sociale, piuttosto che sulla primaria esigenza di identificare e rimuovere quegli ostacoli materiali (vuoti legislativi, pregiudizi di genere, mancanza di risorse) che impediscono una effettiva protezione delle donne che hanno subito violenza ed un effettivo accesso alla giustizia da parte delle stesse, le azioni adottate saranno del tutto inadeguate a risolvere il problema.

Nel comunicato stampa del Consiglio dei Ministri introduttivo del decreto legge, poi ripreso nella Relazione accompagnatoria al disegno di legge di conversione, la finalità del decreto viene individuata nell'esigenza di *"affrontare, da diverse angolature, una serie di problematiche riguardanti la pubblica sicurezza in una chiave di difesa dei soggetti più deboli ed esposti, nonché la tutela dell'ordine pubblico."*<sup>17</sup>.

Nell'analisi tecnico-normativa accompagnatoria del disegno di legge di conversione, si dice con chiarezza che i reati considerati destano particolare allarme sociale *"per il fatto di essere perpetrato ai danni di soggetti "deboli"*.

L'individuazione della donna, alla pari di minori e disabili, come "soggetto debole", legittima e giustifica l'adozione di politiche "protezionistiche" da parte dello Stato, nell'ottica che la tutela si debba garantire attraverso il controllo.

Al contrario, le Convenzioni internazionali e regionali in materia di diritti umani delle donne ratificate dall'Italia, impongono di non considerare le donne vittime di violenza soggetti deboli, ma soggetti vulnerabilizzati dalla violenza subita. Questa lettura della violenza maschile sulle donne, imposta tanto dalla CEDAW quanto dalla Convenzione di Istanbul, modifica il contenuto dell'obbligo dello Stato: non un obbligo di tutela, come erroneamente e in mala fede per anni interpretato dal legislatore, ma un obbligo di rimozione degli ostacoli esistenti per l'effettivo godimento, da parte delle donne, dei loro diritti fondamentali.

Lo Stato, mediante la ratifica della Convenzione di Istanbul, si è specificamente obbligato ad **utilizzare una prospettiva di genere nell'applicazione della Convenzione**, che impone alle Istituzioni non di adottare misure di pubblica sicurezza *"in una chiave di difesa dei soggetti più deboli ed esposti"*<sup>18</sup>, ma invece di adottare le misure necessarie a promuovere e garantire il diritto delle donne a vivere una vita libera dalla violenza, anche tutelando i diritti delle vittime (cosa diversa dal tutelare le vittime!) senza distinzioni di sesso.

**A nulla rileva peraltro che la Convenzione di Istanbul non sia ancora entrata in vigore a livello internazionali, perché a questi stessi obblighi già il nostro Paese si era vincolato con la ratifica della CEDAW, la Convenzione ONU per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne, ratificata con l. 132/1985, in particolare a seguito dell'adozione da parte del Comitato CEDAW della raccomandazione generale n. 19 in materia di violenza maschile sulle donne.**

---

<sup>17</sup> <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=72539>

<sup>18</sup> Come interpretato dall'esecutivo a pagina 2 della relazione accompagnatoria della legge di conversione.



Ecco che allora si spiega "il **fallimento delle autorità dello Stato**"<sup>19</sup> nella prevenzione e nel contrasto al femminicidio. I fatti di cronaca, che ci riportano di donne uccise dopo aver chiesto aiuto, e denunciato, evidenziano l'inettitudine di un esecutivo incapace di prendere in mano la situazione, raccogliere dati, cercare di capire, confrontandosi con gli operatori, gli ostacoli materiali alla protezione delle donne: davanti a queste gravi omissioni di attività dovute da parte dell'esecutivo, fa comodo utilizzare la giustizia penale e la decretazione d'urgenza come "palliativo", capace di "sedare l'opinione pubblica" a fronte dell'incapacità di garantire adeguata protezione alle vittime donne e minori che scelgono di denunciare situazioni di violenza.

Si introducono misure frutto di una lettura securitaria del problema. Si afferma che "le misure dirette a tutelare i soggetti deboli si muovono in un solco già preannunciato dal Governo al Parlamento nel corso dell'iter di approvazione della legge di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e lotta alla violenza nei confronti delle donne e in ambito domestico". Ma non è certo quello di questo decreto, lo spirito della Convenzione!

La Convenzione di Istanbul non prevede che la violenza maschile sulle donne debba essere affrontata perché è un fenomeno criminale che desta allarme sociale: la violenza maschile sulle donne costituisce sì un fenomeno criminale, ma deve essere affrontata mettendo al centro i diritti violati della persona offesa, a partire dalla considerazione che "un reato è non solo un torto alla società, ma anche una violazione dei diritti individuali delle vittime"<sup>20</sup>, e che le Istituzioni devono adottare la dovuta diligenza nel prevenire e contrastare tali violazioni.

Al contrario, questo decreto legge misconosce addirittura l'applicazione dei principi basilari di giustizia per le vittime del crimine elaborati dalle Nazioni Unite.

**L'inadeguatezza di questo decreto a prevenire efficacemente il femminicidio discende dagli obiettivi che si pone, che non sono la promozione e la tutela dei diritti delle donne, ma la promozione e la tutela della sicurezza pubblica attraverso una maggiore repressione dei reati che colpiscono (anche) le donne.**

Come dimostrerà l'analisi delle novità introdotte, è palese che manca una visione di sistema dei principi che dovrebbero regolare l'accesso e la relazione delle donne col sistema di giustizia penale, e questa lacuna rende il legislatore incapace di uscire dal meccanismo biunivoco che vorrebbe fare della repressione la prima forma di protezione e prevenzione, e gli ha impedito di costruire un impianto normativo capace di apportare miglioramenti effettivi al godimento dei diritti fondamentali da parte delle donne che hanno subito o rischiano di subire violenza.

Il Consiglio dei Ministri, nel licenziare questo decreto, si è dimenticato che stringendo la morsa della repressione ed aumentando i poteri di polizia, certo non renderà immune il sistema della giustizia penale da quei valori e pregiudizi di genere, profondamente radicati nella società e negli operatori del diritto, che ad oggi costituiscono il principale ostacolo alla piena attuazione delle leggi già esistenti per la protezione e l'accesso alla giustizia da parte delle donne vittime di violenza, né risolverà il problema strutturale della carenza di organico specializzato, e di mezzi strumentali (benzina per le volanti, carta per le fotocopie...), né assicurerà il tempestivo collegamento e coordinamento tra i vari operatori del sistema penale e non.

---

<sup>19</sup> Racc. n. 26/2011 Comitato CEDAW all'Italia  
[http://www.pangeaonlus.org/download/progetti/advocacy/cedaw/Raccomandazioni\\_CEDAW\\_2011.pdf](http://www.pangeaonlus.org/download/progetti/advocacy/cedaw/Raccomandazioni_CEDAW_2011.pdf)

<sup>20</sup> DIR. 29/2012/UE, considerando n. 9.

In sostanza, avrà ottenuto il consenso che cercava, ma non avrà migliorato né la situazione delle donne che vogliono uscire da situazioni di violenza, né quella degli operatori del diritto che le incontrano all'interno del sistema di giustizia penale.

### 3. LE QUESTIONI DI PREGIUDIZIALITÀ COSTITUZIONALE

#### a. Carenza dei presupposti di necessità ed urgenza dell'intervento normativo. Violazione dell'art. 77 Cost.

La verifica sulla sussistenza in concreto dei requisiti di necessità e urgenza, va operata alla luce della **finalità indicata dal decreto legge nella sua stessa premessa**.

*"Ritenuto che il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato rendono necessari interventi urgenti volti a inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori di tali fatti, introducendo, in determinati casi, misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica;*

*Considerato necessario affiancare con urgenza ai predetti interventi repressivi misure di carattere preventivo da realizzare mediante la predisposizione di un piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, che contenga azioni strutturate e condivise, in ambito sociale, educativo, formativo e informativo per garantire una maggiore e piena tutela alle vittime;*

Il Governo, nel comunicato stampa diramato immediatamente dopo il Consiglio dei Ministri dell'8 agosto<sup>21</sup>, ha ammesso che si tratta di un decreto legge eterogeneo, contenente interventi *"di variegata natura e finalità, e tuttavia connotati dalla unitaria esigenza di porre mano alle più evidenti necessità di prevenzione e contrasto di fenomeni delinquenziali divenuti particolarmente acuti"*.

Anche nell'analisi tecnico-normativa contenuta nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione si rileva che la necessità ed urgenza degli interventi contenuti nel decreto *"è determinata **dall'esigenza di affinare gli strumenti di prevenzione e repressione di fenomeni criminali, alcuni dei quali hanno conosciuto una recente recrudescenza, che destano un particolare allarme sociale, anche per il fatto di essere perpetrati a danno di soggetti "deboli" o comunque su beni esposti alla pubblica fede**"*.

Il decreto mira dunque a rafforzare la repressione penale *"per finalità dissuasive"*, ad introdurre misure di prevenzione per anticipare la tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica, ed intende agire sulla prevenzione attraverso la predisposizione di un piano di azione straordinario.

Appare evidente che la *fictio* della necessità di garantire la sicurezza pubblica attraverso misure di emergenza, anche in materia di violenza maschile sulle donne, è funzionale all'esecutivo per giustificare l'utilizzo della decretazione d'urgenza, tentando di "linkare" tra loro misure altrimenti lontanissime. Eppure **l'eterogeneità delle disposizioni** contenute nei vari capi infatti appare evidente fin dalla sola lettura del titolo del decreto - legge: *"Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province"*.

Per quanto attiene al "fenomeno delinquenziale" disciplinato dal capo I, "Prevenzione e contrasto alla violenza di genere", è fatto noto da oltre due anni che non vi è stato un aumento percentuale di casi di violenza maschile sulle donne tale da poter affermare

---

<sup>21</sup> <http://www.governo.it/Governo/ConsiglioMinistri/dettaglio.asp?d=72539>

che oggi, rispetto al 2010, questo è diventato un fenomeno delinquenziale particolarmente acuto.

Come ricordato anche dalla Presidente Boldrini, la violenza maschile sulle donne non è di un'emergenza. E' infatti una questione sociale che irresponsabilmente l'esecutivo non ha trovato il coraggio di affrontare in maniera pronta ed adeguata.

Dall'insediamento del Governo Letta ad oggi non vi è stato un incremento numericamente significativo dei casi di femminicidio tale da giustificare l'urgenza dell'intervento dell'esecutivo in una materia per la quale il Parlamento stava già esercitando la propria funzione legislativa.

A partire dalla mancata raccolta dei dati sugli omicidi secondo un'analisi di genere, che anche gli stessi parlamentari citano attingendo da fonti assolutamente non ufficiali.

Infatti, fin dal 2011, nonostante le richieste ufficiali siano arrivate da più fronti, il Governo ha sempre rifiutato di fornire i numeri dei femmicidi (omicidi di donne basati sul genere).

Nella categoria criminologica del femmicidio<sup>22</sup> rientrano:

- gli omicidi di donne commessi durante o al termine di una relazione di intimità da parte del partner o ex;
- gli omicidi da parte di padri, fratelli o altri famigliari in danno di figlie, sorelle o altre famigliari che rifiutano un matrimonio imposto, o per qualsiasi altro motivo espressione di punizione nei confronti della donna, ovvero di controllo e di possesso;
- gli omicidi dei clienti o degli sfruttatori in danno delle prostitute
- gli omicidi delle vittime di tratta
- gli omicidi di donne a causa del loro orientamento sessuale o identità di genere
- ogni altra forma di omicidio commesso nei confronti di una donna o bambina perché donna.

Nessuna istituzione ad oggi è in grado di fornire i dati completi relativi alle diverse forme di femmicidio in Italia.

Sulla base dei numeri ufficiali<sup>23</sup>, avendo riguardo al femmicidio intimo, sappiamo esclusivamente che dal 01.08.2012 al 31.07.2013 gli omicidi volontari commessi (non si sa se da autore maschile o femminile) in danno del coniuge (non sono contate le relazioni affettive non formalizzate) riguardano, nell'83,3% dei casi, vittime di sesso femminile, e che gli omicidi volontari commessi in danno di ex coniuge, riguardano nel 100% dei casi vittime di sesso femminile. Il Viminale, che propagandisticamente si è vantato di aver diffuso i dati sul femminicidio, invero ha fornito ben misere informazioni, che sicuramente risultano quantomeno insufficienti a provare l'esistenza della necessità ed urgenza di legiferare in materia.

Sulla base dei dati raccolti dalla stampa dalle associazioni di donne<sup>24</sup> ed Eures-Ansa<sup>25</sup> sappiamo che nel 2012<sup>26</sup>, come per gli anni pregressi, mentre gli omicidi di donne

---

<sup>22</sup> Si riporta la definizione di "femicide" elaborata da Diana Russell ed inclusa nella Dichiarazione di Vienna sul femminicidio: "femicide is the killing of women and girls because of their gender, which can take the form of, inter alia: 1) the murder of women as a result of intimate partner violence; 2) the torture and misogynist slaying of women 3) killing of women and girls in the name of "honour"; 5) targeted killing of women and girls in the context of armed conflict; 5) dowryrelated killings of women; 6) killing of women and girls because of their sexual orientation and gender identity; 7) the killing of aboriginal and indigenous women and girls because of their gender; 8) female infanticide and gender-based sex selection foeticide; 9) genital mutilation related femicide; 10) accusations of witchcraft and 11) other femicides connected with gangs, organized crime, drug dealers, human trafficking, and the proliferation of small arms".  
<http://femicideineu.blogspot.it/search/label/Vienna%20Declaration%20on%20femicide>

<sup>23</sup> Viminale, un anno di attività del Ministero dell'Interno. Interno.gov.it, p. 13

<sup>24</sup> <http://femicidiocasadonne.wordpress.com/cosa-e-il-femicidio/>

<sup>25</sup> [http://www.eures.it/upload/doc\\_1356606628.pdf](http://www.eures.it/upload/doc_1356606628.pdf)

<sup>26</sup> [http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/cronaca/2012/12/21/donna-terzo-vittime-omicidio\\_7986228.html](http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/cronaca/2012/12/21/donna-terzo-vittime-omicidio_7986228.html)

erano in calo, i femmicidi erano in aumento, sia per quanto riguarda in particolare i femmicidi intimi sia per quanto riguarda i femmicidi in danno di donne prostitute e trafficate.

Incrociando i dati ufficiali sugli omicidi volontari con quelli raccolti da Casa Donne sui femmicidi, si può riscontrare che nel 2006 su 181 omicidi di donne 101 erano femmicidi, nel 2010 su 151 omicidi di donne 127 erano femmicidi.

Un dato accomuna l'Italia agli altri Paesi europei: le ricerche criminologiche dimostrano che su 10 femmicidi, 7/8 sono in media preceduta da altre forme di violenza nelle relazioni di intimità. Cioè l'uccisione della donna non è che l'atto ultimo di un *continuum* di violenza di carattere economico, psicologico o fisico. E oltre alle uccisioni di donne va tenuto in considerazioni il numero di suicidi da parte di donne vittime di violenza domestica: uno studio europeo del 2006 indicava che negli allora 27 Stati europei avveniva una media 7 femmicidi al giorno, quale conseguenza di pregressa violenza domestica. Secondo questa ricerca, nel 2006 in Europa 3413 persone sono morte in conseguenza della violenza domestica subita: di questi, 1409 erano donne uccise dai partner o ex partner violenti (femmicidi), 1010 erano le donne che avevano scelto il suicidio a seguito della violenza domestica subita, 272 le donne che avevano ucciso i mariti violenti, 186 gli omicidi collaterali (padre che uccide i figli e la moglie, oppure persone accorse in soccorso e uccise per errore), 536 gli uomini che dopo aver ucciso la donna su cui avevano esercitato violenza si erano uccisi<sup>27</sup>.

In breve: sulla base dei dati ufficiali di cui si dispone, si può rilevare che l'aumento percentuale del numero dei casi di femminicidio è statisticamente quasi irrilevante, per la sua modesta entità, e costante negli anni, in controtendenza rispetto al calo generale degli omicidi, di uomini e donne.

Quindi il requisito della straordinaria necessità ed urgenza non è supportato da un dato statistico di aumento esponenziale e repentino nella commissione di questo tipo di reati.

In aggiunta: la necessità di disporre di dati più esatti sulla vittimizzazione e sulla risposta delle forze dell'ordine e del sistema giudiziario al femminicidio, prima ancora di intervenire con qualsiasi misura in materia, è nota dal 2011 al Governo.

Nel Rapporto Ombra<sup>28</sup> presentato al Comitato CEDAW, al paragrafo 19.4 si lamentava l'assenza di dati nel nostro Paese, sia per quanto attiene alle rilevazioni statistiche, sia per quanto attiene alla raccolta di dati disaggregati per genere e per relazione aggressore/vittima da parte delle forze dell'ordine e del sistema giudiziario.

Il Comitato CEDAW, a seguito del dibattito interattivo sviluppato con il Governo nel corso della 49ma sessione, interveniva raccomandando di *"migliorare il sistema per un'appropriata raccolta dei dati relativi ad ogni forma di violenza nei confronti delle donne, compresi dati relativi alla violenza domestica, alle misure di protezione, alle azioni penali ed alle sentenze di condanna, e condurre indagini appropriate al fine di valutare la prevalenza della violenza subita dalle donne appartenenti a categorie svantaggiate, quali le donne Rom e Sinte, le migranti, le anziane e le disabili"*.<sup>29</sup>

Nel 2012, la Relatrice Speciale dell'ONU contro la violenza sulle donne affermava che *"il Governo dovrebbe: (a) Rafforzare, anche attraverso lo stanziamento di fondi consistenti, la capacità dell'ISTAT al fine di istituire un sistema di regolare raccolta e analisi dei dati, attraverso parametri standardizzati, disaggregandoli in base alle*

---

<sup>26</sup> [http://femicidiocasadonne.files.wordpress.com/2013/04/femicidio\\_nuova-scheda.pdf](http://femicidiocasadonne.files.wordpress.com/2013/04/femicidio_nuova-scheda.pdf)

<sup>27</sup> <http://27esimaora.corriere.it/articolo/perche-si-chiama-femminicidio-2/>

<sup>28</sup> [http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd\\_20110708082248.pdf](http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd_20110708082248.pdf)

<sup>29</sup> Raccomandazione n. 27d) del 2011.  
[http://www.pangeaonlus.org/download/progetti/advocacy/cedaw/Raccomandazioni\\_CEDAW\\_2011.pdf](http://www.pangeaonlus.org/download/progetti/advocacy/cedaw/Raccomandazioni_CEDAW_2011.pdf)

*caratteristiche più rilevanti al fine di capire l'entità, le tendenze e le manifestazioni della violenza sulle donne; (b) Assicurare che nella raccolta di tali informazioni, l'ISTAT collabori regolarmente con le istituzioni e organizzazioni che già lavorano alla raccolta dei dati sulla violenza contro le donne - tra cui le forze dell'ordine, i tribunali e la società civile. L'obiettivo finale dovrebbe essere l'armonizzazione delle linee guida per la raccolta dati e l'uso di tali informazioni in modo efficace da parte di attori istituzionali e non.*"<sup>30</sup>

Ad oggi non solo questi dati non sono stati raccolti, ma neppure, come suggerito dalla Relatrice Speciale, è stato pensato un sistema integrato per la loro rilevazione.

Dunque i requisiti di necessità e urgenza, nella misura in cui sono basati su una "recente recrudescenza" delle violenze maschili sulle donne, che non trova conforto in alcun dato oggettivo, non sussistono.

Neppure sussiste il requisito della necessità delle misure introdotte sotto il profilo sostanziale, in quanto inadeguate a raggiungere gli obiettivi desiderati.

Sulla scorta delle analisi prospettate dalle stesse fonti ONU, l'esecutivo era a conoscenza, già dal 2011, della necessità di rilevare i dati relativi alla vittimizzazione ed alla risposta del sistema giudiziario nei casi di violenza maschile sulle donne. La rilevazione della dimensione del fenomeno della violenza basata sul genere e della risposta istituzionale al fenomeno, si configurava come prodromica a qualsiasi altra azione sia di carattere preventivo che di carattere repressivo. In particolare, avrebbe reso più specifiche le azioni da promuovere nell'ambito delle riforme di carattere strutturale richieste dalle Nazioni Unite.

In assenza di una più profonda conoscenza della risposta del sistema giudiziario al fenomeno, come suggerita dall'ONU, nonché di un previo o contemporaneo intervento di carattere formativo e finanziario, è prevedibile che questo intervento di carattere meramente repressivo, nella forma della decretazione d'urgenza, andrà a determinare un impatto negativo non solo rispetto alla tutela effettiva dei diritti lesi, ma anche rispetto alla prospettiva di programmare in tempi rapidi una implementazione piena delle direttive europee in materia nonché delle raccomandazioni formulate dagli organismi internazionali.

Una misura inaccettabilmente esigua, quella adottata dall'esecutivo, se letta alla luce della Raccomandazione numero 32 che già nel 2005 il Comitato ONU per l'applicazione della CEDAW rivolgeva al Governo italiano, esortandolo ad "accordare un'attenzione prioritaria all'adozione di misure onnicomprensive per affrontare la violenza contro le donne e le bambine in conformità alla relativa raccomandazione generale 19 sulla violenza contro le donne". Il Comitato ONU per l'applicazione della CEDAW già allora sottolineava "la necessità di attuare appieno e monitorare l'efficacia delle leggi sulla violenza sessuale e domestica, di fornire centri d'accoglienza, servizi di protezione e consultori per le vittime, punire e riabilitare i colpevoli, e provvedere alla formazione e sensibilizzazione dei pubblici funzionari, della magistratura e del pubblico".<sup>31</sup>

Da allora, non si può dire che il Governo non abbia chiaro quale sia la causa dell'acuirsi della violenza maschile sulle donne e quali siano le azioni richieste per far fronte con efficacia al fenomeno.

Il Comitato ONU per l'applicazione della CEDAW, nella raccomandazione n. 26/2011 al Governo italiano gli ribadiva, rispetto a quanto già segnalato nel 2005, di essere preoccupato "per il persistere di attitudini socio-culturali che condonano la violenza

---

<sup>30</sup> Rapporto sulla Missione in Italia, para. 97 d).  
[http://www.pangeaonlus.org/download/progetti/advocacy/cedaw/Raccomandazioni\\_Rashida\\_Manjoo.pdf](http://www.pangeaonlus.org/download/progetti/advocacy/cedaw/Raccomandazioni_Rashida_Manjoo.pdf)

<sup>31</sup> [http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd\\_20061122082612.pdf](http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd_20061122082612.pdf)

*domestica"* e di ritenere che l'elevato numero di femminicidi potesse "indicare il fallimento delle Autorità dello Stato-membro nel proteggere adeguatamente le donne, vittime dei loro partner o ex-partner".

Anche la Relatrice speciale dell'ONU contro la violenza sulle donne, Rashida Manjoo, nel gennaio 2012 in visita ufficiale in Italia, sottolineava che "la violenza domestica risulta essere la forma di violenza più pervasiva che continua a colpire le donne in tutto il paese. Il continuum della violenza tra le mura domestiche si riflette nel numero crescente delle vittime di femminicidio: dalle statistiche fornite risulta che, nel 2006, 101 donne sono state uccise dal partner, dal marito o dall'ex partner, e il dato per il 2010 è aumentato a 127. Gran parte delle manifestazioni della violenza non viene denunciata in un contesto caratterizzato da una società patriarcale e incentrato sulla famiglia; la violenza domestica, inoltre, non sempre viene percepita come reato; emerge poi il tema della dipendenza economica, come pure la percezione che la risposta dello Stato a tali denunce possa non risultare appropriata o utile. Per di più, un quadro giuridico frammentario e l'inadeguatezza delle indagini, delle sanzioni e del risarcimento alle donne vittima di violenza sono fattori che contribuiscono al muro di silenzio e di invisibilità che circonda questo tema".

Tanto è stato forte la campagna di denuncia portata avanti dalla società civile, che effettivamente, ad inizio legislatura, va rimarcato che un positivo cambio di registro c'era stato, come già sopra ricordato, segnato dalle dichiarazioni e dagli impegni presi personalmente dai Presidenti di Senato e Camera, nonché dalla Ministra Idem.

il Parlamento poi aveva iniziato ad esercitare la propria funzione legislativa. In particolare, alla Camera era in discussione il disegno di legge del PD sul femminicidio<sup>32</sup>, e, più correttamente, in Senato era stata avvertita l'esigenza di istituire una commissione bicamerale sul femminicidio<sup>33</sup>, la quale ha incontrato il favore del Presidente del Senato e dei capigruppo di tutti i partiti.

Dunque, davanti al legittimo esercizio da parte del Parlamento della funzione legislativa, e davanti a un dato numerico non significativamente preoccupante, i requisiti di necessità ed urgenza potrebbero essere soddisfatti solo se le misure introdotte fossero tali da consentire il raggiungimento immediato dell'obiettivo dichiarato dal legislatore (che, per inciso, non è la protezione della vita delle donne ma la riduzione dell'allarme sociale collegato ai femminicidi).

## **b. Incompatibilità dell'intervento con i principi costituzionali, l'ordinamento dell'Unione europea e gli obblighi internazionali. Violazione degli art. 3 e 117 comma 1.**

Nella analisi tecnico-normativa accompagnatoria alla legge di conversione, si afferma che l'intervento sarebbe compatibile con i principi costituzionali<sup>34</sup>, che "non incide su principi e norme derivanti dall'ordinamento eurounitario"<sup>35</sup>, e che non risultano in materia orientamenti consolidati della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> <http://www.camera.it/leg17/126?tab=2&leg=17&idDocumento=459&sede=&tipo=>

<sup>33</sup> [http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede\\_v3/Ddliter/testi/41395\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede_v3/Ddliter/testi/41395_testi.htm)

<sup>34</sup> Camera dei Deputati, XVII legislatura, disegni di legge e relazioni, documenti, disegno di legge n. 1540, Analisi tecnico normativa, punto 4, p. 25.

<sup>35</sup> Ibidem, punto 10, p.25.

<sup>36</sup> Ibidem, punto 14, p. 26.

Si evidenzia poi che il decreto legge contiene disposizioni volte a dare una prima attuazione, negli specifici settori considerati, alla Convenzione di Istanbul, ratificata con l. 77/2013<sup>37</sup>.

Nell'opinione di chi scrive, questo decreto legge persegue obiettivi diversi e contrari rispetto a quelli che, per le Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e l'Unione Europea una riforma penale e processual-penalistica in materia di violenza sulle donne dovrebbe perseguire.

E lo fa seguendo un approccio difforme da quello consigliato da questi organismi.

Il **capo I** del decreto legge parrebbe presentare **profili di incostituzionalità** sia per il **differente trattamento riservato a situazioni uguali**, sia per la **contrarietà a norme europee e internazionali**. Alcuni di questi profili verranno esposti nell'ambito della trattazione delle singole disposizioni che ne sono interessate.

In generale, l'idea che è alla base di questo intervento normativo è che lo Stato debba tutelare le donne in quanto soggetti deboli, e non che lo Stato debba adoperarsi per rimuovere quegli ostacoli materiali che impediscono alle donne il pieno godimento dei diritti fondamentali, dal diritto alla vita, al diritto a non essere discriminate in quanto donne nell'accesso alla giustizia.

La *ratio* che deve guidare qualsiasi Governo, di destra o di sinistra, nella sua attività istituzionale, non può essere scelta tra queste due discrezionalmente.

Sono due visioni del ruolo dello Stato di cui una è contraria ai diritti umani, alla Costituzione ed ai principi fondanti dell'Unione Europea e del diritto internazionale in materia dei diritti umani (La donna come soggetto debole che deve essere tutelata dallo Stato, e dunque "oggetto" del diritto), l'altra rappresenta la realizzazione dei principi posti alla base di questi ordinamenti.

**Il fatto che il fine di ogni politica di prevenzione e contrasto della discriminazione e della violenza maschile sulle donne deve essere la rimozione degli ostacoli che impediscono alle donne l'effettivo godimento dei diritti fondamentali, e non certo la sicurezza della collettività, e tanto meno la tutela di "soggetti deboli", ci si aspettava che fosse un concetto acquisito perché è uno dei principi cardine della CEDAW<sup>38</sup>, ratificata dall'Italia con l. 132/1985, è stato ribadito dalla Corte Europea per i diritti umani a più riprese nella sua giurisprudenza, ed è in definitiva chiarito nella Convenzione di Istanbul.**

Ma questo decreto legge conferma che non è così.

**Il Governo non ha davvero capito la portata dei suoi obblighi internazionali in materia, lo spirito della CEDAW e tantomeno quello della novella Convenzione di Istanbul, della quale, se non altro per la recente discussione collegata alla sua ratifica, ci si aspettava avesse ben chiaro la filosofia sottesa al suo dettato normativo, le responsabilità esatte che pone in capo alle Istituzioni.**

Per dirla ancora più chiaramente, siamo davanti a un esecutivo (solo l'ultimo di tanti) che non ha chiaro che le riforme che intende portare avanti devono essere rispettose di quei principi, elaborati a livello internazionale, regionale ed europeo, che costituiscono la base dei sistemi giuridici sopranazionali dei quale è parte, e dei diritti che questi ordinamenti riconoscono.

Ogni riforma in senso contrario, che abbia un impatto negativo in termini di tutela dei diritti delle persone coinvolte, costituisce una violazione degli obblighi assunti in quelle sedi, ed anche una violazione dei diritti umani.

---

<sup>37</sup> Ibidem, punto 12, p.26.

<sup>38</sup> <http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CEDAW.pdf>

Per adempiere adeguatamente alle obbligazioni di perseguire i reati che costituiscono violenza maschile sulle donne e proteggere le vittime a livello europeo ed internazionale, si richiede agli Stati di adottare una risposta basata sui diritti umani, che metta al centro i diritti e i bisogni della vittima, che promuova la partecipazione ed il coordinamento di tutti gli attori del sistema della giustizia penale e della rete di protezione delle vittime, assicurando l'esistenza di risorse umane e finanziarie sufficienti a garantire il funzionamento del sistema.

In violazione dei principi sanciti a livello internazionale ed accolti a livello eurounitario, questo decreto adotta una risposta securitaria, che mette al centro l'esigenza di tutela dell'ordine pubblico attraverso un uso simbolico del diritto penale, che non riconosce in capo alla vittima l'esercizio dei propri diritti fondamentali, ovvero quando li riconosce o non crea i presupposti per garantirne l'effettivo esercizio, o li comprime indebitamente. **Chi ha scritto il capo I di questo decreto, ignora troppe cose: oltre a disconoscere i principi fondamentali che reggono la materia, non tiene conto dei ruoli e delle difficoltà materiali sia dei protagonisti della riforma, sia degli altri attori della rete di protezione delle vittime, ai quali però impone nuovi oneri, assicurandosi che la riforma sia a costo zero.**

Come si vedrà successivamente, nello specifico dell'analisi delle singole disposizioni, **molte delle misure introdotte, per l'assenza di una visione di insieme e per la mancanza di una prospettiva incentrata sulla necessità di assicurare effettiva protezione a tutte le vittime i cui diritti fondamentali alla vita, all'integrità psicofisica e alla libertà sessuale siano stati lesi, introducono norme che palesemente violano l'art. 3 della Costituzione nella misura in cui trattano in maniera difforme situazioni degne di analoga tutela, in quanto espressione della lesione del medesimo bene giuridico, che il più delle volte consiste in un diritto di primaria importanza, quali quelli sopra citati. Ciò si traduce in molteplici e profondissimi e pericolosi attacchi al principio di uguaglianza sostanziale.**

Anche non volendo richiamare tutti i numerosi strumenti elaborati dalle Nazioni Unite in materia, per evidenziare **l'incompatibilità del decreto legge con i principi e le norme derivanti dall'ordinamento internazionale e eurounitario**, in questa sede occorre rilevare che:

- a) ai fini della valutazione sulla **compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali assunti a livello regionale**, pur non essendo ancora entrata in vigore la Convenzione di Istanbul, si deve valutare la conformità dell'intervento con le risoluzioni e raccomandazioni dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa riguardanti la violenza sulle donne, adottate dal 2000 al 2012<sup>39</sup>;
- b) ai fini della valutazione sulla **compatibilità dell'intervento legislativo nazionale con gli orientamenti consolidati della giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani**<sup>40</sup>, è opportuno ricordare i principi sanciti in materia di violenza domestica, ove a più riprese si afferma la responsabilità dello Stato in particolare per fallimento nell'adeguata protezione del diritto alla vita, e per la discriminazione della donna nell'accesso ad un rimedio effettivo. Ci si riferisce in particolare alle sentenze: *Eremia and Others v. the Republic of*

<sup>39</sup> Risoluzioni numero: 1247/2001; 1327/2003; 1512/2006; 1582/2007; 1635/2008; 1654/2009; 1662/2009; 1670/2009; 1681/2009; 1691/2009; 1697/2009; 1714/2010; 1765/2010; 1852/2011; 1853/2011; 1861/2012.

Raccomandazioni numero: 1450/200; 1582/2002; 1681/2004; 1723/2005; 1759/2006; 1777/2007; 1817/2007; 1847/2008; 1861/2009; 1868/2009; 1873/2009; 1881/2009; 1887/2009; 1891/2009; 1905/2010; 1940/2010.

<sup>40</sup> [http://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Violence\\_Woman\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Violence_Woman_ENG.pdf)



*Moldova*, 2013; *Valiulienė v. Lithuania*, 2013; *Irene Wilson v. the United Kingdom*, 2012; *Kalucza v. Hungary*, 2012; *V.C. c. Slovacchia*, 2011; *Omeredo c. Austria*, 2011; *Hajduová c. Slovacchia*, 2010; *A. c. Croazia*, 2010; *Maiorano c. Italia*, 2009; *N.c. Svezia*, 2010; *E.S. e altri c. Slovacchia*, 2009; *Opuz c. Turchia*, 2009; *Branko Tomašić e altri c. Croazia*, 2009; *Bevacqua e S. c. Bulgaria*, 2008; *Kontrova c. Slovacchia*, 2007; *M.C. c. Bulgaria*, 2003.

- o ai fini della valutazione sulla **compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione Europea**, è veramente indecoroso leggere nella relazione tecnico-normativa<sup>41</sup> che l'intervento normativo non incide su principi e norme derivanti dall'ordinamento comunitario. Tralasciando di elencare in questa sede la corposa produzione normativa in materia<sup>42</sup>, si ricorda che la direttiva europea 2012/29/UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI<sup>43</sup>, trova fondamento proprio nella possibilità di armonizzazione in materia introdotta dal nuovo articolo 82 del TFUE<sup>44</sup>, che al comma 2 legittima l'intervento legislativo dell'Unione europea, attraverso procedura ordinaria, anche in materia di diritti della persona nella procedura penale e diritti delle vittime della criminalità. Avuto riguardo in particolare alla direttiva europea 2012/29/UE, si osserva che:
  - Tutte le norme contenute nell'art. 2 del decreto legge, che toccano la materia oggetto della direttiva, dovrebbero essere soppresse:
    - per insussistenza dei requisiti di necessità e urgenza
    - perché il Governo già ha ricevuto autonoma delega per il recepimento delle misure contenute in questa direttiva, che può esercitare esclusivamente nelle forme e nei modi previsti dalla Legge di delegazione europea 2013<sup>45</sup>.
  - Numerose norme contenute nel capo I del decreto restringono indebitamente l'ambito di operatività delle disposizioni contenute nella direttiva europea 2012/29/UE, entrata in vigore il 15.11.2012, nonché nella stessa Convenzione di Istanbul, traducendosi di fatto nella compressione dell'esercizio di diritti fondamentali che quelle norme andavano a disciplinare compiutamente<sup>46</sup>.

Ciò si traduce in una **violazione della Costituzione, ed in particolare degli articoli 3 e 117 comma 1**, essendo lo Stato chiamato ad esercitare la propria potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e dagli obblighi internazionali, specialmente quando questi obblighi ineriscono la tutela dei diritti umani.

---

<sup>41</sup> p. 27.

<sup>42</sup> Tra le altre: la decisione quadro 2001/220/GAI; la risoluzione 10.06.2011 del Consiglio relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e la tutela delle vittime in particolare nel processo penale; la risoluzione del 26.11.2009 del Parlamento europeo sull'eliminazione della violenza contro le donne; la risoluzione 05.04.2011 sulle priorità e sulla definizione di un nuovo quadro politico dell'UE in materia di violenza contro le donne.

<sup>43</sup> Peraltro, con l. n. 96/2013, pubblicata in G.U. il 20.08.2013, il Governo ha ricevuto delega per il recepimento anche di questa direttiva, nell'ambito della Legge di delegazione europea 2013.

<sup>44</sup> Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>45</sup> L. n. 96/2013, pubblicata in G.U. il 20.08.2013.

<sup>46</sup> Si veda più compiutamente il commento alle singole disposizioni di cui all'art. 2.

Per questo motivo si trova non condivisibile l'affermazione delle Camere Penali secondo la quale *"Né ci si può nascondere dietro le previsioni convenzionali o le direttive europee che, al di là della loro discutibilità, lasciano comunque spazi di autonomia al legislatore nazionale"*<sup>47</sup>.

Ad avviso di chi scrive, pur condividendo la serrata critica rivolta dalle Camere Penali all'esecutivo per l'adozione di questo decreto legge, non ci si può permettere di definire "discutibili" direttive europee che riconoscono diritti fondamentali della persona offesa nel processo penale, rispetto alla cui attuazione in ambito nazionale, per quanto la data di recepimento della direttiva sia fissata al 2015, risultiamo già indietro di decenni quantomeno con riferimento agli standard minimi di protezione elaborati delle Nazioni Unite. E neppure si può affermare che il legislatore ha spazio di discrezionalità quando si tratta di inserire nell'ordinamento disposizioni che vanno ad attuare diritti fondamentali già riconosciuti agli individui. Là dove lo Stato risulta inadempiente rispetto all'obbligo internazionale (ed europeo) assunto in materia di diritti fondamentali, è tenuto ad assicurare che l'implementazione nell'ordinamento interno della Convenzione/direttiva che li contiene assicuri una piena ed effettiva tutela di quei diritti, non godendo affatto della discrezionalità di limitare la portata applicativa dell'articolazione del diritto già sviluppata in ambito convenzionale o nel dettato della direttiva. In caso contrario, la disciplina nazionale sarebbe affetta da vizio di legittimità ai sensi dell'art. 117 comma 1 Cost., ed altresì, con riferimento alle violazioni nei confronti di individui, si configurerebbe una responsabilità istituzionale che sarebbe possibile far valere nella sede adeguata, a seconda che si tratti di un obbligo assunto in sede internazionale ovvero europea.

Un simile ostracismo da parte dell'avvocatura nei confronti degli obblighi eurounitari e internazionali, specie quando attengono alla tutela dei diritti fondamentali, non può che trasformarsi nella lesione dei diritti degli utenti della giustizia, ingiustamente penalizzati da un legislatore ignorante e frettoloso, ma anche da operatori del diritto ancora troppo abituati a pensarsi in una dimensione nazionale ed a non tenere conto dell'importanza di far vivere i diritti umani nelle aule dei nostri tribunali, realizzando quei principi sanciti dalle Convenzioni che l'Italia ha ratificato nell'ambito degli ordinamenti regionali e internazionali ai quali ha scelto di aderire.

Che sia chiaro: il nostro codice di procedura penale merita di essere riformato per garantire alla persona offesa l'accesso effettivo alla giustizia penale e l'esercizio dei diritti fondamentali, al fine di evitarne la vittimizzazione secondaria nell'ambito del processo penale.

Questa riforma dell'ordinamento interno in adeguamento ai principi sanciti a livello internazionale, regionale ed europeo, non può certo essere contenuta negli emendamenti apportati in sede di legge di conversione a questo decreto legge.

Ed ancora: garantire i diritti di informazione e partecipazione e protezione della persona offesa nell'ambito del processo penale, non significa certo sopprimere o in alcun modo limitare i diritti costituzionali garantiti alla difesa. Quindi sarebbe ora di porre fine a scetticismi in materia e di adoperarsi per far sì che questa necessaria riforma sia il più possibile organica ed equilibrata, anche per evitare scempi giuridici come quelli posti in essere attraverso l'indecoso tentativo di riforma approntato con questo decreto legge.

---

<sup>47</sup><http://www.camerepenali.it/public/file/Documenti/Doc%2070%20-%20su%20femminicidio%20la%20propaganda%20genera%20mostri.pdf>

#### 4. COMMENTO ALLE MISURE INTRODOTTE DAL DECRETO LEGGE IN MATERIA DI PREVENZIONE E CONTRASTO ALLA VIOLENZA DI GENERE ED ESPOSIZIONE DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ.

Il decreto legge, nella forma e nella sostanza, rispecchia l'assenza di competenze, confronto e di un pensiero politico strutturato e condiviso dai vari esponenti dell'esecutivo circa la materia che va a modificare.

E' corretta l'osservazione delle Camere Penali, quando nel loro comunicato ufficiale affermano che *"si resta davvero allibiti di fronte alla sciatteria del testo normativo licenziato dal Governo, che risulta zeppo di previsioni stravaganti ed irrazionali, figlie della fretta propagandistica."*

Questa sciatteria si manifesta a partire dall'**uso delle definizioni**.

A tal proposito va osservato che il capo I è intitolato "prevenzione e contrasto alla violenza di genere", ma né il termine "**violenza di genere**", per la prima volta introdotto a livello normativo nazionale in questa sede, viene definito, né tantomeno viene poi successivamente utilizzato nel resto del testo normativo.

Parimenti, per giustificare l'adozione di una definizione di "**violenza domestica**" riduttiva rispetto a quella contenuta nella Convenzione di Istanbul<sup>48</sup>, il legislatore adotta l'escamotage di reintrodurla in ogni singola disposizione, con valore esclusivo "ai fini del presente articolo".

Anche questa modalità di legiferare è del tutto inaccettabile.

Se il legislatore intende dare attuazione alla Convenzione di Istanbul, occorre che recepisca le definizioni di violenza in essa contenute.

In particolare, **tutte le disposizioni di cui al capo I del decreto dovrebbero fare univoco riferimento:**

- **alla definizione di "violenza di genere" contenuta al considerando 17 della direttiva europea 2012/29/UE;**
- **alle definizioni di "violenza nei confronti delle donne" e "violenza domestica" contenute all'art. 3 della Convenzione di Istanbul.**

Qualsiasi definizione difforme da quelle ivi contenute, determina un indebito restringimento della sfera applicativa dei diritti sanciti dalla Convenzione e dalla direttiva.

Un simile comportamento, per quanto inidoneo a fondare una responsabilità dello Stato ai sensi della Convenzione<sup>49</sup>, sicuramente sarebbe astrattamente idoneo:

- a determinare l'illegittimità costituzionale della relativa disposizione che la introduce nella legge di conversione, per violazione dell'art. 117 comma 1, essendo le definizioni contenute nella Convenzione di Istanbul basate sulle definizioni contenute in strumenti già vincolanti, quali la Raccomandazione 5/2002 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e la Raccomandazione generale n. 19 del Comitato CEDAW, nonché la Dichiarazione ONU sull'eliminazione di ogni forma di violenza nei confronti delle donne.
- a configurare la responsabilità dello Stato per mancato utilizzo della necessaria diligenza nel proteggere adeguatamente i diritti della singola donna che, a causa della applicazione ristretta delle tutele garantite dalla Convenzione di Istanbul per via della definizione restrittiva adottata, vedesse per questo i propri diritti violati.

---

<sup>48</sup> In quanto introduce il requisito della non episodicità degli atti, assente nella definizione contenuta nella Convenzione.

<sup>49</sup> La Convenzione non è ancora entrata in vigore a livello internazionale per la ratifica ad oggi da parte di un numero ancora insufficiente di Stati.

## a. MODIFICHE AL CODICE PENALE (Art.1)

**L'art. 1** del decreto introduce modifiche al codice penale attraverso la previsione di nuove aggravanti.

Nella relazione introduttiva al disegno di legge di conversione, si spiega che *"L'articolo 1, anche sulla base delle indicazioni provenienti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, la cui ratifica è stata recentemente autorizzata dal Parlamento con la legge n. 77 del 2013, mira a rendere più incisivi gli strumenti della repressione penale dei fenomeni di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e atti persecutori (stalking)"*.

L'art. 1 del decreto vorrebbe quindi dare attuazione nel nostro ordinamento all'art. 46 della Convenzione di Istanbul che recita:

*"Le Parti adottano le misure legislative e di ogni altro tipo necessarie per garantire che le seguenti circostanze, purché non siano già gli elementi costitutivi del reato, possano, conformemente alle disposizioni pertinenti del loro diritto nazionale, essere considerate come circostanze aggravanti nel determinare la pena per i reati stabiliti conformemente alla presente Convenzione:*

*a il reato è stato commesso contro l'attuale o l'ex coniuge o partner, come riconosciuto dal diritto nazionale, da un membro della famiglia, dal convivente della vittima, o da una persona che ha abusato della propria autorità;*

*b il reato, o i reati connessi, sono stati commessi ripetutamente;*

*c il reato è stato commesso contro una persona in circostanze di particolare vulnerabilità;*

*d il reato è stato commesso su un bambino o in presenza di un bambino;*

*e il reato è stato commesso da due o più persone che hanno agito insieme;*

*f il reato è stato preceduto o accompagnato da una violenza di estrema gravità;*

*g il reato è stato commesso con l'uso o con la minaccia di un'arma;*

*h il reato ha provocato gravi danni fisici o psicologici alla vittima;*

*i l'autore era stato precedentemente condannato per reati di natura analoga.*

\*

**L'ART. 1 COMMA 1** modifica il secondo comma dell'art. 572 c.p.: prima la norma prevedeva un aumento di pena quando la persona offesa dai maltrattamenti era un minore di anni 14, con la modifica apportata dal decreto **prevede un aumento di pena se il maltrattamento viene commesso in presenza di minore di anni 18**.

Sembrerebbe un errore nella formulazione dell'articolo, ed in particolare nell'uso del verbo "sostituite". Altrimenti non si spiegherebbe la scelta del legislatore di eliminare l'aumento di pena quando la persona offesa è minore di 14 anni e di introdurlo quando un minore di anni 18 è presente al maltrattamento del maggiorenne.

Va osservato peraltro che se il minore assiste sistematicamente ai maltrattamenti del padre in danno della madre, è esso stesso persona offesa per il reato di maltrattamento, secondo quanto ormai riconosciuto da giurisprudenza consolidata. Ed infatti la "violenza assistita" è una forma di maltrattamento perchè, per quanto non esercitata direttamente sul minore, è parte di un "clima di sopraffazione" ne condiziona negativamente lo sviluppo psicofisico tanto da provocare anche danni di lungo termine<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Si veda ad esempio C., Sez. V, 22.10.2010.

Molto spesso tuttavia nella prassi giudiziaria accade che il minore che ha assistito sistematicamente ai maltrattamenti non viene identificato nel capo di imputazione come persona offesa.

L'introduzione di questa aggravante potrebbe contribuire a favorire questa prassi scorretta, che invece una buona formazione professionale della polizia giudiziaria e dei pubblici ministeri potrebbe scongiurare.

Alcune parlamentari e molte associazioni si sono dette soddisfatte dell'introduzione di tale aggravante, in quanto costituirebbe un'implementazione della Convenzione di Istanbul.

Invero, l'introduzione di questa aggravante per il solo reato di maltrattamenti, si pone in contrasto con la Convenzione di Istanbul.

La Convenzione di Istanbul infatti all'art. 46 prevede lo Stato consideri circostanza aggravante, purché non sia già elemento costitutivo del reato, l'aver commesso il reato su un minore o in presenza di un minore. Questa disposizione deve essere applicata a tutti i reati contemplati dalla Convenzione.

Nel caso del reato di maltrattamenti però, se l'aggressore commette le condotte di maltrattamento in danno di persona maggiorenne, in presenza di un minore, ciò determina che per quei fatti anche il minore è necessariamente persona offesa dal reato. Detto in altre parole, la violenza assistita costituisce una forma di maltrattamento nei confronti del minore. Dunque per il reato di maltrattamento è sufficiente prevedere l'aumento di pena quando il reato è commesso nei confronti di persona minore degli anni 18, poiché, se il reato è commesso anche in presenza di persona minorenni, significa comunque che è commesso in suo danno, dovendosi individuare anche nel minore persona offesa da quelle condotte.

Al contrario, nel decreto legge viene eliminato l'aumento di pena per il maltrattamento commesso in danno di minore degli anni 14, e viene introdotto l'aumento di pena per il maltrattamento commesso in presenza del minore degli anni 18. Questo è evidente che favorisce la prassi applicativa, già purtroppo diffusa, di non individuare nel minore che assiste a maltrattamenti persona offesa dal reato, limitandosi ad applicare un aumento di pena per questa circostanza.

Sarebbe stato più opportuno che il legislatore avesse introdotto l'aggravante della violenza assistita da minorenni come aggravante comune per tutti i reati dolosi, essendo evidente il maggior disvalore e danno derivante dal commettere un reato in presenza di un minorenne.

Sicuramente, si tratta di una riforma contraria allo spirito ed al dettato dell'art. 46 della Convenzione di Istanbul, ma che in realtà **potrebbe presentare anche profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 Cost. e dell'art. 117 comma 1 Cost., per il differente trattamento riservato a situazioni uguali, in violazione degli obblighi internazionali assunti dallo Stato.**

Nel testo del decreto infatti, in violazione del dettato della Convenzione, l'aggravante per violenza assistita viene introdotta per il solo reato di maltrattamenti e non anche per le condotte che integrano altre fattispecie, come ad esempio l'omicidio o la violenza sessuale, condotte alle quali il minore può assistere senza essere persona offesa dal reato. In questo caso, per implementare la Convenzione di Istanbul, il legislatore avrebbe dovuto introdurre l'aggravante del fatto commesso in presenza di minore per tutte quelle fattispecie che contemplano condotte che possono costituire atti di violenza maschile sulle donne, quali ad esempio i reati contro la persona e la libertà sessuale, o comunque per tutti quei reati espressamente indicati dalla Convenzione come tali.

Non è tollerabile che l'esecutivo scelga di implementare la Convenzione di Istanbul in maniera frammentaria e disorganica nell'ambito di un decreto legge, poiché non ne

sussiste necessità e urgenza. Anzi questo tipo di attuazione frettolosa e incompleta rappresenta una violazione del dovere di esercitare la dovuta diligenza nell'adempimento delle proprie obbligazioni internazionali in materia di violenza sulle donne.

Spetta certo al legislatore ordinario adeguare in maniera organica il codice penale al dettato della Convenzione di Istanbul, facendosi carico della modifica delle singole fattispecie, e dell'eventuale introduzione di nuove, evitando di dare pedissequa attuazione alle disposizioni della Convenzione e cercando piuttosto di riformare i singoli istituti assicurandosi che la modifica sia coerente sia a livello di sistema ed efficace nel raggiungere l'obiettivo indicato nella Convenzione, avuto riguardo alla tutela del bene giuridico del quale la norma vuole implementare la protezione.

\*

**L'ART. 1 COMMA 2** introduce **nuove circostanze aggravanti in materia di violenza sessuale**, modificando il primo comma dell'art. 609 ter.

La pena sarà aumentata (reclusione da sei a dodici anni) anche nei casi in cui la violenza sessuale verrà commessa nei confronti di una donna in stato di gravidanza oppure nei confronti di persona con cui esiste o è esistita una relazione affettiva, non necessariamente anche di convivenza.

Anche in questo caso, il legislatore frettoloso ha confezionato una riforma che si pone in contrasto con il disposto dell'art. 46 della Convenzione di Istanbul, e che si presta ai **medesimi dubbi di costituzionalità di cui al comma 1 dell'art. 1.**

Peraltro, non si capisce la necessità di introdurre come aggravante speciale per la sola violenza sessuale l'esistenza presente o passata di una relazione affettiva, quando invece, stante la varietà e la gravità di reati commessi in danno di partner ed ex partner, sarebbe forse stato più opportuno e conforme allo spirito e al dettato della Convenzione di Istanbul inserire l'aggravante di cui alla lettera a) dell'art. 46 della Convenzione (quella relativa all'esistenza presente o passata di relazione sentimentale tra aggressore e vittima) tra le aggravanti comuni di cui all'art. 61 c.p., eventualmente modificando il n. 11).

Ed ancora: nonostante le modifiche apportate dal legislatore, **la disciplina italiana in materia di violenza sessuale resta ancora non conforme al dettato di cui all'art. 46 della Convenzione**, nella misura in cui non punisce in forma aggravata la violenza sessuale commessa da un membro della famiglia, salvo che nelle ipotesi si tratti dell'ascendente o del genitore di minore di anni 16.

\*

**L'ART. 1 COMMA 3** modifica la disciplina in materia di **atti persecutori**.

Estende l'aumento di pena anche a tutti quei casi in cui ci sia o ci sia stata una relazione affettiva con la persona offesa: come già osservato, questa necessità di maggiore stigmatizzazione delle condotte delittuose poste in essere nell'ambito o al termine del rapporto sentimentale poteva essere risolta dal legislatore attraverso la previsione di un'aggravante comune.

Si introduce poi l'aumento di pena per lo *stalking* commesso attraverso strumenti informatici o telematici, e l'irrevocabilità della querela anche per quei casi di atti persecutori che non sono già procedibili d'ufficio.

**L'istituto dell'irrevocabilità della querela** è ad oggi previsto nel nostro ordinamento **esclusivamente in materia di reati sessuali**, unitamente ad un termine raddoppiato per la proposizione della querela.

Il raddoppio dei termini per presentare la querela, unitamente alla previsione della sua irrevocabilità, rappresentano un *unicum* nel nostro codice penale, previsto dal legislatore a tutela esclusiva della libertà di autodeterminazione della persona offesa, a seguito di un dibattito ventennale che ha preceduto la riforma della disciplina in materia, circa il confine tra autodeterminazione della donna in materia sessuale ed intervento delle istituzioni a tutela della stessa, e di conseguenza relativo all'opportunità di prevedere la procedibilità d'ufficio ovvero su querela per il reato di violenza sessuale.

E' stato un compromesso che ha evitato la procedibilità d'ufficio dei reati sessuali, per garantire alla donna maggiorenne il diritto assoluto all'autodeterminazione nella sfera sessuale, attraverso la possibilità di scelta se denunciare o meno un determinato comportamento subito come violenza sessuale, ma che ha cercato comunque, attraverso la previsione dell'irrevocabilità della denuncia, di tutelare la donna che scelga di denunciare dallo stigma e dalle pressioni sociali che inevitabilmente può subire in un contesto sociale avverso, ancora fortemente patriarcale, in cui ad essere criminalizzata culturalmente è ancora troppo spesso (certo lo era ancora di più nel 1996) la condotta sessuale della donna piuttosto che l'atto sessuale dell'uomo agito in assenza di consenso della donna.

Si tratta di una disciplina del tutto straordinaria, che pare assolutamente improprio applicare ad altre fattispecie ove, casomai, si tratta di verificare l'opportunità di prevedere la procedibilità d'ufficio ovvero su querela.

Ma laddove si decida per la procedibilità su querela di un reato, il diritto della persona offesa ad autodeterminarsi circa l'attualità del proprio consenso a che l'autorità giudiziaria proceda o meno in ordine alla persecuzione di determinati fatti, attualmente esercitabile attraverso la rinuncia alla querela entro i termini di legge, ovvero la rimessione della querela prima della condanna, non può certo essere introdotto l'istituto dell'irrevocabilità della querela con così spavalda leggerezza, occorrerebbe quantomeno avere luogo alla rilevanza e sensibilità del bene giuridico tutelato dalla fattispecie.

Nel caso degli atti persecutori, la fattispecie già prevede numerosi casi di procedibilità d'ufficio, ivi incluso il caso in cui l'aggressore sia stato già destinatario di ammonimento. **Lo stalking include condotte poste in essere non solo tra persone che hanno avuto relazioni di intimità, ma anche di vicinanza o di lavoro.**

In queste ipotesi, spesso la presentazione di denuncia-querela ha una forte efficacia deterrente proprio perché consente di essere ritirata al ricomporsi della situazione, come spesso avviene nei casi meno gravi, in cui lo stalker non si rende conto della rilevanza penale dei propri comportamenti, ma ne ha già posti in essere di insistenza tale da rendere insufficiente, a fini deterrenti, la richiesta di ammonimento.

Introdurre l'irrevocabilità della querela anche per questi casi, potrebbe determinare un aumento esponenziale del numero di ammonimenti, sovraccaricando uffici già a corto di risorse umane e finanziarie.

E sicuramente potrebbe essere un deterrente alla denuncia per tutte quelle donne che desiderano la cessazione delle condotte moleste, ma non denuncierebbero mai il proprio ex sapendo che questo determinerebbe, per certo, una condanna penale in capo al medesimo.

Il che rischierebbe di **esporre le donne a situazioni di maggiore vulnerabilità e di aumentare il rischio di femminicidi quale esito di condotte persecutorie.**

\*

Il **COMMA 4 DELL'ART. 1** introduce un correttivo alla disciplina in materia di atti persecutori introdotta nel 2009, obbligando il Questore, quando adotta l'ammonimento nei confronti del persecutore, ad adottare obbligatoriamente i provvedimenti in materia di armi e munizioni, mentre prima la misura era affidata alla discrezionalità del Questore.

## **b. MODIFICHE AL CODICE DI PROCEDURA PENALE (Art. 2)**

**L'ART. 2** introduce numerose **modifiche al codice di procedura penale.**

Nella relazione *"L'articolo 2 introduce una serie di adeguamenti al codice di procedura penale volti a garantire una maggiore tutela a favore delle vittime dei delitti di maltrattamento in famiglia e di stalking"*.

La ratio che, in astratto, dovrebbe accomunare queste modifiche è quella di garantire alla persona offesa una protezione adeguata, evitandone la rivittimizzazione sia da parte dell'aggressore sia da parte del sistema giudiziario.

Invero, **molte delle disposizioni introdotte sono manifestamente inidonee al raggiungimento di questo obiettivo** poiché, come elegantemente notato anche dai commentatori della Corte di Cassazione, le norme *"non sempre si distinguono per coerenza sistematica"*.<sup>51</sup>

Alcune delle misure introdotte vengono richieste da anni da parte dell'associazionismo femminile. E tuttavia nessuna di queste è destinata ad avere un impatto immediato sulla vita delle donne, se non accompagnata dalla previsione di una rete di supporto alla persona offesa e di risorse umane e finanziarie che ne consentano l'attuazione.

**Molte di queste norme dovrebbero essere soppresse in sede di conversione**, in quanto, come già sopra ricordato, toccano la materia oggetto della direttiva 2012/29/UE, per il cui recepimento il Governo già ha ricevuto autonoma delega, che può esercitare esclusivamente nelle forme e nei modi previsti dalla Legge di delegazione europea 2013<sup>52</sup>.

\*

**L'ART. 2 COMMA 1** del decreto legge introduce varie modifiche al codice di procedura penale, in particolare avuto riguardo alle disposizioni concernenti i procedimenti penali per maltrattamenti.

\*

**Alla LETTERA A)**, modificando il comma 6 dell'articolo 282 bis del c.p.p., **si estende il numero di reati per i quali la misura dell'allontanamento dalla casa familiare può essere disposta**, anche se si tratta di fattispecie per cui, ai sensi dell'art. 280 c.p.p., le misure coercitive non si potrebbero applicare in ragione della loro minore gravità. Si introduce quindi la possibilità di ottenere l'applicazione della misura

---

<sup>51</sup>

<sup>52</sup> L. n. 96/2013, pubblicata in G.U. il 20.08.2013.



cautelare dell'**allontanamento dalla casa familiare anche per i reati di lesioni personali (art. 582 c.p.) e nei casi di minacce aggravate**<sup>53</sup> (art. 612 comma 2).

Ad avviso di chi scrive questa norma, che potrebbe apparire come opportuna per amplificare le possibilità di protezione dalla violenza domestica, costituisce l'ennesima forma di ricorso alla giustizia penale come stampella per l'incapacità del legislatore di ragionare in termini di sistema.

Il legislatore, nella più piena garanzia dei principi sanciti dagli art. 13, 24 e 27 Cost., ha previsto dei limiti edittali per l'applicazione delle misure coercitive, ivi inclusa quella dell'allontanamento dalla casa familiare.

La lettera a) del comma 1 dell'art. 2 del decreto legge introduce una deroga a questo limite edittale, per estendere la possibilità di allontanamento del familiare violento anche nell'ipotesi commetta lesioni o minacce gravi.

L'obiettivo che intuitivamente questa riforma vuole raggiungere è quello di introdurre nell'ordinamento una misura che consenta l'allontanamento immediato dalla casa del familiare anche nelle ipotesi di atti di violenza isolati e più lievi, in maniera tale da fermare immediatamente la condotta prevaricatrice, prevenendo l'instaurarsi di un clima di maltrattamenti.

Tale obiettivo può essere raggiunto anche senza introdurre deroghe alla disciplina in materia di limiti edittali per l'adozione delle misure coercitive.

La **Convenzione di Istanbul**, per ottenere l'obiettivo della protezione immediata, non richiede necessariamente che la misura di protezione sia penale. All'**art. 52** richiede l'adozione di "*misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che le autorità competenti si vedano riconosciuta la facoltà di ordinare all'autore della violenza domestica, in situazioni di pericolo immediato, di lasciare la residenza della vittima o della persona in pericolo per un periodo di tempo sufficiente e di vietargli l'accesso al domicilio della vittima o della persona in pericolo o di impedirgli di avvicinarsi alla vittima. Le misure adottate in virtù del presente articolo devono dare priorità alla sicurezza delle vittime o delle persone in pericolo*" All'**art. 53** specifica che le ordinanze di ingiunzione o di protezione devono poter essere ottenute dalle vittime di ogni forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione, e devono essere:

- concesse per una protezione immediata e senza oneri amministrativi o finanziari eccessivi per la vittima;
- emesse per un periodo specificato o fino alla loro modifica o revoca;
- ove necessario, decise ex parte con effetto immediato;
- disponibili indipendentemente, o contestualmente ad altri procedimenti giudiziari;
- poter essere introdotte nei procedimenti giudiziari successivi.

**Gli ordini civili di protezione familiare, introdotti con la l. 154/2001, soddisfano esattamente tutti requisiti richiesti dalla Convenzione di Istanbul.**

In quei distretti dove la legge viene correttamente applicata, l'ordine di protezione, anche in ipotesi di lesioni personali o minacce gravi, già da tempo viene concesso immediatamente, *inaudita altera parte*, anche nell'arco delle 12/24 ore<sup>54</sup>. Questo avviene là dove c'è stata una formazione dei magistrati e degli avvocati ed è stata costituita una sezione specializzata.

A più di dieci anni dall'adozione dell'ottima l. 154/2001, il Ministero della Giustizia non è stato in grado di fornire dati circa la sua effettiva applicazione in tutti i Tribunali d'Italia.

---

<sup>53</sup> In quanto o commesse con armi, o da persone travisate o da più persone riunite o con scritti anonimi o facendo richiamo ad associazioni segrete.

<sup>54</sup> Ad esempio, presso il Tribunale di Bologna.

I dati raccolti dalle avvocate dei centri antiviolenza dimostrano che l'applicazione della legge è estremamente disomogenea da distretto a distretto: in alcuni casi le misure in sede civile non vengono richieste dai legali per la lunghezza dei tempi di decisione, in altri casi non vengono richieste perché il Giudice richiede un corredo probatorio particolarmente stringente (ad esempio, aver già depositato denuncia-querela per i fatti descritti).

E' evidente che in questi casi carenza di organico, lentezza della giustizia, pregiudizi di genere, una interpretazione eccessivamente restrittiva della norma, sono tutti fattori che impediscono una piena applicazione della disciplina esistente, determinando una dispari protezione tra la donna residente in un distretto ove si è stati capaci di affrontare e superare questi ostacoli e la donna residente in un altro distretto ove non si è effettuata nessuna riflessione sul punto.

Gli ordini di protezione emessi in sede civile, potrebbero rappresentare, per le ipotesi più lievi e non continuate di violenza maschile sulle donne, il rimedio adeguato a fornire una protezione immediata alla vittima, senza costringerla a dare l'avvio ad un processo penale, e senza stravolgere la disciplina processualpenalistica relativa alle condizioni di applicabilità delle misure coercitive.

C'è da chiedersi perché l'esecutivo, nonostante le forti sollecitazioni alla raccolta dei dati relativi all'implementazione della l. 154/2001, dal 2011 ad oggi non vi abbia ancora provveduto, quasi non avesse interesse a conoscere quei fattori materiali che impediscono una efficace applicazione su tutto il territorio delle leggi dello Stato, e a lavorare di conseguenza, in maniera non demagogica, per rimuoverli.

**C'è modo e modo di ottenere la protezione immediata della donna che subisce violenza domestica: la scelta è se, in nome di un concetto distorto di legalità, proteggere aumentando la repressione, o se invece, in adesione al principio di legalità inteso in senso costituzionalmente orientato, assicurare la piena applicazione delle leggi esistenti, potenziando l'informazione relativa alla loro esistenza e alle possibilità di utilizzo, rivolte sia alle donne, sia agli operatori attraverso la formazione professionale, verificando l'adeguatezza dell'organizzazione degli uffici giudiziari per garantire la rapidità della risposta del sistema giudiziario alla richiesta di aiuto nell'emergenza.**

Se si guarda alla realtà, al numero altissimo di donne che rinuncia alla protezione pur di non denunciare il proprio padre/marito/ex, al numero di donne che cerca protezione in vista di una separazione –scelta spesso maturata per uscire da una situazione di violenza senza criminalizzare il proprio coniuge di lunga data o il padre dei propri figli-, ecco che allora lavorare sull'informazione delle donne circa gli strumenti anche civilistici già esistenti per ottenere protezione immediata, e lavorare per un approccio culturalmente sensibile degli operatori del diritto all'utilizzo delle leggi esistenti, significa lavorare per ottenere un impatto significativo sulla vita delle donne, anche in termini di restituire alla collettività una maggiore serenità circa il funzionamento efficace di un sistema che si impegna per mettere al centro la vittima e la sua protezione effettiva nel momento di maggiore vulnerabilità.

**Si tratta di innescare circoli virtuosi**, che in alcune città, grazie soprattutto all'operosità e alla competenza delle figure inserite nelle reti cittadine, funzionano bene e si dimostrano efficaci nel raggiungimento dell'obiettivo di protezione immediata della donna, nel pieno rispetto dei diritti processuali della controparte.

Come autorevolmente sostiene l'avv. Manuela Ulivi, *"la violenza in famiglia si può affrontare anche con un giusto processo civile, prima ancora che tramite la punizione inflitta a conclusione di un procedimento penale"*.<sup>55</sup>

\*

La **LETTERA B)** modifica l'art. 299 c.p.p., introducendo **l'obbligo di comunicazione immediata dei provvedimenti di revoca e sostituzione delle misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** *"al difensore della persona offesa o, in mancanza di questo, alla persona offesa e ai servizi socio-assistenziali del territorio"*, qualora vengano adottate durante le indagini. Se richiesto dal difensore dell'imputato, dopo la chiusura delle indagini preliminari, i medesimi provvedimenti devono essere notificati al difensore della persona offesa ovvero alla persona offesa, a pena di inammissibilità.

Questa norma si propone di andare a completare l'articolo 282 *quater*, introdotto con l. 38/2009, il quale disponeva che i provvedimenti di adozione delle misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa devono essere comunicati all'autorità di pubblica sicurezza competente, ma anche alla parte offesa e ai servizi socio-assistenziali del territorio.

Insieme alla **modifica apportata dal decreto agli articoli 299, 398, 406 e 415 bis del codice di procedura penale**, la norma è stata voluta *"nell'intento di assicurare una costante informazione alle parti offese da reati di maltrattamenti in famiglia in ordine allo svolgimento dei relativi procedimenti penali"*<sup>56</sup>.

Invero, sia il gruppo di norme indicato, sia la singola disposizione presentano numerose criticità, che si possono riassumere nel fatto che da un lato **non assicurano l'informazione di tutte le vittime di reati**, e tantomeno di tutte le vittime vulnerabili di reati di violenza di genere, ma **neppure assicurano una costante informazione della vittima di maltrattamento riguardo tutti gli aspetti rilevanti del procedimento penale**.

In primo luogo, il gruppo di norme si profila come **costituzionalmente illegittimo per insussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza ed assenza di delega**, in quanto l'esecutivo è intervenuto in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, materia oggetto della direttiva 2012/29/UE, per il cui recepimento il Governo ha ricevuto autonoma delega, che può esercitare esclusivamente nelle forme e nei modi previsti dalla Legge di delegazione europea 2013<sup>57</sup>.

In secondo luogo, in ogni caso, il gruppo di norme si profila come **costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117 comma 1 Cost.**, essendo lo Stato chiamato ad esercitare la propria potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e dagli obblighi internazionali, specialmente quando questi obblighi ineriscono la tutela dei diritti umani. Il legislatore infatti è tenuto a garantire l'osservanza degli obblighi derivanti dall'ordinamento eurounitario, per cui, in

---

<sup>55</sup> "Il fenomeno della violenza sulle donne, le reti, l'assistenza extragiudiziaria", p.2, Materiale formativo LexOp.

<sup>56</sup> Camera dei Deputati, XVII legislatura, disegni di legge e relazioni, documenti, disegno di legge n. 1540, Relazione introduttiva, p.3.

<sup>57</sup> L. n. 96/2013, pubblicata in G.U. il 20.08.2013.

vigore della direttiva europea, comunque non può introdurre una disciplina che è in contrasto con gli obblighi da attuare ovvero limita l'esercizio dei diritti riconosciuti dalla direttiva.

Un ulteriore profilo di illegittimità della disciplina relativa all'introduzione degli obblighi di comunicazione, che configurerebbe una **violazione dell'art. 3 Cost.**, attiene al fatto che questi obblighi vengono introdotti:

- solo in favore delle vittime del reato di maltrattamento;
- solo per l'adozione, revoca e sostituzione delle misure cautelari dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, e non già di tutte le altre misure di prevenzione, precautelari e cautelari, la cui conoscenza è indispensabile per evitare l'esposizione della persona offesa ad ulteriori forme di rivittimizzazione.

E' palese che queste limitazioni soggettive ed oggettive agli obblighi di comunicazione, e di conseguenza all'esercizio del diritto di informazione da parte della vittima, che ne è titolare, si pongono in aperta violazione sia della direttiva che della Convenzione, introducendo un dispari trattamento nei confronti di vittime parimenti vulnerabili e alle quali, in ogni caso, l'esercizio dei diritti connessi all'adempimento di tali obblighi viene riconosciuto sia a livello europeo che internazionale.

Questa disciplina è emblematica della sciattezza, dell'ignoranza, e della pressappocaggine di chi ha confezionato questo decreto e vorrebbe propinarlo come la soluzione a tutti i mali.

In questa incoerenza si manifesta la distanza siderale tra chi legifera, chi attua le norme, e chi ne subisce gli effetti: così la carenza assoluta di una visione di sistema di un esecutivo frettoloso di portare a casa dei risultati spendibili elettoralmente si traduce nel dispari trattamento di situazioni egualmente meritevoli di tutela.

**La realtà delle aule di giustizia oggi è drammatica: carenza di organico, tempi lunghi, mancato riconoscimento dei diritti esistenti in capo alla persona offesa, rendono possibile oggi che il Pubblico Ministero decida di chiedere misura cautelare a tutela della persona offesa, il Giudice per le indagini preliminari l'adotti, e la persona offesa non ne sia informata.**

**Evitare la rivittimizzazione della persona offesa da parte del sistema giudiziario penale impone la piena attuazione della direttiva europea 2012/29/UE:** la persona offesa deve essere fin dal momento della denuncia-querela o dell'iscrizione a ruolo del procedimento penale informata dei propri diritti nell'ambito del procedimento, ivi incluso del diritto all'assistenza legale, e sia singolarmente sia attraverso il suo difensore, qualora già lo abbia nominato, deve essere informata sui fatti del processo rilevanti per la sua protezione e per l'esercizio dei diritti processuali.

Deve essere poi **disciplinato il rapporto tra difensore della persona offesa e pubblico ministero**, nel momento in cui il difensore sollecita richiesta di misura cautelare al p.m., ed ancora deve essere introdotto un termine entro il quale il giudice è chiamato a decidere sulla richiesta di adozione, revoca, sostituzione della misura presentata dal p.m.

Deve essere poi **adeguatamente sanzionata la violazione degli obblighi di comunicazione disposti in favore della persona offesa**, posto che oggi la violazione dei già pochi obblighi esistenti rappresenta la prassi quotidiana.

Di più: **gli obblighi di comunicazione non riguardano solo la fase delle indagini preliminari, ma tutte le fasi processuali, ivi inclusa quella di esecuzione.** Ed

occorre tener conto che il corrispondente diritto all'informazione appartiene non solo alla vittima che si costituisca parte civile nel processo penale, ma alla vittima in quanto tale, e dunque anche alla persona offesa di reato per il quale si è proceduto d'ufficio.

**In sostanza, perché davvero l'introduzione degli obblighi di comunicazione possa avere un impatto sull'accesso alla giustizia e sulla protezione della persona offesa, il legislatore deve mettere da parte l'approccio emergenziale, e lavorare ad una riforma organica del codice di procedura penale che, in piena attuazione della direttiva europea, sia in grado di garantire appieno quegli standard minimi riconosciuti dalla Risoluzione ONU 40/34<sup>58</sup> e dalla Risoluzione ONU 65/228<sup>59</sup>.**

Nella relazione curata dal dott. Pistorelli per l'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione<sup>60</sup> si evidenzia che l'obbligo di comunicazione, introdotto dal legislatore a pena di inammissibilità, parrebbe incompatibile con i tempi dell'incidente cautelare e con l'esigenza di tempestivo adeguamento dell'intervento cautelare all'effettiva necessità di restrizione della libertà personale.

Invero, nell'ambito di una riforma più organica, qualora si introducesse l'obbligo di indicare un recapito fax o pec per le comunicazioni relative al procedimento e -ancor prima- l'obbligo di informare la persona offesa circa la possibilità di assistenza legale già dalla presentazione della denuncia-querela, certamente il diritto di informazione della persona offesa, anche per il tramite del suo legale, potrebbe meglio conciliarsi con i tempi stretti dell'incidente cautelare pure per quanto concerne l'adozione, sostituzione o revoca delle misure cautelari.

Un **altro profilo di criticità** della normativa in materia si rileva **nell'obbligo**, introdotto già dal legislatore del 2009 (ma ad oggi raramente rispettato nella prassi) **di comunicare l'adozione – ed oggi anche la revoca e la sostituzione- degli ordini di protezione ai servizi sociali.**

Questa norma tradisce il pregiudizio che, a prescindere, la famiglia in cui avviene una violenza debba essere "attenzionata" dai servizi sociali.

Così non dovrebbe essere: l'obbligo di comunicazione deve essere previsto solo in favore del titolare del diritto di informazione.

In assenza di servizi sociali specializzati, la segnalazione dell'adozione della misura dovrebbe essere vincolata solo nelle ipotesi di presenza di minori nel nucleo familiare ovvero nelle ipotesi in cui il servizio sociale sia già stato interessato del caso per altri motivi.

Non si capisce poi perché il legislatore introduca **l'obbligo di segnalazione ai servizi sociali dell'ordine di protezione e non anche delle altre misure più gravi**, ivi inclusa la custodia cautelare in carcere.

In caso contrario, se l'attivazione dei servizi sociali è pensata nell'interesse della persona offesa, è questa che, al momento della denuncia-querela, o quando viene instaurato d'ufficio il procedimento penale, deve ricevere, tra le altre, anche l'informazione relativa alla possibilità di contattare i servizi sociali territorialmente competenti. Di sicuro non risponde alla medesima logica l'introduzione dell'obbligo di comunicazione ai servizi sociali dell'adozione/revoca/sostituzione degli ordini di

---

<sup>58</sup> Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power.

<sup>59</sup> Strengthening crime prevention and criminal justice response to violence against women.

<sup>60</sup>

protezione. Il rischio che si configura, altrimenti, è quello di una **eccessiva ingerenza del pubblico nella scelta della donna di uscire da una situazione di violenza.**

\*

La **LETTERA C)**, facendo seguito alle ipotesi di **arresto obbligatorio in flagranza** introdotte dalla l. 38/2009, modifica nuovamente l'art. 299 c.p.p., estendendone l'applicatività, oltre che per i reati di violenza sessuale, anche per **maltrattamenti**, solo se **contro familiari e conviventi**, e per gli **atti persecutori**.

E' curioso notare come molti giornali aprano con titoli entusiasti circa l'efficacia di questa nuova disposizione, e l'ondata di arresti che avrebbe reso possibile, quando invece, ai sensi dell'art. 2 comma 4 del decreto, *"poiché riguarda provvedimenti limitativi della libertà personale, viene previsto che essa diventi efficace alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto"*<sup>61</sup>.

Come ha efficacemente notato altra autorevole commentatrice<sup>62</sup> posto che *"viene posticipata la vigenza al momento della conversione in legge"*, *"questo dimostra che la misura non era poi...tanto urgente"*.

Pur in presenza di reati per i quali è già possibile l'arresto in flagranza, il legislatore ancora una volta ha ritenuto di ovviare alla carenza di formazione ed alla resistenza culturale all'adozione, quando necessario, di questa misura precautelare attraverso la previsione dell'arresto obbligatorio. Ancora una volta, si è preferito dare una stretta alla morsa della repressione, piuttosto che lavorare sui fattori culturali di resistenza ad una corretta applicazione delle norme esistenti.

Come dimostra la **propaganda mediatica che riferisce dell'aumento esponenziale degli arresti ancora prima che la misura entri in vigore**, questa ennesima riforma del codice di procedura penale è del tutto inutile, si sarebbe potuto tranquillamente ottenere lo stesso effetto attraverso una maggiore formazione delle forze dell'ordine, ed eventualmente una circolare interna in grado di superare le resistenze a ricorrere all'arresto nei casi di violenza maschile sulle donne da parte di persone conosciute.

Peraltro, **l'introduzione dell'arresto obbligatorio, inserendo questo automatismo legato alla flagranza di reato, rischia di aggravare il rischio di rivittimizzazione per un numero significativo di donne.**

La maggior parte degli autori di violenza domestica ed atti persecutori, sono "normali" persone incensurate, che lavorano, e godono di una rete di supporto familiare ed amicale.

Come avverrebbe per qualsiasi altro autore di reato nelle medesime condizioni socio-economiche, è estremamente difficile che, convalidato l'arresto, nei confronti di queste persone venga disposta una misura cautelare di carattere custodiale.

Il che si potrebbe tradurre, per l'aggressore che dopo l'arresto torna alla sua normalità, in una **percezione di impunità rispetto alla gravità delle condotte già adottate, e di conseguenza nella reiterazione, in forma più grave, delle stesse.**

---

<sup>61</sup> Camera dei Deputati, XVII legislatura, disegni di legge e relazioni, documenti, disegno di legge n. 1540, Relazione introduttiva, p.3.

<sup>62</sup> Avv. Maria Virgilio, "Decreto legge n. 93/2013. Una prima lettura", p.3.

D'altronde, in assenza di una "messa a sistema" della formazione sulla valutazione del rischio nei confronti di tutti gli operatori legali (magistrati, avvocati, forze dell'ordine), sarà difficile che la protezione della persona offesa passi attraverso l'adozione della misura idonea al momento giusto.

Troppo spesso come operatori del diritto assistiamo a richieste da parte dei p.m. di misure coercitive quando l'*escalation* di violenza è stata già tale da giustificare già l'adozione della misura di custodia cautelare in carcere. Oppure assistiamo alle decisioni di G.I.P. che, davanti alla richiesta del p.m. di procedere alla custodia cautelare in carcere, adottano invece misure di allontanamento.

**Il punto è che, in assenza di dati relativi alle logiche che attualmente governano l'arresto e la richiesta e l'adozione delle misure cautelari per i reati di maltrattamenti ed atti persecutori, e in assenza dei dati relativi al grado di rivittimizzazione (anche nella forma dell'omicidio) subito da donne i cui aggressori erano già stati arrestati e/o destinatari di misure cautelari, l'introduzione dell'obbligatorietà dell'arresto in flagranza rischia di produrre un impatto negativo sulla sicurezza delle donne che invece si vorrebbero proteggere attraverso questo intervento normativo.**

E' proprio l'ANFP (Associazione Nazionale Funzionari di Polizia), in una intervista del giugno scorso, a confermare questo rischio, evidenziando "la notevolissima incidenza statistica della recidiva da parte degli autori del reato di stalking, oltre che alla frequente escalation criminale che si registra tra gli atti persecutori e il successivo omicidio della vittima"<sup>63</sup>.

Dunque anche dall'analisi di questa disposizione emerge quanto sia **dannoso procedere in maniera frammentaria ad atomistiche riforme legislative**, e come sia invece necessario, per raggiungere l'obiettivo della protezione effettiva della vittima, adottare un approccio sistematico, che tenga in considerazione anche la **necessità di coordinare la risposta di ogni agenzia parte della giustizia penale, affinché le azioni di forze dell'ordine, pubblico ministero e magistratura siano complementari tra di loro, e tengano in considerazione l'esistenza della persona offesa e la sua esposizione alla rivittimizzazione, ovviamente nel pieno rispetto dei diritti e delle garanzie previste a tutela dell'indagato.**

\*

Con la **LETTERA D)** si introduce nell'ordinamento una **nuova misura pre-cautelare**, diversa dall'allontanamento e dal fermo, che prevede all'art. 348 bis del c.p.p. la possibilità, per la polizia giudiziaria, di disporre l'**allontanamento d'urgenza dalla casa familiare e il divieto di avvicinarsi** ai luoghi frequentati dalla persona offesa nei confronti di chi sia colto in flagranza dei reati di violazione degli obblighi di assistenza familiare, abuso dei mezzi di correzione o disciplina, maltrattamento, riduzione o mantenimento in schiavitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, detenzione di materiale pornografico, se commessi in danno di prossimi congiunti o convivente, nel caso in cui sussistano "*fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate ponendo in grave ed attuale pericolo la vita o l'integrità psicofisica della persona offesa*". Per attuare la misura occorre la previa autorizzazione da parte del Pubblico Ministero, e l'ordine emesso secondo queste

---

<sup>63</sup> Il Sole 24 Ore, "Femminicidio, mattanza quotidiana: aumentano denunce e arresti", di Marco Lodovico, 10.06.2013.

modalità è assoggettato alle stesse dinamiche di convalida e garanzie previste per arresto e fermo, *"in quanto compatibili"*.

Anche questa inedita misura pre-cautelare non tiene conto di come effettivamente si manifesta la violenza maschile sulle donne nella realtà quotidiana, e per questo motivo è inidonea ad assicurare una maggiore protezione alla vittima dei reati indicati, rispetto a quella attualmente possibile.

Cercando di semplificare allo stremo il discorso: prendiamo sempre ad esempio il reato di maltrattamento, per il quale è possibile procedere all'arresto in flagranza, già ora.

Se una persona viene colta in flagranza di maltrattamento, essendo il maltrattamento reato abituale, deve esservi "traccia" di pregresse condotte di violenza (referti medici, precedenti chiamate in emergenza, ecc.).

Solo in questo caso, durante la chiamata di emergenza, le forze dell'ordine, fino a ieri, avrebbero potuto constatare la "flagranza" nel reato di maltrattamento, e dunque procedere all'arresto.

Oggi invece potranno procedere all'arresto (divenuto obbligatorio) ovvero all'allontanamento d'urgenza del maltrattante accompagnato dal divieto di avvicinamento alla persona offesa. Tuttavia, per procedere all'allontanamento, le forze dell'ordine, ovvero il p.m. che autorizzerà la misura, dovranno pure verificare la sussistenza di *"fondati motivi per ritenere che le condotte criminose possano essere reiterate ponendo in grave ed attuale pericolo la vita o l'integrità psicofisica della persona offesa"*.

In sostanza, i requisiti richiesti per l'adozione della nuova misura precautelare dell'allontanamento del maltrattante sono ancora più stringenti di quelli richiesti per procedere all'arresto!

La conseguenza è che, **in situazioni di maltrattamento in cui la valutazione del rischio di rivittimizzazione per la persona offesa è altissimo (grave e attuale pericolo di vita), al posto di procedere –come avviene o dovrebbe avvenire oggi- all'arresto del maltrattante ovvero alla messa in protezione della persona offesa nell'attesa che il magistrato disponga l'adozione di idonea misura cautelare, le forze dell'ordine potranno discrezionalmente disporre l'adozione della misura precautelare dell'ordine di allontanamento, esponendo la donna a un altissimo rischio di femminicidio.**

Ma c'è di peggio. Si potrebbe definire sciatteria nella redazione della norma, o irragionevolezza manifesta. O compilazione casuale di reati non avendo a mente l'obiettivo che si vuole raggiungere modificando il codice penale. Mi riferisco ad un altro esempio concreto dei paradossali effetti che, se convertito in legge, potrebbe produrre questo decreto. Si pensi al reato, ancora più grave rispetto al maltrattamento, della riduzione o mantenimento in schiavitù<sup>64</sup>, un reato che, giusto per rinfrescare la memoria, punisce con la reclusione da otto a venti anni chi *"esercita su una persona poteri corrispondenti a quelli del diritto di proprietà ovvero chiunque riduce o mantiene una persona in uno stato di soggezione continuativa, costringendola a prestazioni lavorative o sessuali ovvero all'accattonaggio o comunque a prestazioni che ne comportino lo sfruttamento. La riduzione o il mantenimento nello stato di soggezione ha luogo quando la condotta è attuata mediante violenza, minaccia, inganno, abuso di autorità o approfittamento di una situazione di inferiorità fisica o psichica o di una situazione di necessità, o mediante la promessa o la dazione di somme di denaro o di altri vantaggi a chi ha autorità sulla persona"*.

---

<sup>64</sup> Art. 600 c.p.



Pensate al caso del marito che tenga segregata in casa la propria moglie (se straniera, immaginatela anche priva di permesso di soggiorno, che non conosce la lingua), impedendole di uscire e di avere relazioni sociali autonome dalle sue, costringendola a rapporti sessuali minacciandola di morte.

Scoperta in flagranza una situazione di tale gravità, ovviamente già oggi passibile di arresto obbligatorio in flagranza, perché prevedere anche la misura precautelare dell'allontanamento dalla casa familiare? In che modo l'introduzione di questa misura dovrebbe portare una maggiore protezione per la vittima di violenza? Al contrario, introduce una possibilità per le forze dell'ordine di adottare, in flagranza di reato, una misura meno affittiva della libertà personale rispetto all'arresto obbligatorio che, per fatti di assoggettamento così grave della persona offesa, determinerebbe il terrore a denunciare e, in ogni caso, anche per la situazione di riduzione in schiavitù scoperta dalle forze dell'ordine a partire da altre indagini o segnalazioni, esporrebbe la donna al terrore di subire ritorsioni e minacce, trattandosi di una misura che lascia al destinatario ampio margine di libertà di azione, e per questo inidonea alla tutela immediata di vittime così vulnerabili.

**In assenza di una formazione sistematica sugli strumenti di valutazione del rischio nei confronti di forze dell'ordine, pubblici ministeri e magistrati, l'introduzione di questa nuova misura non sembra ampliare le possibilità di protezione per la donna che subisce –ricordiamolo- una violenza grave e di lungo termine, ed anzi sembra esporla a più gravi pericoli.**

**Forse, ragionare in termini diversi, attraverso una completa attuazione degli obblighi di informazione e di supporto delle vittime di reato contenuti nella direttiva europea 2012/29/UE, consentirebbe di evitare il protrarsi di situazioni di maltrattamento di lungo termine, e di raggiungere la donna che si trova in tali situazioni più rapidamente ed in una fase iniziale del procedimento penale.**

Peraltro, esistono **ulteriori fattori di rivittimizzazione** che rendono auspicabile la soppressione dell'istituto in esame da parte della legge di conversione.

**Il primo aspetto:** il maltrattamento è un reato procedibile d'ufficio. Di conseguenza, l'arresto obbligatorio, così come la misura precautelare dell'allontanamento, consistono in misure che la polizia ha il potere di adottare discrezionalmente, detto in altre parole **l'esercizio di questi poteri è del tutto indipendente dal consenso della persona offesa**. Si potrebbero quindi creare situazioni in cui la donna non vuole l'allontanamento, ma questo comunque viene disposto. Il che significherebbe che **sarà la donna per prima, cioè colei che dovrebbe trarre protezione dall'ordine di allontanamento, a violarlo, dimostrando in questo modo al proprio aggressore ancora maggiore soggezione al suo potere, e dunque aumentando il rischio di condotte ancor più violente in suo danno**. Chi lavora nei centri antiviolenza sa benissimo che non è infrequente che la donna, in situazione di emergenza, maturi il desiderio e la volontà di allontanarsi e di avere protezione rispetto a un rischio che sente come concreto e reale, ma poi, una volta ottenuta la misura, debba fare i conti comunque con altri fattori (emozionali, economici, di vario tipo) che la spingono a tentare il riavvicinamento con la persona che ancora teme.

I tempi della donna non coincidono con i tempi della giustizia, è per questo che la presa in carico della donna in situazioni di emergenza dovrebbe passare il meno possibile attraverso automatismi penali, quando questo specifico tipo di protezione non è espressamente richiesto dalla donna.

Il rispetto di tale principio (*first protection, then persecution*, tradotto: prima si pensi alla protezione della donna e poi alla persecuzione del reato) è richiesto anche dalla direttiva europea 2012/29/UE.

Oggi purtroppo non è così: spesso per attivare il PRISS<sup>65</sup>, e trovare collocazione alla donna in emergenza, o per ospitarla in una casa rifugio, le viene richiesto di sporgere immediatamente denuncia-querela. Accade così che alcune donne, rientrate a casa, dopo anni si ritrovino a dover testimoniare contro i propri aggressori, con i quali ancora convivono nella violenza (spesso per l'assenza di un adeguato sostegno psicologico e di progettazione e finanziamento di un nuovo progetto di vita autodeterminata, tale da fornire a queste donne prospettive minimali di autosussistenza che le convincano a porre fine alla relazione), nel terrore di subirne le ripercussioni.

\*

La **LETTERA E)**, modificando l'art. 398, comma 5-bis, c.p.p., estende la possibilità di effettuare **incidente probatorio per l'assunzione della testimonianza del minore in forma protetta anche per il reato di maltrattamenti**.

Invero, a causa di una svista nella redazione della norma "agli articoli", piuttosto che "dagli articoli", la nuova formulazione pone l'art. 572 sicuramente nella posizione sbagliata all'interno della frase<sup>66</sup>.

Si tratta di una delle pochissime disposizioni di questo decreto che, **fortemente voluta dai centri antiviolenza e dall'associazionismo, se confermate dalla legge di conversione, avrebbe un'efficacia diretta ed immediata nell'evitare alla persona offesa minorenni la rivittimizzazione da parte del sistema di giustizia penale**.

Anche qui l'intervento di modifica legislativa pecca di superficialità ed assenza di visione sistemica: la procedura avrebbe dovuto essere estesa per tutti i reati contro la persona e la libertà sessuale e non solo per i maltrattamenti.

Inoltre, sarebbe stato conforme alla Convenzione di Istanbul e alle richieste delle associazioni estendere questa possibilità anche per le vittime vulnerabili maggiorenni di reati gravi contro la persona e la libertà sessuale. Una simile disposizione sarebbe peraltro stata in linea anche con l'introduzione, nell'articolato del decreto, alla lettera i), della **possibilità per le vittime vulnerabili maggiorenni di chiedere l'assunzione della testimonianza in forma protetta**.

\*

---

<sup>65</sup> Pronto intervento servizi sociali.

<sup>66</sup> [5 bis] Nel caso di indagini che riguardino ipotesi di reato previste dagli articoli 600, 600 bis, 600 ter, anche se relativo al materiale pornografico di cui agli articoli 572, 600 quater.1, 600 quinquies, 601, 602, 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 octies, 609 undecies e 612 bis del codice penale, il giudice, ove fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano minorenni, con l'ordinanza di cui al comma 2, stabilisce il luogo, il tempo e le modalità particolari attraverso cui procedere all'incidente probatorio, quando le esigenze di tutela delle persone lo rendono necessario od opportuno. A tal fine l'udienza può svolgersi anche in luogo diverso dal tribunale, avvalendosi il giudice, ove esistano, di strutture specializzate di assistenza o, in mancanza, presso l'abitazione della persona interessata all'assunzione della prova. Le dichiarazioni testimoniali debbono essere documentate integralmente con mezzi di riproduzione fonografica o audiovisiva. Quando si verifica una indisponibilità di strumenti di riproduzione o di personale tecnico, si provvede con le forme della perizia, ovvero della consulenza tecnica. Dell'interrogatorio è anche redatto verbale in forma riassuntiva. La trascrizione della riproduzione è disposta solo se richiesta dalle parti.

La **LETTERA F)** all'art. 406, comma 2-ter, c.p.p., introduce il **divieto di proroga, per piu' di una volta, del termine di durata massima per le indagini preliminari, per il solo reato di maltrattamenti.**

La *ratio* della modifica introdotta è quella di favorire una celere trattazione dei procedimenti per maltrattamenti, ma ancora una volta situazioni omogenee per la gravità delle condotte (sul piano livello sanzionatorio) e per la condizione di la vulnerabilità delle persone offese vengono trattate in maniera diversa. Per esemplificare: non si capisce perché l'indagine per il maltrattamento di una donna da parte del marito debba concludersi più velocemente di quella del tentato omicidio di una donna da parte del marito.

Inoltre, rispetto alla *ratio* della norma, la natura dolosa del reato di maltrattamento si scontra con la natura colposa degli altri reati per cui è previsto il divieto di proroga<sup>67</sup>.

\*

La **LETTERA G)** introduce, **per il solo reato di maltrattamento, l'obbligo di notifica, a cura del pubblico ministero, dell'avviso della richiesta di archiviazione alla persona offesa.** Inoltre, **per la persona offesa per il reato di maltrattamento, raddoppia il termine per presentare opposizione alla richiesta di archiviazione, da 10 a 20 gg.**

Per i motivi già ampiamente illustrati, è irrazionale prima ancora che illegittimo che sia stato previsto l'obbligo di notifica solo nei confronti della vittima di maltrattamento e non anche, quantomeno, per le vittime di tutti gli altri reati contro la persona e la libertà sessuale (la direttiva 2012/29/UE e le Nazioni Unite prevedono che il diritto di informazione spetti alla persona offesa da qualsiasi reato doloso, non solo alle vittime vulnerabili).

Analogamente, se raddoppiare i termini per presentare opposizione risponde alla logica di favorire la persona offesa nell'esercizio di un diritto, non vi è motivo perché la vittima di maltrattamento venga favorita rispetto a tutte le altre vittime vulnerabili.

\*

La **LETTERA H)** introduce un'altra **disposizione speciale riservata alle vittime di maltrattamenti: l'obbligo di notifica, a cura del pubblico ministero, dell'avviso ex art. 415 bis c.p.p. della conclusione delle indagini preliminari** (volgarmente denominato "avviso di garanzia"). L'avviso deve essere adesso notificato non solo all'imputato ed al suo difensore, ma anche al difensore della persona offesa o, in mancanza, alla persona offesa.

Valgono anche per tale disposizioni le medesime considerazioni svolte per gli altri obblighi di comunicazione introdotti dal decreto legge.

In aggiunta occorre rilevare che, poiché il diritto di informazione spetta in via diretta alla persona offesa, è opportuno che, come già accade in favore dell'indagato/imputato,

---

<sup>67</sup> Attualmente il divieto vige per i soli reati di lesioni personali gravi e gravissime colpose ed omicidio colposo quando commessi in violazione delle norme sulla circolazione stradale o di quelle per la prevenzione sugli infortuni sul lavoro.

ove introdotto venga sempre previsto in favore della persona offesa e del suo difensore, over presente. Questa tutela è doppiamente opportuna se si considera il dato di realtà che molte delle persone offese da questi reati, nell'immediatezza dei fatti, scelgono di cambiare abitazione e spesso città, spesso nascondendo all'anagrafe il nuovo indirizzo effettivo ai fini di una maggiore protezione, là dove l'intervento della giustizia penale sia stato percepito come inefficace ad assicurarla.

\*

La **LETTERA I)** modifica l'art. 498 c.p.p., introducendo la possibilità di effettuare **l'esame ed il controesame della vittima di reato con l'uso di vetro specchio anche in caso di maltrattamento**, e introduce altresì la **possibilità per le vittime maggiorenni vulnerabili dei reati di maltrattamento, violenza sessuale, atti persecutori, prostituzione minorile, pornografia minorile, tratta, acquisto e alienazione di schiavi, di essere sentite in modalità protetta**, su richiesta della persona offesa o del difensore.

Questa disposizione, che va ad attuare la disciplina contenuta nella direttiva europea 2012/29/UE, è un'altra delle pochissime disposizioni di questo decreto che, fortemente voluta dai centri antiviolenza e dall'associazionismo, se confermata dalla legge di conversione, avrebbe un'efficacia diretta ed immediata nell'evitare alla persona offesa maggiorenni che si trova in una situazione particolarmente vulnerabile la rivittimizzazione da parte del sistema di giustizia penale.

Ancora una volta tuttavia, sulla scorta delle medesime considerazioni sviluppate per le altre misure introdotte ad hoc per alcuni reati, non si capisce perché non possa usufruire di tale opportunità anche la vittima maggiorenni, parimenti vulnerabile, persona offesa per i reati di tentato omicidio o sequestro di persona, ad esempio.

Anche questa costituisce una disposizione che limita enormemente l'esercizio dei diritti sanciti nella direttiva europea, che estenderebbe il diritto di protezione a tutte le vittime "con esigenze specifiche di protezione", le quali dovrebbero essere definite dal legislatore non *ad libitum* ma nel rispetto dei criteri sanciti dall'art. 22.

\*

**L'ART. 2 COMMA 2** modificata la norma, contenuta nelle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, che **nella formazione dei ruoli di udienza e nella trattazione dei processi assicura priorità a certi tipi di reati, introducendo tra questi i reati di maltrattamento, violenza sessuale<sup>68</sup> ed atti persecutori.**

\*

**L'ART. 2 COMMA 3** estende la possibilità, introdotta dalla l. 38/2009, di ammissione al **gratuito patrocinio in deroga ai limiti di reddito** previsti dal testo unico sulle spese di giustizia anche per le persone offese dai reati di maltrattamento, mutilazioni genitali femminili, atti persecutori, violenza sessuale, atti sessuali con minorenni, violenza sessuale di gruppo, e, se minorenni, anche per i reati di riduzione e mantenimento in

---

<sup>68</sup> Inclusi gli atti sessuali con minorenni, la corruzione di minorenni e la violenza sessuale di gruppo.

schiavitù, prostituzione minorile, pornografia minorile, organizzazione o propaganda di turismo sessuale minorile, tratta, acquisto e alienazione di schiavi, corruzione di minorenni, adescamento di minorenni.

La disciplina meriterebbe di essere razionalizzata dal legislatore.

Se è comprensibile e più che opportuno che l'ammissione al gratuito patrocinio venga estesa anche per la persona offesa con un reddito modesto, o il cui reddito dipenda interamente o in buona parte da quello del familiare nei cui confronti si procede, pare assurdo che parimenti debba accedere a tale beneficio la persona offesa che goda di un reddito da lavoro proprio superiore ai 28.000,00 euro annui.

\*

Da ultimo, come già commentato sopra, **L'ART. 2 COMMA 4** specifica che l'arresto obbligatorio, per le nuove ipotesi introdotte dall'art. 2 comma 1 lett. c) del decreto legge, entrerà in vigore solo alla data di entrata in vigore della legge di conversione.

## **5. MISURE DI PREVENZIONE PER CONDOTTE DI VIOLENZA DOMESTICA (Art. 3)**

**L'art. 3** introduce una nuova misura di prevenzione per condotte di violenza domestica.

La norma specifica che **ai fini dell'applicazione della misura di prevenzione si intende per "violenza domestica" "tutti gli atti, non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o persone legate da relazione affettiva in corso o pregressa, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima"**.

A tal proposito, non si ripetono in questa sede le considerazioni già svolte relative **all'illegittimità dell'introduzione di una definizione di violenza domestica intesa in senso iniquamente restrittivo rispetto alla medesima definizione contenuta nella Convenzione di Istanbul**, con l'esito di ridurre enormemente l'ambito di tutela previsto dalla Convenzione in forma più estesa<sup>69</sup>.

La disposizione prevede che, qualora le forze dell'ordine ricevano una segnalazione per *"un fatto consumato o tentato di lesioni personali lievissime e non aggravate commesso nell'ambito di violenza domestica"*, ovvero per un reato procedibile su querela, ciò, anche in assenza di querela, legittimi l'adozione, da parte del Questore, di un ammonimento nei confronti dell'autore del fatto, *"assunte le informazioni necessarie da parte degli organi investigativi e sentite le persone informate dei fatti"*. Il **comma 4** prevede che in ogni atto del procedimento per l'adozione dell'ammonimento di cui al comma 1 devono essere omesse le generalità dell'eventuale segnalante.

A questa misura di prevenzione si applicano le disposizioni previste dall'art. 8 commi 1 e 2 della l. 38/2009 relative all'ammonimento in materia di atti persecutori<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Si veda il paragrafo 4.

<sup>70</sup> Fino a quando non è proposta querela la persona offesa può esporre i fatti all'autorità di pubblica sicurezza avanzando richiesta al questore di ammonimento nei confronti dell'autore della condotta. La richiesta è trasmessa senza ritardo al questore. Il questore, assunte se necessario informazioni dagli organi investigativi

In aggiunta, il questore può richiedere al prefetto del luogo di residenza del destinatario dell'ammonimento l'applicazione della misura della sospensione della patente di guida per un periodo da uno a tre mesi<sup>71</sup>.

Secondo quanto si legge nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, attraverso l'introduzione di questa misura di prevenzione il legislatore si propone "di rafforzare gli strumenti di prevenzione anche operativa delle vessazioni perpetrate nell'ambito del nucleo familiare o di relazioni affettive"<sup>72</sup>, in attuazione degli art. 5, 12, 27 e 50 della Convenzione di Istanbul.

Ancora una volta, la volontà del legislatore di ridurre la portata applicativa della Convenzione di Istanbul, stravolgendo la nozione di violenza domestica in senso riduttivo ai soli maltrattamenti e atti persecutori (cioè a quelle condotte non episodiche di violenza sulle donne), neutralizza totalmente la portata innovativa di questa misura di prevenzione, rendendola non solo inadeguata al raggiungimento dell'obiettivo indicato al legislatore, ma addirittura possibile fonte di aggravio del rischio per la persona offesa.

Il motivo è molto semplice.

In quale occasione la norma fornisce al Questore il potere di intervenire?

Quando qualcuno – la cui identità non verrà resa nota nell'ambito del procedimento di ammonimento – gli segnalerà "un fatto consumato o tentato di lesioni personali lievissime e non aggravate commesso nell'ambito di violenza domestica". Tradotto: stiamo parlando della **possibilità per il Questore di intervenire a seguito della segnalazione di uno schiaffetto, o di una lesione la cui prognosi è inferiore a 20 giorni, ma che sia commessa in una situazione o di maltrattamenti o atti persecutori (atti non episodici ecc..della definizione di violenza domestica, si traduce in sostanza in questi due reati)**. Dunque, stiamo parlando dell'intervento in una **situazione di violenza domestica già in atto, nella quale interviene anche violenza fisica**. Dunque, stiamo parlando della notizia di reato relativa a reati procedibili d'ufficio, per i quali è possibile procedere all'arresto (adesso obbligatorio) in **flagranza e alla conseguente adozione di misure cautelari**<sup>73</sup>!!!

Perché in questo caso, se al Questore viene fornita notizia di reato procedibile d'ufficio, dovrebbe essere concesso allo stesso di abdicare discrezionalmente dal dare avvio al procedimento penale, comunicando la notizia di reato, per arrogarsi il potere di sentire le persone interessate ed eventualmente adottare l'ammonimento?

---

e sentite le persone informate dei fatti, ove ritenga fondata l'istanza, ammonisce oralmente il soggetto nei cui confronti è stato richiesto il provvedimento, invitandolo a tenere una condotta conforme alla legge e redigendo processo verbale. Copia del processo verbale è rilasciata al richiedente l'ammonimento e al soggetto ammonito. Il questore adotta i provvedimenti in materia di armi e munizioni.

<sup>71</sup> Il prefetto dispone la sospensione della patente di guida ai sensi dell'articolo 218 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285. Il prefetto non dà luogo alla sospensione della patente di guida qualora, tenuto conto delle condizioni economiche del nucleo familiare, risulti che le esigenze lavorative dell'interessato non possono essere garantite con il rilascio del permesso di cui all'articolo 218, secondo comma, del citato decreto legislativo n. 285 del 1992.

<sup>72</sup> Camera dei deputati, XVII legislatura, Documentazione per l'esame dei progetti di legge, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza, contrasto alla violenza di genere, protezione civile e commissariamento delle province, d.l. 93/2013 – A.C. 1540, Schede di lettura, n.60, 05.09.2013, p. 21.

<sup>73</sup> Questo è un esempio che dimostra l'inefficacia della disposizione nella sua applicazione pratica. Si tratta di maltrattamenti molto gravi, emersi a seguito dell'individuazione da parte dei Carabinieri, per strada, di un uomo che malmenava una donna. E' stato necessario procedere all'arresto dell'aggressore. Anche qualora fosse emersa una situazione di violenza psicologica e umiliazioni nell'ambito della quale si contestualizzava l'episodio relativo alle lesioni, sicuramente si sarebbe dovuto procedere alla comunicazione della notizia di reato, essendo comunque qualsiasi forma di maltrattamento (ovvero di violenza abituale) perseguibile d'ufficio. <http://www.tgcom24.mediaset.it/cronaca/articoli/1115216/bologna-afghano-segrega-moglie-16enne-e-le-fa-bere-il-detersivo-per-pavimenti-come-punizione.shtml>

E' chiaro che la norma descrive una situazione impossibile a realizzarsi, perché qualora si realizzi il caso concreto è di tutta evidenza che prevarrà per il Questore l'obbligo di denuncia.

Al contrario, **se il legislatore avesse recepito correttamente la definizione di violenza domestica contenuta nella Convenzione di Istanbul**, la norma avrebbe legittimato il Questore, anche in assenza della denuncia della ragazza, ad ammonire il compagno che l'abbia esclusivamente strattonata per strada, pur senza averle mai in altra occasione (conosciuta alle forze dell'ordine o ad altri) esercitato violenza. Diversa sarebbe stata in questo caso l'efficacia deterrente della misura.

Il rischio connesso all'introduzione di questo tipo di misure di polizia, in entrambe i casi, è che sentire le persone informate dei fatti comporta la possibilità / certezza che l'aggressore venga a conoscenza dell'"attenzione" nei suoi confronti da parte delle forze dell'ordine ancor prima dell'ammonimento, e che di conseguenza possa aumentare le misure di controllo e minaccia sulla donna al fine di evitare l'instaurarsi anche di un procedimento penale. Di più: in caso di maltrattamenti commessi da famigliari in danno di giovani donne straniere, finalizzati a costringere la ragazza ad accettare un matrimonio imposto, l'assunzione di sommarie informazioni da parte della polizia, relative al caso, senza che tale attività sia nota alla giovane, può determinare l'accelerazione dei preparativi, il suo immediato rientro nel Paese di origine senza che sia possibile raggiungerla ed informarla sulle possibilità di protezione.

In breve, **se non c'è una formazione specifica rispetto ai fattori di rischio ed alle dinamiche della violenza nelle relazioni intime, della violenza domestica, ed in particolare della violenza connessa all'imposizione dei matrimoni forzati da parte delle famiglie in danno delle giovani donne, nessuna misura può essere di per sé idonea a garantire la protezione effettiva della donna, ed anzi, se non si ha attenzione ai fattori di rischio che caratterizzano il caso concreto, rischia di aggravarne l'esposizione a ulteriori violenze.**

La previsione di cui al **COMMA 4**, in cui prevede che nel procedimento per l'adozione vengano **omesse le generalità dell'eventuale segnalante**, impropriamente viene definito nella scheda di lettura<sup>74</sup> come **attuazione dell'articolo 27 della Convenzione di Istanbul.**

L'art. 27 è inserito nel capitolo IV della Convenzione, sulla protezione e sostegno delle vittime, e prevede che gli Stati *"adottano le misure necessarie per incoraggiare qualsiasi persona che sia stata testimone di un qualsiasi atto di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione, o che abbia ragionevoli motivi per ritenere che tale atto potrebbe essere commesso, o che si possano temere nuovi atti di violenza, a segnalarlo alle organizzazioni o autorità competenti"*.

E' di tutta evidenza, badando al capo in cui la disposizione è inserita, che la Convenzione la pone a tutela della vittima, per favorire in ogni modo la presa in carico di ogni forma di violenza, anche quelle la cui emersione è più difficile, e dunque la protezione della donna più ardua da raggiungere come obiettivo. Infatti, nel Manuale per i parlamentari<sup>75</sup> si spiega che *"per prevenire il rischio di esporre le vittime ad altri*

<sup>74</sup> Camera dei deputati, XVII legislatura, Documentazione per l'esame dei progetti di legge, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza, contrasto alla violenza di genere, protezione civile e commissariamento delle province, d.l. 93/2013 – A.C. 1540, Schede di lettura, n.60, 05.09.2013, p. 21.

<sup>75</sup> Editto dal Consiglio d'Europa, qui in italiano: <http://www.women.it/dire/images/pdf/iniziative/convenzioneistambulviolenza.pdf>

*atti di violenza e favorire il loro recupero fisico, psicologico e sociale, è essenziale garantire loro le migliori forme di sostegno e protezione possibili".* La Convenzione elenca al capitolo IV una serie di misure che, se implementate in maniera armonica e coordinata tra di loro, consentono di garantire tale protezione<sup>76</sup>. Tra queste, si spiega che la disposizione di cui all'art. 27 ha come logica di favorire le segnalazioni da parte delle figure professionali. Si spiega infatti che *"La maggior parte degli episodi di violenza contro le donne non sono segnalati. Avvengono spesso entro le mura domestiche e le vittime soffrono in silenzio. È per questo tanto più difficile proteggere le vittime, prevenire nuove violenze e perseguire penalmente i responsabili.*

*Spesso certe figure professionali (ad esempio medici, psicologi e assistenti sociali) sanno che sono stati commessi atti di violenza e temono che possano ripetersi, ma non possono segnalarli, per non violare le norme che regolano il segreto professionale. La Convenzione prevede che siano adottate le misure necessarie affinché tali figure professionali possano derogare alle norme del segreto professionale, se lo ritengono opportuno, e segnalare alle autorità i casi in cui pensano che siano stati commessi gravi atti di violenza e hanno timore che possano ripetersi"* A tal fine, porta l'esempio della Spagna, dove *" la Legge organica che prevede l'adozione da parte dei tribunali di ordinanze di protezione delle vittime di violenza domestica fa obbligo agli organismi e agli enti pubblici e privati che sono a conoscenza di episodi di violenza domestica di segnalarli al magistrato o al pubblico ministero responsabile, al fine di avviare un procedimento per l'adozione di un'ordinanza di protezione"*<sup>77</sup>.

In buona sostanza, là dove il legislatore europeo chiedeva di inserire l'obbligo di notizia di reato per i pubblici ufficiali al fine di favorire l'emersione dei casi di violenza non noti al sistema giudiziario, nell'ambito di una costruzione di una rete di protezione, il nostro legislatore ha interpretato la norma nel senso di garantire l'anonimato ai privati che segnalano situazioni di violenza ai fini dell'ammonimento (!).

\*

Il **TERZO COMMA** prevede che il Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'interno anche attraverso i dati contenuti nel Centro elaborazione dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, debba elaborare annualmente un'analisi criminologica della violenza di genere, che costituisce un'autonoma sezione della relazione annuale che il Ministro dell'interno presenta annualmente al Parlamento sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica nel territorio nazionale.

Si tratta di una raccolta dati ben lontana da quella richiesta dalle Nazioni Unite e funzionale a monitorare la risposta istituzionale<sup>78</sup>. In aggiunta, nella stessa scheda di lettura<sup>79</sup> si osserva che *"il comma 3 imputa direttamente a un ufficio del Ministero dell'interno il contenuto di una parte della relazione annuale di cui è invece responsabile*

---

<sup>76</sup> Adottare misure urgenti di allontanamento, per vietare agli autori di violenze l'accesso al domicilio familiare e ordinanze di ingiunzione o di protezione; accertarsi che le vittime siano informate dei loro diritti e sappiano dove e come ottenere aiuto; proporre servizi di sostegno specializzati; incoraggiare le segnalazioni di episodi di violenza da parte di testimoni e di figure professionali; proteggere e sostenere i bambini testimoni di violenze.

<sup>77</sup> Consiglio d'Europa, Manuale per i parlamentari, Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), p. 33. <http://www.women.it/dire/images/pdf/iniziativa/convenzioneistanbulviolenza.pdf>

<sup>78</sup> Si veda quanto già esposto al punto 3.a).

<sup>79</sup> Camera dei deputati, XVII legislatura, Documentazione per l'esame dei progetti di legge, Disposizioni urgenti in materia di sicurezza, contrasto alla violenza di genere, protezione civile e commissariamento delle province, d.l. 93/2013 – A.C. 1540, Schede di lettura, n.60, 05.09.2013, p. 25.



il Ministro. Inoltre, la relazione illustrativa non chiarisce quali siano le modalità operative che consentano l'efficace predisposizione di analisi criminologiche nell'ambito della relazione annuale, che attualmente tali analisi non prevede".

\*

**Il COMMA 5** estende l'obbligo, già previsto dalla l. 38/2009, di fornire alla vittima di atti persecutori **tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio** e, in particolare, nella sua zona di residenza, e **l'obbligo delle forze dell'ordine, dei presidi sanitari e delle istituzioni pubbliche di mettere in contatto la vittima con i centri antiviolenza**, qualora ne faccia espressamente richiesta, anche alle ipotesi in cui le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche ricevano dalla vittima notizia dei reati di maltrattamenti e violenza sessuale.

Anche in questo caso, la disposizione, già emendativa della disciplina del 2009, applica in maniera riduttiva l'**articolo 19<sup>80</sup>** della Convenzione di Istanbul, riconoscendo alle sole vittime di atti persecutori, violenza sessuale e maltrattamenti quel **diritto all'informazione** sui centri antiviolenza presenti sul territorio che invece spetta ad ogni vittima di qualsiasi forma, anche episodica, di violenza maschile sulle donne. Nel Manuale per i Parlamentari viene spiegato con chiarezza che per prevenire il rischio di esporre le vittime ad altri atti di violenza e favorirne il recupero fisico, psicologico e sociale, lo Stato è tenuto a garantire le migliori forme di sostegno e protezione possibili, adottando una serie di misure tra cui quella di "*accertarsi che le vittime siano informate dei loro diritti e sappiano dove e come ottenere aiuto*".

**Il diritto della vittima ad essere informata sulle strutture di supporto** (centri antiviolenza) e i servizi specializzati presenti sul territorio, **previsto in forma specifica per le donne vittime di violenza dalla Convenzione di Istanbul**, è poi sancito in forma generale per tutte le vittime, ma ancora più dettagliata nel contenuto delle informazioni alla quali la vittima ha diritto, agli **articoli 4 e 8 della direttiva europea 2012/29/UE**. Leggendone il dettato dell'art. 4<sup>81</sup>, viene

---

<sup>80</sup> Le Parti adottano misure legislative o di altro tipo che consentano alle vittime di ottenere un'informazione adeguata e tempestiva sui servizi di sostegno e le misure legali disponibili in una lingua che comprendono.

<sup>81</sup> Articolo 4

*Diritto di ottenere informazioni fin dal primo contatto con un'autorità competente*

1. Gli Stati membri provvedono a che alla vittima siano offerte fin dal primo contatto con un'autorità competente, senza

indebito ritardo, e affinché possa accedere ai diritti previsti dalla presente direttiva, le informazioni seguenti  
a) il tipo di assistenza che può ricevere e da chi, nonché, se del caso, informazioni di base sull'accesso all'assistenza sanitaria, ad un'eventuale assistenza specialistica, anche psicologica, e su una sistemazione alternativa;

b) le procedure per la presentazione di una denuncia relativa ad un reato e il ruolo svolto dalla vittima in tali procedure;

c) come e a quali condizioni è possibile ottenere protezione, comprese le misure di protezione;

d) come e a quali condizioni è possibile avere accesso all'assistenza di un legale, al patrocinio a spese dello Stato e a

qualsiasi altra forma di assistenza;

e) come e a quali condizioni è possibile l'accesso a un risarcimento;

f) come e a quali condizioni ha diritto all'interpretazione e alla traduzione; g) qualora risieda in uno Stato membro diverso da quello in cui è stato commesso il reato, quali sono le misure, le procedure o i meccanismi speciali a cui può ricorrere per tutelare i propri interessi nello Stato membro in cui ha luogo il primo contatto con l'autorità competente;

h) le procedure disponibili per denunciare casi di mancato rispetto dei propri diritti da parte dell'autorità competente

operante nell'ambito di un procedimento penale;

i) a chi rivolgersi per comunicazioni sul proprio caso;

riconfermata l'ignavia e la sciatteria del legislatore nel porre mano ad una materia che, come già ampiamente osservato, necessiterebbe di riforme organiche.

## 6. TUTELA PER GLI STRANIERI VITTIME DI VIOLENZA DOMESTICA (Art.4)

**L'ART. 4** introduce nel T.U.Imm., d.lgs. 286/1998, l' Art. 18-bis, una **specifica tipologia di permesso di soggiorno "per gli stranieri vittime di violenza domestica"**.

La norma prevede che: "**Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 582, 583, 583-bis, 605, 609-bis e 612-bis del codice penale o per uno dei delitti previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio, il questore, anche su proposta del procuratore della Repubblica, o con il parere favorevole della stessa autorità, rilascia un permesso di soggiorno ai sensi dell'articolo 5, comma 6, per consentire alla vittima di sottrarsi alla violenza**".

La proposta o il parere del pubblico ministero devono essere comunicati al questore, insieme agli **elementi da cui risulti la sussistenza delle condizioni ivi indicate**, con particolare riferimento alla "**gravità ed attualità del pericolo per l'incolumità personale**".

La norma prevede che, oltre al permesso rilasciato in funzione dell'instaurarsi o del perdurare del procedimento penale, il medesimo permesso di soggiorno può essere rilasciato dal questore "**quando le situazioni di violenza o abuso emergano nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza**". In tal caso la sussistenza di **situazioni di violenza o abuso** nei confronti di uno straniero e **del concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità** viene valutata dal questore sulla base della relazione redatta dai medesimi servizi sociali.

E' prevista la **revoca** del permesso di soggiorno in caso di condotta incompatibile con le finalità dello stesso, segnalata dal procuratore della Repubblica o, per quanto di competenza, dai servizi sociali o comunque accertata dal questore, ovvero quando vengono meno le condizioni che ne hanno giustificato il rilascio.

E' poi stabilito che le disposizioni relative a tale nuova tipologia di permesso si applichino, in quanto compatibili, anche ai cittadini di Stati membri dell'Unione europea e ai loro familiari.

La norma specifica che, ai fini dell'interpretazione di questa disposizione, "si intendono per violenza domestica tutti gli atti, non episodici, di violenza fisica, sessuale,

---

j) i servizi di giustizia riparativa disponibili;

k) come e a quali condizioni le spese sostenute in conseguenza della propria partecipazione al procedimento penale possono essere rimborsate.

2. L'entità o il livello di dettaglio delle informazioni di cui al paragrafo 1 possono variare in base alle specifiche esigenze e circostanze personali della vittima, nonché al tipo o alla natura del reato. Ulteriori informazioni dettagliate possono essere fornite nelle fasi successive, in funzione delle esigenze della vittima e della pertinenza di tali informazioni in ciascuna fase del procedimento.

*psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o persone legate da relazione affettiva in corso o pregressa, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima".*

**Anche in questo caso, la specificazione è volta ad introdurre nell'ordinamento una definizione riduttiva rispetto a quella inclusa nella Convenzione di Istanbul, che restringe la sfera di applicazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione stessa.**

La disposizione è stata ampiamente commentata nel documento redatto insieme all'avv. Zorzella, a cui si rimanda integralmente<sup>82</sup>. In questa sede, per spirito di completezza, si riportano alcune ulteriori osservazioni di carattere più generale.

Nella relazione accompagnatoria alla legge di conversione<sup>83</sup> si afferma che questa norma è stata introdotta nel decreto legge con l'intento di dare attuazione all'art. 59 della Convenzione di Istanbul, "consentendo il rilascio di un permesso di soggiorno alle vittime degli atti di violenza perseguiti dalla Convenzione."

**Le donne migranti sono doppiamente colpite dalla violenza:** molto spesso, la loro condizione di regolarità sul territorio italiano dipende dalla posizione del loro aggressore, e questo le rende doppiamente vulnerabili e soggette al suo controllo. Questa situazione riguarda sia le donne che subiscono violenza nelle relazioni di intimità, sia le giovani donne che subiscono violenza domestica al fine di essere costrette a contrarre o mantenere matrimoni forzati, sia le richiedenti asilo.

- o In alcune situazioni, una delle forme specifiche in cui si manifesta la violenza intima nei confronti delle donne migranti è proprio quella del controllo sui documenti, del ricatto relativo al mancato rinnovo in caso di "disubbedienza", o dell'inganno con cui il coniuge afferma di aver provveduto alla richiesta di rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno in favore della propria moglie, ma di fatto non ne ha mai volutamente fatto richiesta.
- o Un'altra forma di doppia violenza che determina la discriminazione delle donne migranti sta nella disposizione di legge che prevede, per l'inserimento dei figli neonati nel permesso di soggiorno dei genitori, di fornire copia di documento di identità ovvero di inserimento nel passaporto di uno dei due genitori del minore. Purtroppo, ancora oggi molte leggi dei paesi di provenienza di queste donne impongono, per il rilascio della carta di identità al minore ovvero per l'inserimento del minore nel passaporto dei genitori, l'obbligatoria presenza del padre del minore, ovvero di un familiare maschio della donna, o comunque la produzione della carta di identità del padre ovvero del certificato di divorzio. Ciò rende impossibile a molte donne che fuggono da situazioni di violenza in gravidanza, o con il bambino molto piccolo, riuscire ad ottenere l'inserimento del minore nel proprio permesso di soggiorno. Molto spesso queste donne, che pure sono inserite in percorsi di protezione, percepiscono che davanti a questa disposizione di legge neppure l'intervento dei servizi sociali riesce ad essere risolutivo, e quindi, disperate, tentano in qualsiasi modo di riallacciare i rapporti con il maltrattante, o cedono a suoi ricatti, al fine di riuscire a convincere il

---

<sup>82</sup> Barbara Spinelli – Nazzena Zorzella, "Il permesso di soggiorno alle vittime straniere di violenza domestica: uno strumento inadeguato ed inefficace", su [http://www.asgi.it/home\\_asgi.php?n=2874&l=it](http://www.asgi.it/home_asgi.php?n=2874&l=it).

<sup>83</sup> p. 5

padre del bambino a collaborare per ottenere la regolarizzazione del minore, altrimenti impossibile. Questo mette altamente a rischio l'incolumità fisica delle donne, la buona riuscita del percorso di protezione nel quale spesso sono inserite (ospitalità presso centro antiviolenza, denuncia, attivazione dei servizi sociali), e può determinare in alcuni casi la sottrazione internazionale del minore.

- o Un altro grave problema segnalato dalla Relatrice Speciale dell'ONU contro la violenza sulle donne nel suo Rapporto sulla Missione in Italia<sup>84</sup> riguarda la necessità di consentire alle donne straniere irregolarmente presenti sul territorio accesso alla giustizia, attuando le modifiche legislative necessarie a garantire alle donne migranti irregolarmente presenti sul territorio di potersi recare dalle forze dell'ordine e poter denunciare senza la paura di essere detenute o espulse.

**Nel decreto legge tuttavia non si prendono in considerazione questi frequenti e drammatici casi di rivittimizzazione istituzionale delle donne migranti** che vogliono uscire da situazioni di violenza, e si concentra l'attenzione su quelle donne che, abbandonando il marito o la famiglia, rischiano ritrovarsi in una situazione di irregolarità.

Secondo i **dati presentati in forma non disaggregata per genere dal Viminale** nella relazione annuale, nel solo periodo dal 01.08.2012 al 31.07.2013 sono stati rilasciati in Italia 478.508 permessi di soggiorno per ricongiungimento familiare.

Il Ministero dell'Interno non ha reso noto quanti di questi permessi siano stati rilasciati in favore di donne, e tantomeno quanti siano stati revocati, ovvero convertiti in altre forme di permesso di soggiorno.

Questi dati dovrebbero essere forniti in forma disaggregata per genere, e verificati su base provinciale, onde **verificare l'esistenza a livello locale di prassi interpretative della legislazione vigente particolarmente discriminatorie per le donne.**

Per una donna straniera che decide di lasciare il proprio coniuge maltrattante, o di denunciarlo ed ottenerne l'allontanamento, è prioritario sapere che non rischierà l'espulsione, sia che si trovi in una situazione di irregolarità per assenza di permesso di soggiorno, dovuta al comportamento doloso del proprio coniuge come forma specifica di violenza, sia che rischi di trovarsi in una situazione di irregolarità a seguito della perdita del permesso di soggiorno legato al proprio status matrimoniale.

**Oggi purtroppo il grado di tutela garantita a queste situazioni varia a seconda della discrezionalità del Questore, ovvero a seconda della interpretazione che il locale Ufficio di immigrazione dà della situazione concreta.**

Nel caso la donna abbia dei figli minori, molto spesso si fa richiesta alla Questura ovvero al Tribunale per i minorenni per ottenere il permesso di soggiorno legato alla propria genitorialità, qualora ricorrano le condizioni previste dall'art. 31 comma 3 T.U.Imm.

In alternativa, si fa richiesta al Questore di permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5 comma 6 T.U.Imm., ovvero, in situazioni di maltrattamento da parte del coniuge o convivente connesse a riduzione in schiavitù o comunque gravi forme di sfruttamento sessuale o lavorativo, si fa richiesta di rilascio di permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 18.

---

<sup>84</sup> Manjoo R., Rapporto sulla Missione in Italia, presentato al Consiglio per i Diritti Umani nel corso della 22ma sessione, 15.06.2012, A/HRC/20/16/Add.2, paragrafo 94K.

Il decreto legge interviene con l'intento di dare attuazione all'art. 59 della Convenzione di Istanbul, mediante l'introduzione di una **tipologia specifica di permesso di soggiorno per stranieri vittime di violenza domestica**.

L'introduzione di una nuova tipologia specifica di permesso di soggiorno avrà un impatto estremamente forte, perché in concreto determinerà una riduzione della discrezionalità del Questore nella scelta del tipo di permesso di soggiorno idoneo alla situazione concreta, e, quando si troverà davanti una donna straniera che ha subito violenza domestica, tenderà a rilasciare il permesso in soggiorno in suo favore solo se la sua situazione rientrerà nell'ambito applicativo della norma specifica. In assenza di questi requisiti, sarà più difficile per il Questore esercitare il proprio potere discrezionale mediante il rilascio di permesso di soggiorno ad altro titolo.

Per questo motivo, è fondamentale che la norma venga confezionata dal legislatore in maniera tale da essere il più inclusiva possibile e da non discriminare ingiustamente situazioni di violenza domestica parimenti meritevoli di tutela.

Al contrario, **la norma inserita nel decreto legge, è costruita come un vero e proprio percorso ad ostacoli, che riduce a livello piramidale le possibilità di ottenere il rilascio del permesso di soggiorno per le donne straniere che hanno subito violenza.**

Nella disposizione si afferma che il permesso di soggiorno viene rilasciato ai sensi dell'art. 5 comma 6 del T.U. Imm., e tuttavia è costruito secondo lo schema dell'art. 18 T.U.Imm.

### **Il rilascio del permesso di soggiorno:**

- viene previsto solo per i casi di violenza emersi durante una "presa in carico" istituzionale, e cioè nel corso delle operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per una serie di reati<sup>85</sup> commessi nell'ambito di violenza domestica, ovvero quando la situazione di violenza emerge nel corso di "interventi assistenziali dei servizi sociali specializzati nell'assistenza delle vittime di violenza";
- viene limitato sulla base di criteri soggettivi: non spetterà a tutte le vittime di violenza domestica così come definita dalla Convenzione di Istanbul, ma solo a quelle vittime di atti non episodici di violenza domestica (quindi se io donna straniera ho subito un tentato omicidio da parte di mio marito il secondo giorno di nozze, non avrò diritto a quel permesso di soggiorno, perché non è stato commesso nell'ambito di violenza domestica così come definita al comma 1 dell'art. 4).
- Viene ulteriormente ristretto a quelle sole situazioni di violenza domestica non episodica in cui sussista un grave, concreto e attuale pericolo per l'incolumità personale.

---

<sup>85</sup> 1. Quando, nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 582, 583, 583-bis, 605, 609-bis e 612-bis del codice penale o per uno dei delitti previsti dall'articolo 380 del codice di procedura penale, commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica, siano accertate situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero ed emerga un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio..."

- Nel caso la donna (che sia stata vittima di violenza domestica non episodica e che corra un grave ed attuale rischio per la sua incolumità personale) faccia richiesta di permesso di soggiorno a seguito di denuncia-querela o nel corso delle indagini del procedimento in cui risulta persona offesa, il rilascio del permesso di soggiorno è possibile solo se richiesto su parere del P.M. ovvero se il P.M. ha fornito parere positivo.

E' il legislatore stesso, nella relazione tecnica alla legge di conversione<sup>86</sup> ad affermare che *"Per l'esiguità del numero degli interessati, in considerazione della dettagliata descrizione dei presupposti del rilascio, nonché dei requisiti della fattispecie legittimante, la disposizione non determina effetti negativi per la finanza pubblica"*.

Detto in altre parole, **la nuova tipologia di permesso è stata così costruita proprio per non apportare nuovi oneri di carattere finanziario!**

Va osservato però che molti dei requisiti introdotti, non rispondono allo spirito della Convenzione di Istanbul e tanto meno alle maggiori tutele previste dalla CEDAW, ed in particolare dalla raccomandazione generale n. 26 relativa alle donne lavoratrici migranti<sup>87</sup>, e per tale motivo ostano ad una completa ed efficace protezione delle donne migranti vittime di violenza.

**I principali profili di illegittimità** riguardano:

- La definizione riduttiva di violenza maschile sulle donne rispetto alla definizione adottata con la l. 77/2013 di ratifica della Convenzione di Istanbul, della quale si è già ampiamente detto altrove.
- Il requisito della grave e attuale incolumità fisica, che restringe ingiustificatamente le situazioni meritevoli di rilascio di permesso di soggiorno. La *ratio* del rilascio di questo permesso è rimuovere la discriminazione multipla che colpisce le donne migranti, relativa alla dipendenza dal partner ai fini della regolare permanenza in Italia, eliminando quello che spesso rappresenta un enorme ostacolo materiale all'allontanamento da parte della straniera da una situazione di violenza ed alla ricostruzione di un'esistenza autonoma. Si tratta quindi di garantire alla donna permanenza regolare sul territorio a causa del suo status di vittima. Al contrario la norma introdotta riconosce il diritto al rilascio del permesso di soggiorno solo in presenza di un grave ed attuale rischio di vita per la vittima di violenza.
- La mancata previsione, ai sensi dell'art. 59 u.c, della Convenzione di Istanbul, della inespellibilità delle donne prive di permesso di soggiorno a causa della violenza subita.

Ecco l'esempio di un caso di violenza grave, per il quale la protezione, oggi riconosciuta, domani molto probabilmente non sarebbe possibile: cittadina straniera sposata con un marito violento (ingiurie, violenza psicologica, controllo, limitazioni di libertà, danneggiamento a beni personali). La donna si rivolge al centro antiviolenza a causa di attacchi di panico, che un giorno la portano al pronto soccorso, ove, nel corso di una visita psichiatrica, dove ricollega questo suo disturbo insorto alla situazione familiare. Fa piccoli lavoretti regolari. Ha delle amiche disposte ad ospitarla. Decide di separarsi ma non vuole denunciarlo. Il reddito le è insufficiente a convertire il permesso di

<sup>86</sup> p. 16

<sup>87</sup> <http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CEDAW.pdf> , p. 68 ss.

soggiorno per ricongiungimento familiare in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Oggi questa donna può avere un permesso di soggiorno per motivi umanitari, che le viene concesso a seguito della presentazione all'Ufficio Immigrazione della relazione del centro antiviolenza e del referto psichiatrico. La donna non è seguita dai servizi sociali e non ha sporto denuncia. E' consapevole che, qualora l'Ufficio immigrazione ravvisasse nel suo racconto gli estremi di un reato procedibile d'ufficio, potrebbe far partire un procedimento penale nei confronti del suo ex marito. A lei non interessa perché è già uscita di casa, e nel giro di due anni, grazie al nuovo lavoro che le è stato offerto, sarà già in grado di convertire il permesso di soggiorno per motivi umanitari in permesso di soggiorno per lavoro.

Domani, qualora la legge di conversione confermasse l'impianto attuale della norma, questa donna potrebbe non avere diritto al permesso di soggiorno, in quanto né sussisterebbe il grave e attuale rischio di vita, né la stessa si è rivolta alle autorità di polizia o ai servizi sociali.

E' per i motivi sopra brevemente passati in rassegna che urge o sopprimere questo capo e altrove promuovere una più organica riforma in grado di adeguare il T.U. Imm. ai fini di una efficace protezione di tutte le donne migranti da ogni forma di violenza.

In subordine, sarebbe quantomeno opportuno **riscrivere la nuova tipologia di permesso di soggiorno ricalcando il permesso di soggiorno per motivi umanitari concesso dall'articolo 5 comma 6 del T.U. Imm. e specificando:**

- **la natura di permesso di soggiorno concesso alle vittime straniere di violenza domestica;**
- **la durata;**
- **le possibilità e modalità di rinnovo;**
- **la convertibilità in altre tipologie di permesso di soggiorno.**

Dovrebbe poi essere prevista all'art. 19 del T.U. Imm. l'**inespellibilità della vittima di violenza straniera che si trovi in condizione di irregolarità a causa della violenza subita ovvero della decisione di allontanarsene.**

## **7. PIANO D'AZIONE STRAORDINARIO CONTRO LA VIOLENZA SESSUALE E DI GENERE (Art. 5)**

L'**art. 5** prevede che il Ministro delegato per le pari opportunità elabori un piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere, avvalendosi della collaborazione con le amministrazioni interessate ed acquisendo previamente il parere in sede di Conferenza Unificata. Il piano deve essere disposto in sinergia con la nuova programmazione eurounitaria per il periodo 2014-2020.

Il comma 2 indica le finalità che il Piano dovrebbe perseguire<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> a) *prevenire il fenomeno della violenza contro le donne attraverso l'informazione e la sensibilizzazione della collettività, rafforzando la consapevolezza degli uomini e ragazzi nel processo di eliminazione della violenza contro le donne;*

b) *promuovere l'educazione alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere nell'ambito dei programmi scolastici delle scuole di ogni ordine e grado, al fine di sensibilizzare, informare, formare gli studenti e prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un'adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo;*

c) *potenziare le forme di assistenza e sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza;*

d) *garantire la formazione di tutte le professionalità che entrano in contatto con la violenza di genere e lo stalking;*

E' chiaro che questa disposizione è stata introdotta per dimostrare la volontà del Governo di voler agire anche sulla prevenzione e protezione delle donne dalla violenza maschile, al fine di attutire le prevedibili proteste relative all'introduzione, mediante questo decreto legge, di misure esclusivamente repressive e securitarie.

**Tuttavia la norma presenta molteplici criticità, a partire dalla definizione di Piano "contro la violenza sessuale e di genere"**, posto che la violenza sessuale è una forma di violenza di genere. E a finire con il dato quasi banale da ripetere che è impensabile elaborare un piano straordinario contro la violenza sulle donne a **costo zero**. Il comma 3, unitamente al comma 1, dispone circa la copertura finanziaria che, in una sola parola, si può riassumere con "inesistente". Infatti, il Fondo citato dall'articolo 1 è di fatto esaurito, e l'articolo 3 prevede espressamente la **clausola di invarianza finanziaria**, ovvero che "all'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica".

La questione peggiore da rilevare è che, a ben vedere, i limiti di questa disposizione sono comunque insuperabili anche nel caso la viceministra Guerra reperisse i fondi promessi.

**I motivi per cui questa disposizione dovrebbe essere soppressa** sono molteplici:

- o Il primo: non è necessario un piano antiviolenza straordinario. La norma è adottata in **violazione dell'art. 77 Cost.** per insussistenza dei requisiti di necessità ed urgenza. E' in scadenza a novembre il piano nazionale contro la violenza sulle donne. Il Governo ne è consapevole da tempo, dunque non si capisce sulla base di quali solide e logiche motivazioni ci si vorrebbe far credere che sussistono i requisiti di necessità e urgenza rispetto all'elaborazione di un piano straordinario antiviolenza quando il Governo non è stato grado di iniziare a lavorare tempestivamente per la redazione del nuovo piano nazionale antiviolenza, facendo tesoro dell'esperienza fallimentare legata al primo piano antiviolenza, il cui monitoraggio di fatto non esiste e che ha ricevuto estesissime critiche, ben sintetizzate nel Rapporto Ombra presentato al CEDAW<sup>89</sup>.
- o Il secondo: le **finalità indicate non sono conformi a quanto richiesto dagli standard internazionali per l'elaborazione del piano di azione internazionale**. La campagna UniTE prevede il 2015 come termine ultimo entro il quale devono dotarsi di un Piano di azione nazionale supportato da adeguati finanziamenti, come pure sollecitato dalle Risoluzioni dell'Assemblea generale dell'ONU n. 61/143 del 2006 e 63/155 del 2008. I Piani nazionali predisposti dal Governo italiano in materia di violenza di genere (quello per l'attuazione della Risoluzione ONU n. 1325, quello per la prevenzione e l'eliminazione delle FGM, quello contro la violenza sulle donne e lo stalking)

---

*e) accrescere la protezione delle vittime attraverso un rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte;*

*f) prevedere una raccolta strutturata dei dati del fenomeno, anche attraverso il coordinamento delle banche dati già esistenti;*

*g) prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle Amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza di genere e di stalking;*

*h) definire un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio.*

<sup>89</sup> Piattaforma "Lavori in corsa- 30 anni di CEDAW" (a cura di Barbara Spinelli), Rapporto Ombra sull'implementazione della CEDAW in Italia, paragrafo 19.5, pagine 117 e seguenti.

[http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd\\_20110708082248.pdf](http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd_20110708082248.pdf)



sono del tutto inadeguati alla luce degli standard<sup>90</sup> internazionali di redazione dei Piani nazionali.

- o Il terzo: per l'elaborazione del Piano il Ministro delegato per le pari opportunità dovrà necessariamente avvalersi della **collaborazione della società civile**, così come richiesto dalle raccomandazioni CEDAW.
- o Il quarto: il finanziamento. Un Piano nazionale antiviolenza **deve essere finanziato**. Il finanziamento deve essere certo e deve valutato nella sua entità **avuto riguardo al raggiungimento di ogni singolo obiettivo di azione**. Questo consente anche una migliore valutazione dell'efficacia del piano con rispetto alla proporzionalità dei soldi spesi per il raggiungimento di ogni singolo obiettivo. Già il vecchio Piano antiviolenza è stato ampiamente criticato perché non destinava fondi alle singole azioni: la critica proveniva non solo dalle associazioni, ma era pure corposamente motivata da UPI ed ANCI nel parere richiesto obbligatoriamente in sede di Conferenza Unificata. Avuto riguardo alle osservazioni contenute nella scheda di lettura<sup>91</sup>, si osserva che il finanziamento del piano nazionale antiviolenza non può certo essere basato sui finanziamenti europei, tra cui il citato Daphe III, perché quello attiene alle attività svolte dalle associazioni a supporto di quelle istituzionali, e non certo ai fondi che le Istituzioni debbono reperire per adeguatamente assolvere ai loro obblighi istituzionali in materia.

## 8. QUALE RUOLO PER IL PARLAMENTO?

Le disposizioni in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere contenute in questo decreto legge presentano numerosi profili di illegittimità costituzionale, sia per carenza dei requisiti di necessità e urgenza, sia perché non rispettose dei vincoli derivanti dall'ordinamento eurounitario e dagli obblighi internazionali.

E' emendabile un decreto legge che nasce per rispondere ad esigenze di sicurezza pubblica, e, a pochi mesi dalla ratifica della Convenzione di Istanbul, viene elaborato in contrasto con i suoi principi, non mettendo al centro dell'azione del legislatore l'obiettivo della rimozione di quegli ostacoli strutturali che impediscono agli individui, soprattutto di sesso femminile, in Italia, di godere dei diritti fondamentali?

E' emendabile un decreto legge che taccia per straordinarie misure ordinarie (l'elaborazione di un nuovo piano nazionale antiviolenza, a rinnovo di quello in scadenza a novembre, ad esempio) e che, in barba alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, fa uso della decretazione d'urgenza per realizzare una riforma organica e di sistema quale quella relativa all'attuazione della Convenzione di Istanbul?

**Se il giudizio di opportunità circa la conversione in legge di un decreto si basa sulla sussistenza dei requisiti di necessità e urgenza, sulla conformità delle disposizioni contenute ai principi costituzionali ed ai vincoli europei e internazionali, sulla legittimità degli obiettivi che persegue e sulla idoneità delle misure che introduce a raggiungere in concreto tali obiettivi, la risposta è**

---

<sup>90</sup> UNIFEM, "Introductory Brief & Suggestions: Formulating NATIONAL ACTION PLANS (NAPs) to END VIOLENCE against WOMEN and GIRLS", settembre 2010; Council of Europe, "Handbook on National machinery to promote gender equality and action plans. Guidelines for establishing and implementing National machinery to promote equality, with examples of good practice", Strasburgo, maggio 2001.

<sup>91</sup> P. 33

no, non si può lavorare ad emendare il testo attraverso la legge di conversione, troppe sarebbero le integrazioni da fare per rendere efficaci le disposizioni introdotte, ed il capo I si trasformerebbe in una sorta di mini riforma strutturale, cosa che non è dato fare in sede di conversione di decreto legge<sup>92</sup>.

Per questo motivo, la legge di conversione dovrebbe sopprimere il capo I del decreto legge.

**Il Parlamento gode degli strumenti e dell'indipendenza necessari per rilevare che il Governo, essendo a conoscenza ben dal 2011 che l'aumento dei femminicidi era (ed è) imputabile all'inefficacia dell'azione istituzionale in materia di prevenzione e contrasto alla violenza in famiglia e nelle relazioni di intimità, aveva il potere ed il dovere di agire nei termini indicati dalle Nazioni Unite, ovvero attraverso una rilevazione capillare della risposta del sistema di giustizia civile, penale e familiare alla violenza maschile sulle donne, e quindi, successivamente, una volta rilevate le criticità esistenti, avrebbe dovuto adottare azioni strutturali di contrasto, ivi incluse le modifiche legislative necessarie a rimuovere gli ostacoli esistenti a un pieno accesso alla giustizia da parte delle donne sopravvissute alla violenza.**

Questo non è stato fatto!

Come sottolineato dalla Relatrice Speciale dell'ONU contro la violenza sulle donne, Rashida Manjoo<sup>93</sup>, le azioni poste in essere fino ad oggi si sono rivelate inefficaci nel contrasto alla violenza sulle donne in quanto "sganciate" dalla dimensione generalizzata di discriminazione di genere nella quale questi atti trovano terreno fertile: *"Nonostante in Italia siano stati compiuti notevoli sforzi da parte del Governo con l'adozione di leggi e l'individuazione di strategie politiche, incluso il Piano di Azione Nazionale contro la Violenza, questi risultati non hanno garantito una diminuzione di femminicidi né si sono tradotti in un miglioramento della condizione di vita delle donne e delle bambine. Purtroppo, la maggioranza delle manifestazioni di violenza non sono denunciate perché vivono in un contesto culturale maschilista dove la violenza in casa non è sempre percepita come crimine, dove le vittime sono economicamente dipendenti dai responsabili della violenza"*.

Se le Istituzioni per ben due anni si sono mostrate disattente ai richiami provenienti dalla società civile e dalle Nazioni Unite, non possono certo svegliarsi una mattina, e, preso atto dell'esistenza del problema, farne un'emergenza da risolvere con un decreto legge, senza peraltro previamente aver accertato le cause dell'attuale inefficacia della risposta istituzionale ai reati di violenza maschile sulle donne.

Questo decreto legge viola, nella sua *ratio* e in molte delle disposizioni in esso contenute, quegli obblighi internazionali a cui lo Stato italiano si è vincolato mediante la ratifica della CEDAW e della Convenzione di Istanbul.

---

<sup>92</sup> Peraltro, come già ricordato, le disposizioni di cui all'art. 2 del d.l. che toccano la materia oggetto della direttiva 2012/29/UE, devono essere soppresse perché il Governo ha già ricevuto autonoma delega per il recepimento di quelle misure contenute nella direttiva, che può esercitare esclusivamente nelle forme e nei modi previsti dalla Legge di delegazione europea n. 96/2013.

<sup>93</sup> Nel corso della conferenza stampa conclusiva della visita ufficiale in Italia, nel gennaio 2012.

Prima ancora, disconosce addirittura quegli standard minimi di tutela elaborati nella "Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power"<sup>94</sup>, e poi specificati nella risoluzione 65/228 delle Nazioni Unite relativa all'accesso delle donne al sistema di giustizia penale<sup>95</sup>

**Il Parlamento, chiamato ad approvare la legge di conversione del decreto presentato dal Governo, è tenuto ad esercitare responsabilmente i propri poteri.**

**L'Italia deve adempiere agli obblighi internazionali dimostrando adeguata diligenza, un approccio leale, buona fede, e nessun ritardo.** Come ricordato da Violeta Neubauer<sup>96</sup>, *"la violenza maschile nei confronti delle donne e delle bambine non è un fenomeno occasionale in Italia, e come evidenziato dal Comitato CEDAW sono richiesti ulteriori interventi per contrastarla in ogni sua forma e per prevenirla"*<sup>97</sup>.

Allora, nel valutare l'opportunità di sopprimere o emendare le disposizioni contenute nel capo I, il Parlamento non può non tener conto delle attività minime in materia che il Governo era tenuto a svolgere prima di esercitare il proprio potere di intervenire d'urgenza sulla materia, quale presupposto indispensabile per l'esercizio corretto e efficace di tale attività.

Queste attività non sono state svolte, e la presentazione di questo decreto legge, non supportata dalla presenza dei dati indispensabili ad avvalorarne la necessità e urgenza, costituisce espressione di un approccio sleale e in mala fede rispetto alla ben maggiore diligenza e responsabilità politica richiesta dai vincoli assunti attraverso la ratifica della CEDAW e della Convenzione di Istanbul.

Dunque il Parlamento non potrà non rilevare che ancora oggi, a due anni dalla raccomandazione n. 27d/2011 con cui il Comitato CEDAW chiedeva di *"migliorare il sistema per un'appropriata raccolta dei dati relativi ad ogni forma di violenza nei confronti delle donne, compresi i dati relativi alla violenza domestica, alle misure di protezione, alle azioni penali ed alle sentenze di condanna"*, **il Governo non è stato in grado di presentare dei dati disaggregati per genere, e tantomeno complessivi, in grado di fornire una panoramica più chiara del fenomeno, avuto riguardo in particolare alla risposta delle Istituzioni.**

Il Viminale infatti nella relazione annuale presentata il 15.08.2013 riporta esclusivamente i dati:

- relativi alle denunce per atti persecutori, indicando la percentuale di denunce in cui risulta persona offesa una donna (ma senza fornire il dato relativo al numero di atti di persecuzione commessi da uomini in danno di donne);

---

<sup>94</sup> <http://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r034.htm>

<sup>95</sup> Risoluzione 65/228 "Strengthening crime prevention and criminal justice responses to violence against women", adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella 65ma sessione del marzo 2011, A/RES/65/228, <http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2010/res%202010-15.pdf>

<sup>96</sup> Esperta indipendente, una delle componenti il Comitato CEDAW.

<sup>97</sup> Relazione tenuta nel corso dell'incontro organizzato dalla Piattaforma "Lavori in Corsa: 30 anni CEDAW", nel corso della quale è stato presentato il Rapporto Ombra CEDAW (Convenzione per l'eliminazione delle Discriminazioni contro le Donne) e le Raccomandazioni CEDAW al Governo italiano, Martedì 17 Gennaio 2012, alla Camera dei Deputati, Sala Mappamondo. L'inciso riportato è parte della relazione presentata da Violeta Neubauer, esperta indipendente internazionale, membro del Comitato CEDAW, relatrice con riferimento al Rapporto Ufficiale presentato dal Governo italiano nel corso della 49ma sessione di riunione del Comitato CEDAW.

- relativi agli omicidi volontari, indicando la percentuale di omicidi commessi in danno di donne dal partner (non è chiaro se vi abbia incluso solo le persone coniugate o anche quelle per cui era in essere una relazione sentimentale), ex partner ovvero da altro familiare.

E' di tutta evidenza che, per quanto i media cerchino di fare propaganda affermando il contrario, fornire questi dati non significa certo aver raccolto i dati sul femminicidio così come richiesti dalle Nazioni Unite!

Non solo dunque il Ministero dell'Interno non ha pubblicizzato (perché non ne dispone!) i dati ufficiali relativi alla vittimizzazione femminile basata sul genere, o comunque relativa a reati riconducibili a violenza di genere, ovvero commessi per mano di partner, ex o familiari, ma neppure il Ministero della Giustizia ha raccolto e pubblicizzato i dati relativi al numero di misure cautelari richieste e applicate nei confronti di indagati per violenza sessuale, violenza domestica, atti persecutori, alla durata dei relativi processi, al rito con il quale sono stati definiti, ecc.

Aldilà delle raccomandazioni ONU, stiamo veramente parlando di buon senso: in due anni sarebbe stato possibile iniziare ad immaginare come raccogliere sistematicamente queste informazioni, o almeno a come raccoglierle una prima volta, giusto per avere una fotografia del grado attuale di persecuzione di questi reati prima di andare a riformare il sistema della giustizia penale per renderla più efficace.

**Il Parlamento, pertanto, preso atto della mancanza di volontà politica da parte del Governo di fornire i dati indispensabili al fine di procedere ad una efficace riforma del sistema, dovrebbe esercitare i propri poteri di vigilanza, facendo richiesta al Governo di fornire immediatamente tali dati, ovvero istituendo immediatamente una commissione bicamerale d'inchiesta, per accertare ancora più in profondità le dinamiche che rendono possibile un così alto grado di impunità e di rivittimizzazione secondaria delle vittime che si rivolgono alle Istituzioni per denunciare questo tipo di condotte.**

Non si tratta di un'attività discrezionale: si tratta di un vero e proprio potere/dovere di vigilanza che il Parlamento è tenuto ad esercitare.

A maggior ragione dopo la ratifica della Convenzione di Istanbul, il nodo politico della prevenzione e del contrasto alla violenza maschile sulle donne non può essere più oggetto di strumentalizzazioni ai fini di consenso politico.

Noi, come società civile, non lo permetteremo più.

La risposta delle Istituzioni al femminicidio deve necessariamente essere conforme alle raccomandazioni rivolte dagli organismi delle Nazioni Unite al nostro Paese e, più in generale, ai principi elaborati a livello internazionale, regionale e eurounitario, sopra richiamati.

Di più: alla valutazione di conformità della nuova legislazione, deve seguire la valutazione relativa all'idoneità effettiva delle misure introdotte a raggiungere gli obiettivi richiesti. Ed infatti l'obbligo internazionale assunto richiede che le misure introdotte siano adeguate a raggiungere lo scopo.

Ogni singolo attore istituzionale, è portatore di una responsabilità precisa di agire, nell'ambito del proprio mandato e delle proprie competenze, e di concerto con gli altri attori istituzionali, al fine di assolvere all'obbligo assunto a livello costituzionale,

eurounitario e internazionale, di adottare le azioni adeguate a rimuovere quegli ostacoli che impediscono in concreto alle donne e bambine di vivere una vita libera dalla discriminazione e violenza di genere.

Nel discorso tenuto in Parlamento nel gennaio 2012<sup>98</sup>, Violeta Neubauer, esperta del Comitato CEDAW, chiariva che nonostante sia il Governo responsabile della corretta implementazione della Convenzione (questo principio vale per la CEDAW, essendo già in vigore, e non anche –non ancora- per la Convenzione di Istanbul), questa ha *"carattere vincolante per tutte le istituzioni, incluso il Parlamento. Benché gli Stati non siano obbligati a coinvolgere il Parlamento nella preparazione dei rapporti periodici previsti dalla Convenzione, e la principale responsabilità nel farlo sia dello Stato, secondo il Comitato i membri del Parlamento possono avere un ruolo fondamentale nell'assicurare il rispetto dei principi della Convenzione. Hanno inoltre a disposizione una serie di strumenti a loro disposizione per farlo. Per adempiere al loro tradizionale ruolo di monitorare il lavoro del Governo, il Parlamento può assicurare che lo Stato rispetti appieno le previsioni della Convenzione. La funzione del Parlamento è quindi il nucleo fondamentale dell'attuazione dei principi e dei diritti sanciti dalla Convenzione. I Parlamentari possono agire in prima persona, attraverso la propria attività legislativa, per assicurare che le leggi nazionali, le politiche, le azioni, i programmi e gli stanziamenti finanziari riflettano questi principi e non si pongano in contrasto, ma anzi rappresentino l'adempimento, delle obbligazioni assunte dallo Stato parte ai sensi della Convenzione"*.

Nello specifico, come ricordato dal Comitato CEDAW nella Raccomandazione 11/2011, il Parlamento è tenuto *"ad adottare, quando appropriato, ogni misura necessaria ai fini dell'attuazione delle osservazioni conclusive e del processo redazionale del prossimo Rapporto dello Stato"*.

**Come evidenziato dalla Neubauer *"L'Italia è stata sollecitata ad invitare il Parlamento ad intraprendere azioni necessarie all'implementazione delle osservazioni conclusive e alla partecipazione al prossimo rapporto periodico. Secondo Comitato CEDAW il Parlamento deve adempiere a queste funzioni attraverso l'approvazione di risorse finanziarie adeguate, e attraverso un monitoraggio regolare dell'impatto che le politiche e delle misure governative determinano sulla concezione del ruolo della donna e sulla condizione delle donne in ogni ambito previsto dalla Convenzione"*.**

Onde evitare di adottare una legge di conversione che recepisca misure totalmente inadeguate ad avere un impatto adeguato sulla protezione dei diritti delle donne, il Parlamento è chiamato a:

- **valutare la legittimità dell'impianto normativo di cui al capo I** del d.l. ed in particolare la sua conformità all'art. 117 comma 1 Cost., con riferimento ai vincoli internazionali assunti con la l. 132/1985 di ratifica della CEDAW e la l.

---

<sup>98</sup> Relazione tenuta nel corso dell'incontro organizzato dalla Piattaforma "Lavori in Corsa: 30 anni CEDAW", nel corso della quale è stato presentato il Rapporto Ombra CEDAW (Convenzione per l'eliminazione delle Discriminazioni contro le Donne) e le Raccomandazioni CEDAW al Governo italiano, Martedì 17 Gennaio 2012, alla Camera dei Deputati, Sala Mappamondo. L'inciso riportato è parte della relazione presentata da Violeta Neubauer, esperta indipendente internazionale, membro del Comitato CEDAW, relatrice con riferimento al Rapporto Ufficiale presentato dal Governo italiano nel corso della 49ma sessione di riunione del Comitato CEDAW.

77/2013 di ratifica della Convenzione di Istanbul; nonché con i vincoli europei derivanti in particolare dalla direttiva 2012/29/UE;

- conseguentemente, **in caso di valutazione negativa, a sopprimere interamente il capo I del decreto legge;**
- in subordine, a emendare il capo I, lasciando esclusivamente quelle misure effettivamente necessarie e urgenti e il cui impatto diretto sulla protezione delle donne è effettivo ed immediato e non necessita di altre misure di supporto. Queste misure sono:

- o La lettera E) dell'art. 2, che modificando l'art. 398, comma 5-bis, c.p.p., estende la possibilità di effettuare incidente probatorio per l'assunzione della testimonianza del minore in forma protetta anche per il reato di maltrattamenti.
- o La LETTERA I) dell'art.2, che modifica l'art. 498 c.p.p., introducendo la possibilità di effettuare l'esame ed il controesame della vittima di reato con l'uso di vetro specchio anche in caso di maltrattamento, e introduce altresì la possibilità per le vittime maggiorenni vulnerabili dei reati di maltrattamento, violenza sessuale, atti persecutori, prostituzione minorile, pornografia minorile, tratta, acquisto e alienazione di schiavi, di essere sentite in modalità protetta, su richiesta della persona offesa o del difensore.

- contestualmente, preso atto che le Istituzioni non dispongono dei dati relativi alla risposta del sistema giudiziario alla richiesta di accesso alla giustizia proveniente dalle donne che hanno subito violenza di genere, **istituire immediatamente una commissione bicamerale di inchiesta, ovvero accelerare l'iter del d.l. 860 istitutivo di una commissione bicamerale sul femminicidio, trasformandola in una commissione bicamerale di inchiesta.**

Invero l'istituzione di una commissione bicamerale di inchiesta sul femminicidio è **l'unico strumento che efficacemente consentirebbe al Parlamento:**

- o di esercitare il proprio potere di vigilanza rispetto alla mancata attivazione da parte del Governo nella raccolta delle informazioni necessarie alla rilevazione degli ostacoli materiali esistenti.
- o di assumere in maniera veloce da tutte le Istituzioni e dalla società civile le informazioni necessarie per poter da un lato invitare il Governo ad intervenire attraverso misure ritenute urgenti e dall'altro al fine di legiferare in materia attraverso una riforma organica, al fine di rendere operativi nell'ordinamento nazionale tutti i principi contenuti nella Convenzione di Istanbul, già operativi nel nostro ordinamento in quanto espressione di quegli stessi principi contenuti nella raccomandazione generale n. 19 e ss. CEDAW ed elaborati dalla dottrina del Comitato CEDAW, ovvero espressione di quel sistema di monitoraggio dei diritti umani delle donne vivo in seno alle Nazioni Unite al cui rispetto lo Stato italiano si è già vincolato nel lontanissimo 1985.

## 9. QUALE IL RUOLO DELLA SOCIETÀ CIVILE ?

Ancora una volta, questo decreto legge ha usato il corpo delle donne (morte) come oggetto mediatico e politico sopra il quale costruire consenso nei confronti di un esecutivo in grave difficoltà.

Una politica "dura" nei confronti della violenza maschile sulle donne è stata identificata come l'unico collante in grado di tenere insieme destra e sinistra in un Governo traballante.

Ma l'urgenza dell'esecutivo di fare qualcosa su questo tema, per dimostrare di saper fare insieme (destra e sinistra), di aver portato a casa un risultato importante, si traduce in misure mal scritte, contenute in un decreto legge confezionato al volo, ostantive rispetto alla possibilità di esercitare pienamente i diritti sanciti a livello internazionale ed eurounitario, del tutto inidonee a raggiungere i risultati auspicati.

La società civile può accettare passivamente tutto questo?

Può accettare un uso spregiudicato della decretazione d'urgenza?

Può accettare che il Parlamento venga indebitamente esautorato della sua funzione legislativa da un esecutivo che legifera d'urgenza perché incapace di governare attraverso un confronto serio con la società civile, e l'elaborazione di azioni strutturali, che siano davvero realizzabili perché finanziate?

Può accettare l'introduzione di misure di polizia e una riforma della giustizia penale fatta senza aver previamente conosciuto qual è attualmente la risposta di questi sistemi alla richiesta di aiuto da parte delle donne vittime di violenza di genere ?

Può accettare il disconoscimento di tutto quel sistema di diritti dei quali invece una nuova legge in materia dovrebbe pienamente garantire l'esercizio?

**La società civile non può rendersi complice della irresponsabilità istituzionale.**

Unitamente, dovrebbe sollecitare le Istituzioni a una corretta gestione del potere e delle funzioni ad esse affidate, al fine della creazione di un percorso di collaborazione ottimale per il raggiungimento degli obiettivi di protezione dei diritti fondamentali nella forma più piena possibile.

**Accettare l'introduzione di misure frammentarie, ed anzi elogiare per questo l'attività dell'esecutivo, significa accettare il sistematico disprezzo per quel sistema di promozione e tutela dei diritti umani che pure lo Stato italiano si è vincolato a rispettare, significa accettare che, a fronte di esigui miglioramenti, il sistema continui a non funzionare proprio per il mancato intervento rispetto a quei fattori correlati (identificazione dei principi che devono guidare le riforme, disorganizzazione burocratica, carenza di fondi, pregiudizi di genere, mancanza di coordinamento tra le varie discipline ed i vari operatori coinvolti nella rete di protezione) che sono centrali per non annullare, di fatto, quei miglioramenti che astrattamente il decreto legge vorrebbe apportare.**

Solo il confronto con i principi fondamentali che disciplinano le materie su cui interviene e che regolano l'intervento dello Stato nell'adempimento dei propri obblighi internazionali può garantire che l'impatto delle misure introdotte abbia effetti strutturali e sia effettivo nel raggiungere gli obiettivi.

Il Governo, per adottare un decreto legge in materia di violenza di genere, prima avrebbe dovuto conoscere le dinamiche che, nella prassi, regolano la realtà sulla quale è voluto intervenire, e poi avrebbe dovuto ispirare la propria azione ad una mirata ma consapevole realizzazione di quelle azioni capaci di rimuovere quegli ostacoli che, dall'indagine effettuata sullo stato dell'arte, aveva identificato come i principali meccanismi che impedivano alle donne il pieno godimento di quei diritti garantiti a livello eurounitario e internazionale.

In questo modo, anche attraverso la decretazione d'urgenza, avrebbe potuto realizzare quegli interventi urgenti rilevati come forieri di impatti immediati sul sistema di protezione delle donne.

Tuttavia, l'esecutivo non ha seguito questo *iter*, ed ha preferito incentrare la propria azione sulla riduzione dell'"allarme sociale" connesso a tali delitti.

L'analisi proposta dovrebbe aver evidenziato, per quanto sommariamente, come questa visione, che non mette al centro il riconoscimento dei diritti della persona offesa, ripercuote negativamente i suoi effetti sia rispetto alla tecnica redazionale delle disposizioni sia rispetto all'impatto negativo che le misure introdotte avrebbero sia rispetto alla tenuta dei principi che disciplinano la giustizia penale sia e soprattutto rispetto alla protezione effettiva delle persone offese, che spesso potrebbe risultare compromessa proprio per l'assenza di un approccio di sistema.

**Il pasticcio governativo rende difficile al Parlamento poter rimediare attraverso una sistematica attività di emendamento del testo, proprio perché si tratterebbe di un'attività che eccede le competenze esercitabili in sede di conversione, perché parte di questa attività è invero legata all'esercizio di altra delega<sup>99</sup>, e perché comunque non si può emendare quella logica securitaria che sorregge l'intero impianto normativo.**

**E' di tutta evidenza che spetta al Parlamento trovare soluzione a tale sfacelo, ma è altrettanto evidente che se la società civile non la richiede, ed anzi approva una simile soluzione "tampone" (tampone inefficace, mi sembra di aver argomentato in questo contributo), allora possiamo stare tranquilli che una soluzione migliore non verrà mai trovata.** Ci troveremo, nella migliore delle ipotesi, con una legge di conversione apprezzabile, che per certo potrà apportare qualche miglioramento con impatti diretti sulla vita delle donne, ma che sicuramente impedirà l'instaurarsi di una collaborazione seria e responsabile tra Governo e Parlamento per l'implementazione piena dei principi ribaditi dalla Convenzione di Istanbul, poiché si continuerà a legiferare a colpi di decreto legge e, in sostanza, non si otterrà l'effetto di modificare il *modus operandi* delle Istituzioni nell'approccio al problema.

Il nodo vero da affrontare in Italia è che non è sufficiente che il Governo e il Parlamento, spinti dalla pressione mediatica, con ampio ritardo si facciano carico del problema, ma **convincere le Istituzioni che è indispensabile cambiare la qualità della risposta al problema, che sia coerente con l'obbligo istituzionale di esercitare la dovuta diligenza nella promozione di una cultura non sessista, nella prevenzione della violenza maschile sulle donne, nella protezione delle donne sopravvissute, nella persecuzione di queste condotte delittuose, nella compensazione delle vittime.**

Si dice che i diritti vivono là dove vengono reclamati.

Chi ha scritto queste pagine, insieme a numerose altre donne ed associazioni, ha fatto davvero tutto il possibile per mettere le Istituzioni davanti alla realtà che il sistema delle pari opportunità, per come oggi è costruito in Italia, non funziona, e per dimostrare che l'approccio a questi temi in termini emergenziali e securitari non paga e non produce impatto sulla vita delle donne.

---

<sup>99</sup> Le disposizioni di cui all'art. 2 del d.l. che toccano la materia oggetto della direttiva 2012/29/UE, devono essere soppresse perché il Governo ha già ricevuto autonoma delega per il recepimento di quelle misure contenute nella direttiva, che può esercitare esclusivamente nelle forme e nei modi previsti dalla Legge di delegazione europea n. 96/2013.



Abbiamo fatto davvero tutto il possibile per sensibilizzare le istituzioni circa il contenuto effettivo dei loro obblighi internazionali in materia di promozione e protezione dei diritti delle donne, abbiamo prodotto corposa documentazione di analisi, anche a livello internazionale, molta delle quali è rimasta chiusa nei cassetti, mai ci è stata richiesta.

Se oggi parlamentari, magistrati e cittadini, a più di vent'anni dalla ratifica della CEDAW, dal 2012 dispongono *online* della traduzione della Convenzione, del Protocollo Opzionale, delle raccomandazioni generali e delle raccomandazioni rivolte all'Italia, è solo grazie al nostro impegno pressante come Piattaforma "30 anni di CEDAW – Lavori in corsa".

Quei principi, che per venti anni non sono stati riconosciuti a pieno titolo nel nostro ordinamento, rischiano oggi di essere accantonati nuovamente insieme a quelli della non-ratificata Convenzione di Istanbul, la cui portata, evidentemente, non è stata appieno compresa dall'esecutivo.

Allora oggi, posto che il Governo si è dimostrato gravemente irresponsabile per la modalità di intervento adottata, il Parlamento è ancora in tempo per affrancarsi da questa responsabilità, ed utilizzare in maniera efficace e coscienziosa i propri poteri, al fine di ottenere un cambio di rotta, e l'instaurarsi con l'esecutivo di una collaborazione seria e coordinata (e rapida) per la realizzazione degli interventi più urgenti e per porre le basi per le necessarie riforme di carattere strutturale.

**Sicuramente di tale cambiamento dovranno farsi interpreti quelle e quei parlamentari che hanno aderito alla Convenzione NoMore!, in caso contrario la loro adesione perderebbe di qualsiasi significato.**

**La società civile ha il compito di vigilare sull'attività del Parlamento, affinché risponda a logiche di tutela dei diritti fondamentali e non a logiche di autoconservazione politica.**

Che cosa può fare in concreto la società civile, nelle more del dibattito parlamentare ai fini dell'approvazione della legge di conversione?

Può fare molto.

Sicuramente le giornaliste ed i giornalisti dovrebbero promuovere una corretta informazione circa i contenuti effettivi del decreto e l'impatto reale che le disposizioni in esso contenute potrebbero determinare.

Occorrerebbe poi insistere per ottenere:

- la soppressione dell'intero capo I del decreto legge
- l'istituzione immediata di una commissione d'inchiesta bicamerale sul femminicidio (ovvero l'accelerazione dell'iter del d.d.l. 860/2013)
- la pubblicità dei nominativi dei componenti della task force intergovernativa, e del loro mandato
- la costituzione di un tavolo di coordinamento tra le esperte della società civile, le rappresentanti delle associazioni impegnate sul tema e la task force intergovernativa, al fine di addivenire a una bozza condivisa di schema di decreto legge da sottoporre al Consiglio dei Ministri per l'adozione delle misure

più urgenti soppresse dalla legge di conversione, unitamente alle altre che verranno identificate all'interno del tavolo.

E' certo che, se la legge di conversione ancora conterrà le misure sopra criticate, nelle associazioni delle quali faccio parte, insieme alle altre attiviste che condivideranno questa analisi, mi impegnerò in prima persona per promuovere, in ogni sede opportuna, internazionale ed europea, le azioni di accertamento della responsabilità giuridica del Governo, ivi inclusa a livello nazionale la responsabilità civile dei ministri, che rispondono solidalmente degli eventuali danni prodotti ai terzi ex articolo 2043 del cod. civ, per tutti quei danni che l'attuazione delle misure introdotte col decreto legge provocherà nei confronti delle donne, esponendole a ulteriori e più gravi forme di rivittimizzazione.

Il femminicidio, oltre ad una dimensione di responsabilità individuale, ha una dimensione di responsabilità collettiva.

Il femminicidio trova la sua causa nel mancato riconoscimento da parte dell'assassino del fatto che quella donna che ha davanti non è una sua appendice, un essere sottoposto al suo volere, ma è una Persona la cui dignità e libertà di scelta va rispettata.

Anche le Istituzioni dovrebbero riconoscere che la donna sopravvissuta alla violenza non è un oggetto del diritto, da correggere, proteggere, educare o penalizzare quando non è collaborativa nel lasciare che le istituzioni si facciano carico della sua situazione di violenza.

La donna sopravvissuta alla violenza è una Persona, i cui diritti fondamentali sono stati lesi da privati per il fallimento delle autorità dello Stato nel contrastare efficacemente quella cultura patriarcale che è alla base della discriminazione e della violenza di genere, per il fallimento delle autorità dello Stato nel rimuovere quegli ostacoli materiali che impediscono alle donne che subiscono violenza domestica di trovare aiuto, anche a causa delle problematiche connesse all'affidamento dei figli, alla reperibilità di posti nelle case rifugio, alla difficoltà di ottenere assistenza legale qualificata, sostegno psicologico e rispetto alla gestione del proprio lavoro.

Ecco perché urge riconoscere questo presupposto, che le Istituzioni non possono sostituirsi alla donna, ma devono sostenerla nel suo percorso di autodeterminazione, rimuovendo quegli ostacoli che lo impediscono o lo rendono particolarmente gravoso.

Come si può pensare che gli operatori legali, il sistema di giustizia penale, il legislatore stesso, siano indenni da quegli stereotipi e quei pregiudizi di genere che, così profondamente radicati nella nostra società, ostacolano oggi la libertà e l'autodeterminazione femminile tanto tra le mura di casa quanto nella vita sociale, economica, politica del paese?

In assenza di una seria e collettiva presa di coscienza circa il fondamento culturale della violenza maschile sulle donne e circa la responsabilità istituzionale di intervenire in maniera adeguata in materia, la pedissequa ed atomistica applicazione di singole disposizioni internazionali o europee non porterà da nessuna parte, non inciderà profondamente sulla vita e sul futuro delle donne, e degli uomini, di questo Paese.

## 10. DOCUMENTI ONLINE

### In Italiano

Raccomandazioni CEDAW e Relatrice Speciale dell'ONU rivolte al Governo italiano in materia di femminicidio

<http://www.scribd.com/doc/139316692/Raccomandazioni-dell-Onu-sul-femminicidio-all-Italia>

Rapporto Ombra sull'implementazione della CEDAW in Italia (2005-2011)

[http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd\\_20110708082248.pdf](http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/ggdd_20110708082248.pdf)

Raccomandazioni CEDAW all'Italia (2011)

[http://www.pangeaonlus.org/download/progetti/advocacy/cedaw/Raccomandazioni\\_CEDAW\\_2011.pdf](http://www.pangeaonlus.org/download/progetti/advocacy/cedaw/Raccomandazioni_CEDAW_2011.pdf)

Rapporto della Relatrice Speciale ONU sulla Missione in Italia (2012)

<http://www.amnesty.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/5996#4b5677>

Manuale per i parlamentari relativo all'implementazione della Convenzione di Istanbul

<http://www.women.it/dire/images/pdf/iniziative/convenzioneistambulviolenza.pdf>

CEDAW, Protocollo Opzionale e Raccomandazioni Generali

<http://www.giustizia.it/resources/cms/documents/CEDAW.pdf>

Direttiva 2012/29/UE

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:315:0057:0073:IT:PDF>

### In inglese

Rapporto della Relatrice Speciale dell'ONU contro la violenza sulle donne sugli omicidi basati sul genere nel mondo

[http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/A.HRC.20.16\\_En.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/A.HRC.20.16_En.pdf)

Riassunto dell'expert group meeting sugli omicidi di donne basati sul genere

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-16-Add4\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-16-Add4_en.pdf)

Risoluzione 65/228 dell'Assemblea Generale ONU "Strengthening crime prevention and criminal justice responses to violence against women"

[http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Model\\_Strategies\\_and\\_Practical\\_Measures\\_on\\_the\\_Elimination\\_of\\_Violence\\_against\\_Women\\_in\\_the\\_Field\\_of\\_Crime\\_Prevention\\_and\\_Criminal\\_Justice.pdf](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Model_Strategies_and_Practical_Measures_on_the_Elimination_of_Violence_against_Women_in_the_Field_of_Crime_Prevention_and_Criminal_Justice.pdf)

### Blog

<http://femminicidio.blogspot.it/>

<http://femicideineu.blogspot.it/>

<http://femicidiocasadonne.wordpress.com/>

<http://gdcedaw.blogspot.it/>

[http://www.giuristidemocratici.it/Genere-Famiglia/list\\_posts.html](http://www.giuristidemocratici.it/Genere-Famiglia/list_posts.html)

<http://lavorincorsa30annicedaw.blogspot.it/>

<http://convenzioneantiviolenzanomore.blogspot.it/>

<http://blog.ilmanifesto.it/antiviolenza/>

<http://www.zeroviolenzadonne.it/>

## SPINELLI B. - Breve bibliografia sul femminicidio

*Italia: el aumento de los feminicidios y su invisibilidad política*, in "FEMINICIDIO: UN FENÓMENO GLOBAL DE MADRID A SANTIAGO",

Publicado por la Heinrich-Böll-Stiftung – Unión Europea, Edición: Patricia Jiménez, Katherine Ronderos y Carlos Mascarell Vilar - Producido por Micheline Gutman, D/2013/11.850/1, Bruselas, Impreso en Bélgica, Enero 2013, p.34.

[http://www.boell.eu/downloads/Femicide\\_ES\\_new\\_.pdf](http://www.boell.eu/downloads/Femicide_ES_new_.pdf)

*Femicide in Europe*, in "FEMICIDE: A GLOBAL ISSUE THAT DEMANDS ACTION"

Published by the Academic Council on the United Nations System (ACUNS) Vienna Liaison Office, Edited by: Claire Laurent, Michael Platzer and Maria Idomir

[http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Co-publications/Femicide\\_A%20Gobal%20Issue%20that%20demands%20Action.pdf](http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/Co-publications/Femicide_A%20Gobal%20Issue%20that%20demands%20Action.pdf)

*Il diritto non è neutro: per decenni è stato maschilista*, in "Costituzione: sostantivo femminile - sinonimi e contrari dei principi fondamentali", AA.VV., INCA-CGIL, 2013

<http://www.scribd.com/doc/139750393/COSTITUZIONE-SOSTANTIVO-FEMMINILE>

*La sfida è rompere le complicità istituzionali*, in "Questo non è amore. Venti storie raccontano la violenza domestica sulle donne", AA.VV., A cura di La 27ma ora, MARSILIO, 2013

<http://libreriarizzoli.corriere.it/Questo-non-amore.-Venti-storie-raccontano-la-violenza-domestica-sulle-donne/hUysEWcWYrEAAAE7bAtvf5Lj/pc?CatalogCategoryID=88.sEWcW6MQAAAEp0nofmqGA>

*"Femicide and feminicide in Europe. Gender-motivated killings of women as a result of intimate partner violence"*, Expert paper presented during the EGM on gender-motivated killings of women, organized by UN Special Rapporteur on VAW, Rashida Manjoo, a New York, il 12 Ottobre 2011.

(Al momento verrà fornito in versione cartacea)

*L'Italia rispetta la CEDAW? Il femminicidio in Italia alla luce delle Raccomandazioni delle Nazioni Unite*, in "Universo femminile. La CEDAW tra diritto e politiche", AA.VV. – A cura di Ines Corti, eum edizioni università di Macerata, 2012

<http://eum.unimc.it/catalogo/catalogo-2012/universo-femminile.-la-cedaw-tra-diritto-e>

*Il primo rapporto mondiale delle Nazioni Unite sui femminicidi*, in "Femicidio. Corredo Culturale", Regione Emilia Romagna – Assessorato Promozione Politiche Sociali, A cura di C. Karadole e A. Pramstrahler, 2012 Il riconoscimento giuridico dei concetti di femmicidio e femminicidio (in "Femicidio: dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere" Regione Emilia Romagna – Assessorato Promozione Politiche Sociali, A cura di C. Karadole e A. Pramstrahler, 2011

<http://femicidiocasadonne.files.wordpress.com/2013/04/femicidio-corredo-culturale1.pdf>

*Il riconoscimento giuridico dei concetti di femmicidio e femminicidio* (in "Femicidio: dati e riflessioni intorno ai delitti per violenza di genere" Regione Emilia Romagna – Assessorato Promozione Politiche Sociali, A cura di C. Karadole e A. Pramstrahler, 2011

[http://www.casadonne.it/cms/images/pdf/pubblicazioni/pubblicazioni/femicidio\\_pdf.pdf](http://www.casadonne.it/cms/images/pdf/pubblicazioni/pubblicazioni/femicidio_pdf.pdf)

*Maschi perché uccidete le donne? Il femminicidio non è un fatto privato, riguarda l'intera collettività*, in "Mia per sempre. Femminicidio e violenza sulle donne", AA.VV. - A cura di G. Salvatore, Franco Angeli, 2011

[http://books.google.it/books/about/Mia\\_per\\_sempre\\_Femminicidio\\_e\\_violenza\\_s.html?id=87KruAAACAAJ&redir\\_esc=y](http://books.google.it/books/about/Mia_per_sempre_Femminicidio_e_violenza_s.html?id=87KruAAACAAJ&redir_esc=y)

*Femicide e femminicidio: nuove prospettive per una lettura gender oriented dei crimini contro donne e lesbiche*, *Questione Criminale* n. 2/2008, Carocci Editore

<http://www.rivisteweb.it/doi/10.7383/70701>

*Femminicidio. Dalla denuncia sociale al riconoscimento giuridico internazionale*, FrancoAngeli, 2008

[http://www.francoangeli.it/Ricerca/Scheda\\_libro.aspx?ID=16034](http://www.francoangeli.it/Ricerca/Scheda_libro.aspx?ID=16034)

*"Violenza sulle donne: parliamo di femminicidio. Spunti di riflessione per affrontare a livello globale il problema della violenza sulle donne con una prospettiva di genere"*, Giuristi Democratici, 2006

<http://files.giuristidemocratici.it/giuristi/Zfiles/20061005165857.pdf>