



N. 56 - febbraio 2019

Il femminicidio e la violenza di genere nei lavori della Commissione parlamentare d'inchiesta della XVII legislatura

1. Quadro normativo

1.1. La Convenzione di Istanbul e la legge di ratifica

Con la [legge 27 giugno 2013, n. 77](#), l'Italia ha proceduto alla **ratifica** ed esecuzione (senza però introdurre disposizioni "sostanziali" di attuazione) della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come **Convenzione di Istanbul** - adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011.

Tale Convenzione costituisce il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo contro qualsiasi forma di violenza di genere.

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

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

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

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

La necessità di superare assetti meramente programmatici e di verificare in concreto l'attuazione delle norme convenzionali ha trovato riscontro nelle previsioni incentrate sull'**obbligo di raccogliere** ad intervalli regolari i **dati statistici** disaggregati afferenti alle molteplici forme di manifestazione della violenza di genere, e di promuovere attività di ricerca in materia (art. 11).

Parallelamente, con l'art. 66 è stata prevista la **costituzione di un gruppo di esperti** sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica allo scopo di vigilare sull'attuazione della Convenzione da parte degli Stati contraenti (cd. **GREVIO**).

1.2. Il decreto-legge anti-femminicidio

Nel solco tracciato dalla ratifica e dando concreta attuazione agli obblighi imposti agli Stati Parte dalla Convenzione di Istanbul, il legislatore è intervenuto in via d'urgenza con il [decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93](#) (convertito dalla legge n. 119 del 2013), cd. **decreto anti-femminicidio** introducendo nell'ordinamento, nei settori del diritto penale sostanziale e processuale una serie di **misure** sia di **carattere preventivo** che **repressivo**, volte a combattere la violenza contro le donne in tutte le sue forme. In particolare, il provvedimento:

- ✓ attribuisce, introducendo **un'aggravante comune** (art. 61, n. 11-*quinquies*) per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori, riconoscimento giuridico al concetto di "violenza assistita", intesa come violenza sui minori costretti ad assistere ad episodi di violenza in danno di gure familiari di riferimento (genitori, fratelli o sorelle, ecc.), e soprattutto a quelli di cui è vittima la madre;
- ✓ interviene sul **reato di atti persecutori** (cd. *stalking*), modificandone il **regime di procedibilità** e ricomprendendo tale delitto tra quelli per i quali è possibile disporre intercettazioni;
- ✓ prevede la misura di prevenzione dell'**ammonimento del questore** anche **per condotte di violenza domestica**, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*;
- ✓ introduce puntuali **obblighi di comunicazione** da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare nonché modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili;
- ✓ assicura assoluta **priorità nella formazione dei ruoli d'udienza** ai procedimenti in materia di reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking*;
- ✓ estende alle vittime dei reati di atti persecutori, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al **gratuito patrocinio** anche in deroga ai limiti di reddito;
- ✓ riconosce agli stranieri vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico **permesso di soggiorno**;
- ✓ demanda al Ministro per le pari opportunità l'elaborazione di un **Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere**, per il quale è previsto un finanziamento di 10 milioni di euro per il 2013, prevedendo azioni a sostegno delle donne vittime di violenza. Tale Piano è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015. Il Piano ha durata biennale ed è dunque giunto a scadenza nel luglio del 2017. Nel dicembre 2017 è stato emanato il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.

1.3. L'educazione alla parità tra i sessi e le misure a tutela delle lavoratrici vittime di violenza

Oltre agli interventi di carattere penale (sostanziale e processuale), importanti misure - di carattere preventivo - per il contrasto della violenza di genere sono state previste, da un lato, dalla [legge 13 luglio 2015, n. 107](#) che, nell'ambito della riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione, ha previsto che il piano triennale dell'offerta formativa assicuri l'attuazione dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado **l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le discriminazioni**, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori.

Dall'altro, il [decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80](#) ha introdotto un **congedo retribuito** di tre mesi per le lavoratrici dipendenti e per le lavoratrici titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa vittime di violenza di genere.

L'articolo 1, comma 217, della legge di bilancio per il 2018 ([legge 27 dicembre 2017, n. 205](#)) ha esteso **alle lavoratrici domestiche il diritto al congedo** per motivi connessi al percorso di protezione relativo alla violenza di genere. Inoltre, il comma 218 ha inserito nel Codice delle pari opportunità (di cui al decreto legislativo n. 198 del 2006) disposizioni a garanzia dei **soggetti che denunciano molestie, anche sessuali, sul luogo di lavoro**, salvo in caso di accertata diffamazione da parte del denunciante. Pone poi a carico del datore di lavoro l'obbligo di garantire l'integrità fisica e morale e la dignità dei lavoratori, e di porre in essere, con il coinvolgimento dei sindacati, iniziative volte a **prevenire le molestie sessuali**. Infine, sollecita tutti i soggetti coinvolti, tra cui anche i lavoratori e le lavoratrici, a garantire un **ambiente di lavoro** rispettoso della dignità umana. Il comma 220 prevede l'attribuzione di un contributo in favore delle cooperative sociali (di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381) per **assunzioni di donne vittime di violenza di genere** ed inserite nei relativi percorsi di protezione, con contratti di lavoro a tempo indeterminato (aventi decorrenza dopo il 31 dicembre 2017 e purché stipulati entro il 31 dicembre 2018). Del comma 20 il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali dell'11 maggio 2018 ha dato attuazione, recando sgravi contributivi per l'assunzione delle donne vittime di violenza di genere.

1.4. L'indennizzo delle vittime di crimini violenti

Con la [legge 7 luglio 2016, n. 122](#) (legge europea 2015-2016), peraltro modificata dalla legge europea 2017 (legge n. 167 del 2017), il legislatore ha riconosciuto il diritto all'indennizzo «alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale [caporalato], ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 [percosse] e 582 [lesioni personali], salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale».

Il decreto del Ministro dell'interno 31 agosto 2017 ha determinato gli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti, tra cui l'omicidio commesso dal coniuge o da persona che è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa nonché la violenza sessuale (salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità).

La [legge 30 dicembre 2018, n. 145](#) (legge di bilancio 2019) è intervenuta sui termini per la presentazione delle domande di indennizzo.

L'art. 6, comma 3, della legge n. 167 del 2017 stabiliva che la domanda di concessione dell'indennizzo dovesse essere presentata, a pena di decadenza, entro il termine di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge, alle condizioni e secondo le modalità di accesso all'indennizzo previste dagli articoli 11, 12, 13, comma 1, e 14 della legge 7 luglio 2016, n. 122, come modificati, proprio dalla legge europea 2017.

La legge di bilancio 2019 ha stabilito che i **termini di presentazione della domanda** previsti dall'articolo 6, comma 3, della legge 20 novembre 2017, n. 167, per la concessione dell'indennizzo da corrispondere ai soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 6 della stessa legge, nonché i termini di presentazione della domanda previsti dall'articolo 13, comma 2, della legge 7 luglio 2016, n. 122, per la concessione dell'indennizzo da corrispondere in conseguenza di lesione personale gravissima ai sensi dell'articolo 583, secondo comma, del codice penale, **sono riaperti e prorogati, a pena di decadenza, fino al 30 settembre 2019**. Tuttavia, per i soggetti in relazione ai quali, alla data del 1° agosto 2019, non risultano ancora sussistenti tutti i requisiti e le condizioni di cui agli articoli 12 e 13, comma 1, della legge n. 122 del 2016, il termine per la presentazione della domanda di accesso all'indennizzo è quello di cui al comma 2 del predetto articolo 13.

Gli **importi dell'indennizzo** sono liquidati nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente, confluite per gli anni 2017 e 2018 sul Fondo di cui all'articolo 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, come modificato ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 luglio 2016, n. 122.

Gli indennizzi, già liquidati alla data di entrata in vigore della legge di bilancio 2019, sono rideterminati, nel limite delle risorse, su domanda dell'interessato, da presentare, a pena di decadenza, nel rispetto dei termini di cui al comma 594, sulla base degli importi fissati con il decreto di cui all'articolo 11,

comma 3, della legge 7 luglio 2016, n. 122.

1.5. Termine di prescrizione, misure di prevenzione ed estinzione dei reati

L'articolo 1, comma 10, della [legge 23 giugno 2017, n. 103](#) (c.d. Legge Orlando) stabilisce, tra l'altro, che, per taluni **delitti di violenza sessuale** in danno di minori, il **termine di prescrizione** decorra dal compimento del diciottesimo anno di età della vittima, salvo che l'azione penale non sia stata esercitata in precedenza; in quest'ultimo caso, infatti, il termine di prescrizione decorre dall'acquisizione della notizia di reato. Con tale disposizione si dà attuazione alla Convenzione di Istanbul, là dove essa richiede agli Stati di adottare le misure legislative necessarie per garantire che il termine di prescrizione per intentare un'azione penale relativa ai reati di violenza sessuale «sia prolungato per un tempo sufficiente e proporzionato alla gravità del reato, per consentire alla vittima minore di vedere perseguito il reato dopo aver raggiunto la maggiore età».

La [legge 17 ottobre 2017, n. 161](#), di riforma del Codice antimafia, ha previsto che agli indiziati di *stalking* possano essere applicate nuove misure di prevenzione. Con il consenso dell'interessato, anche allo *stalker* potrà essere applicato il c.d. braccialetto elettronico, una volta che ne sia stata accertata la disponibilità. Inoltre la legge prevede l'applicazione agli indiziati di *stalking* anche delle misure di prevenzione patrimoniali.

Infine, l'articolo 1 della [legge 4 dicembre 2017, n. 172](#), di conversione del decreto-legge n. 148 del 2017, ha escluso che il delitto di atti persecutori (c.d. *stalking*) possa essere estinto a seguito di condotte riparatorie, come in precedenza previsto dall'art. 162-ter del codice penale.

1.6 La tutela dei figli di vittime di crimini violenti

La [legge 11 gennaio 2018, n. 4](#) - volta a rafforzare le tutele per i **figli rimasti orfani a seguito di un crimine domestico** - ha riconosciuto - recependo le indicazioni del documento conclusivo dell'inchiesta (*vedi infra*) - **tutele processuali ed economiche** ai figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso da: il coniuge, anche legalmente separato o divorziato; la parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata; una persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza con la vittima.

La legge, inoltre, modifica il codice penale intervenendo sull'**omicidio aggravato dalle relazioni personali**, di cui all'art. 577 del codice penale. Rispetto alla norma previgente, che puniva l'uxoricidio (omicidio del coniuge) con la reclusione da 24 a 30 anni (la pena base per l'omicidio non può essere inferiore a 21 anni di reclusione), il provvedimento aumenta la pena ed estende il campo d'applicazione della norma. Modificando l'art. 577 del codice penale, infatti, è prevista la pena dell'ergastolo se vittima del reato di omicidio è: il coniuge, anche legalmente separato; l'altra parte dell'unione civile; la persona legata all'omicida da stabile relazione affettiva e con esso stabilmente convivente.

Il provvedimento dunque non solo aumenta la pena per l'uxoricidio ma ne estende l'applicazione al rapporto di unione civile e alla convivenza, prevedendo l'ergastolo in caso di attualità del legame personale.

2. La prima Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio

2.1 La costituzione e la sua mission

Con [Delibera 18/01/2017](#) (G.U. n. 20 del 25/01/2017) il Senato **ha istituito una Commissione parlamentare monocamerale di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere**. Tale Commissione, tra l'altro, era chiamata a:

- ✓ svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, inteso come uccisione di una donna, basata sul genere e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere;
- ✓ monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul e di ogni altro accordo sovranazionale e internazionale in materia, nonché della legislazione nazionale in materia;
- ✓ accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la

- vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti;
- ✓ analizzare gli episodi di femminicidio, verificatisi a partire dal 2011, per accertare se siano riscontrabili condizioni o comportamenti ricorrenti, valutabili sul piano statistico, allo scopo di orientare l'azione di prevenzione;
- ✓ ad accertare il livello di attenzione e la capacità d'intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza.

La Commissione ha approvato la relazione conclusiva il 6 febbraio 2018.

La **relazione** ([DOC. XII-bis, n. 9](#)) - in linea con il programma- si sofferma su:

- ✓ dimensioni del fenomeno della violenza di genere e del femminicidio in Italia;
- ✓ il quadro normativo vigente e la valutazione d'impatto di alcuni profili della normativa;
- ✓ l'analisi della giurisprudenza in tema di femminicidio;
- ✓ gli interventi di rete a tutela delle vittime;
- ✓ le azioni di protezione delle vittime e quelle di prevenzione del fenomeno;
- ✓ le criticità e le prospettive di riforma

2.2 Le dimensioni del fenomeno della violenza di genere e del femminicidio

Il fenomeno della **violenza di genere** costituisce oggetto di **misurazione statistica**. L'ISTAT ha infatti elaborato sulle questioni afferenti alla sicurezza delle donne **due indagini**, rispettivamente nel 2006 e nel 2014.

La ricostruzione del quadro quantitativo e statistico del fenomeno della violenza di genere e del femminicidio- a partire dal 2011 - è stato possibile grazie ai dati acquisiti dalla Commissione, in particolare proprio dall'ISTAT, dal Ministero dell'interno e dalle forze dell'ordine.

Più in generale la Commissione, dall'attività conoscitiva svolta, ha potuto constatare la **scarsa omogeneità**, frammentarietà e carenze **delle differenti fonti di rilevazione**. In particolare le fonti di tipo amministrativo - in ambito sanitario, giuridico, sociale - non sono ancora adeguate. È stata rilevata una mancanza in molti archivi del dato fondamentale riguardante la relazione autore-vittima, sia nelle rilevazioni in ambito sanitario che in quelle in ambito giudiziario.

Sulla base dei **dati ISTAT**, risulta che nel corso della propria vita poco meno di 7 milioni di donne tra i 16 e i 70 anni (6 milioni 788 mila), quasi una su tre (31,5 per cento), riferiscono di aver subito una qualche forma di violenza fisica (20,2 per cento) o sessuale (21 per cento), dalle forme meno gravi come lo stratonamento o la molestia a quelle più gravi come il tentativo di strangolamento o lo stupro (5,4 per cento). Gli autori delle violenze più gravi (violenza fisica o sessuale) sono prevalentemente i partner attuali o gli ex partner (62,7 per cento). Gli sconosciuti sono invece nella maggior parte dei casi autori di molestie sessuali (76,8 per cento). Due milioni e 800 mila donne sono state vittime delle loro violenze.

La **violenza di genere** contro le donne è un **fenomeno strutturale**, fortemente radicato, che si combina con la diffusione di stereotipi di genere.

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

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

Un altro aspetto della violenza di genere è costituito **dalle molestie e dai ricatti sessuali** in ambito lavorativo. Sulla base di una rilevazione svolta dall'ISTAT nel 2016, si stima che siano un milione 403

mila le donne che hanno subito, nel corso della loro vita lavorativa, molestie o ricatti sessuali sul posto di lavoro. Esse rappresentano circa il 9 per cento (l'8,9 per cento) delle lavoratrici attuali o passate, incluse le donne in cerca di occupazione. In particolare, i ricatti sessuali per ottenere un lavoro o per mantenerlo o per ottenere progressioni nella carriera hanno interessato, nel corso della loro vita, 1 milione e 100 mila di donne (1.173 mila pari al 7,5 per cento delle donne con le caratteristiche illustrate sopra). Le donne vivono questo tipo di violenza ancora più in solitudine. Solo il 20 per cento ne parla con qualcuno, di solito colleghi di ufficio. Solo lo 0,7 per cento denuncia. L'analisi condotta sulle indagini passate evidenziava che i ricatti sessuali sul lavoro sono più diffusi tra le disoccupate che le occupate, tra le indipendenti che le dipendenti in particolare le libere professioniste, tra le impiegate/dirigenti che le operaie.

Ulteriori importanti dati relativi alla dimensione del fenomeno sono stati desunti anche dalle analisi dei questionari inviati agli uffici giudiziari (vedi *infra*).

2.3 Il quadro normativo vigente e la valutazione d'impatto di alcuni profili della normativa: il questionario inviato agli uffici giudiziari

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

In particolare, la Commissione aveva interesse a capire se, dopo le modifiche normative in vigore dal 2013, con il D.L. 14 agosto 2013 n. 93 (vedi *supra*) fosse cambiato qualcosa nell'*iter* e nella definizione dei procedimenti tesi ad ottenere giustizia per questo tipo di violenza.

Lo strumento a cui la Commissione ha pensato, a questo fine conoscitivo, è stato un **questionario da somministrare agli uffici giudiziari**. Il questionario predisposto dalla Commissione per la rilevazione dei dati relativi al fenomeno oggetto di studio, **è stato inviato alle procure della Repubblica, ai tribunali ordinari, alle corti di appello ed alla Corte di Cassazione**. I dati del questionario sono stati raccolti nei mesi di ottobre e novembre 2017.

Il questionario di rilevazione è stato predisposto per raccogliere le informazioni ritenute essenziali per individuare e caratterizzare il tipo di procedimenti di interesse : dalle soluzioni organizzative adottate dagli uffici nella trattazione dei procedimenti relativi al fenomeno della violenza di genere, all'esistenza dei protocolli di rete tra le autorità dei territori, all'esistenza di strutture per l'ascolto protetto della vittima e di centri di antiviolenza alle misure cautelari, alle tipologie di azione penale, ai tempi di trattazione e di decisione.

Nel questionario sono state precisate le **fattispecie di reato considerate "tipiche"** anche se non esclusive del fenomeno (maltrattamenti, omicidio; violenza sessuale; violenza sessuale di gruppo; *stalking* e percosse e lesioni) e sono stati delimitati i **due periodi** (2011/2012 e 2013/2016) intesi come intervalli di riferimento per i confronti temporali.

Gli **uffici giudiziari che hanno partecipato alla rilevazione** sono stati 261 su 304 invitati, pari ad un tasso di risposta dell'**86 per cento del totale**. Più alto è stato il tasso di risposta da parte degli **uffici requiranti**: su 140 Procure della Repubblica hanno risposto all'invito alla compilazione 123, pari all'**88 per cento del totale**¹.

2.4 Il femminicidio nelle sentenze

La Commissione ha acquisito gli esiti dell'indagine statistica sul femminicidio effettuata dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia.

Trattasi di un lavoro basato sullo **studio di oltre 400 sentenze di omicidio di donne** emesse tra il 2012 e il 2016, afferenti a vicende criminose risalenti al periodo 2010-2015.

¹ Per l'analisi dettagliata degli esiti del questionario si rinvia al capitolo 4 del documento conclusivo dell'inchiesta.

Il lavoro evidenzia che **la stragrande maggioranza degli omicidi di donne** possono essere classificati quali "**femminicidio**".

In particolare, su 417 sentenze esaminate, 355 (e dunque l'85 per cento di esse) sono state classificate in tal modo. Per quanto invece attiene ai restanti omicidi di donne, essi rientrano per lo più nella casistica delle rapine con tragico epilogo ovvero delle esecuzioni della criminalità organizzata.

Per quanto poi attiene alla **distribuzione geografica**, essa risulta sostanzialmente omogenea nelle diverse zone del Paese.

Dall'analisi delle sentenze si evince che nell'87,9 per cento dei casi il rapporto tra autore e vittima è di uno a uno. Il 9,1 per cento dei casi ha evidenziato un autore con più vittime (molto spesso sono i figli minori), mentre il 12,1 per cento delle sentenze riguarda episodi con più autori a danno di una o più vittime. **Sono quasi sempre gli uomini a uccidere le donne**. Nell'88,5 per cento dei casi l'autore del reato è un uomo e la vittima è una donna.

Nel complesso, **gli uomini** si ritrovano tra gli **autori nel 98 per cento dei casi**. Per quanto attiene alla **nazionalità dell'autore**, pur dovendosi confermare la **prevalenza di soggetti italiani**, va evidenziata una marcata incidenza del fenomeno tra gli stranieri; incidenza che ovviamente va valutata in rapporto ai dati statistici afferenti alla presenza di stranieri sul territorio nazionale. Non molto dissimile il dato sulla **nazionalità della vittima**, anche in ragione del contesto familiare in cui prevalentemente avvengono questi omicidi e che tipicamente riguarda connazionali.

Nel 55,8 per cento dei casi tra autore e vittima esiste una relazione sentimentale, in atto al momento dell'omicidio o pregressa. Se a questi si aggiungono i casi in cui tra autore e vittima esisteva una relazione di parentela si scopre che nel 75 per cento dei casi le donne muoiono nell'ambito familiare, all'interno cioè di quell'ambiente che, quantomeno in prospettiva ideale, dovrebbe essere tutelante.

Per quanto attiene ai **luoghi dell'omicidio**, quelli consumati all'interno dell'abitazione della vittima sono pari al 35,2 per cento dei casi.

Per quanto riguarda l'**azione omicidiaria**, dall'analisi emerge un **profilo "primitivo"** della condotta, evocativo di una volontà distruttiva e di sopraffazione che si estrinseca nelle modalità di consumazione. Molto raramente si riscontrano esecuzioni rapide con arma da fuoco; più spesso gli atti processuali descrivono veri e propri ammazzamenti a seguito di colluttazioni corpo-a-corpo in cui l'uomo sfoga una rabbia inaudita. **L'arma** prevalentemente utilizzata è il **coltello**, che richiama all'ambito domestico, all'uso del mezzo che si trova più a portata di mano nel momento del *raptus*.

Per quanto riguarda il **movente dell'omicidio**, nella ricerca si dà atto della difficoltà di una catalogazione. I casi più frequenti sono sicuramente quelli legati alla sfera del rapporto sentimentale: gelosia, amore possessivo e morboso, pretesa di sottomissione. Talvolta, alla base dei dissidi ci sono motivi economici. Vi sono poi casi in cui l'omicidio viene perpetrato per liberarsi della relazione in atto, ovvero per ragioni connesse a relazioni extra-coniugali, ovvero ancora, perché l'agente teme l'emersione di problemi economici cui ritiene di non potere fare fronte.

Per quanto attiene agli **epiloghi processuali**, l'analisi delle sentenze rivela un'alta percentuale di condanne, superiore alla media del settore penale generico. Nell'**86,4 per cento dei casi**, il processo si chiude con **sentenza di condanna**.

2.5 Gli interventi di rete a tutela delle vittime

Il documento conclusivo dell'inchiesta affronta anche la tematica degli interventi di rete a tutela delle vittime.

2.5.a. Le iniziative delle forze di polizia

Un primo ordine di interventi è rappresentato dalle iniziative delle Forze di polizia realizzate al fine di fornire una maggiore opera di contrasto alla violenza di genere.

Con riguardo alle iniziative specifiche della **Polizia di Stato** la relazione conclusiva segnala le seguenti:

- ✓ la previsione di un Servizio Centrale Operativo con compiti di coordinamento e info-investigativo e un Servizio Centrale Anticrimine (nell'ambito della Direzione Centrale Anticrimine del

Dipartimento di Pubblica Sicurezza), deputati a realizzare la sintesi delle situazioni analizzate al fine di orientare e conferire impulso alle attività di prevenzione;

- ✓ la previsione di unità dedicate alla lotta contro la violenza di genere inserite nelle squadre mobili e negli uffici delle Divisioni anticrimine delle questure;
- ✓ le iniziative di formazione degli operatori al fine dell'implementazione e standardizzazione di nuovi metodi di approccio, con predisposizione di seminari dedicati al tema della violenza;
- ✓ il **Protocollo Eva**, una modalità operativa per il primo intervento degli operatori di polizia nei casi di violenza di genere (maltrattamenti in famiglia, *stalking*, abusi, liti familiari...).

Per quanto concerne le azioni intraprese **dall'Arma dei carabinieri** la relazione segnala invece:

- ✓ la stipula di una apposita convenzione, con il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri volta al monitoraggio delle violenze perpetrate sotto forma di atti persecutori, violenti, sessualmente finalizzati o vessativi verso vittime vulnerabili.
- ✓ La conclusione di 79 intese nel territorio dello Stato con le procure della Repubblica, prefetture, forze di polizia, ospedali e centri anti-violenza.
- ✓ La costituzione della "*Rete nazionale di monitoraggio sul fenomeno della violenza di genere*" strutturata con ufficiali di polizia giudiziaria, marescialli e brigadieri. La Rete è attivata presso tutti i comandi provinciali, con due unità per reparto, inserite nell'ambito dei Nuclei Investigativi.
- ✓ La previsione di una apposita Sezione per gli Atti Persecutori, sulla cui esperienza è stato elaborato un "*vademecum operativo*" diramato dal Comando generale dell'Arma nel 2012 e disponibile anche sul portale di rete istituzionale;
- ✓ L'allestimento presso le stazioni dei carabinieri 68 **stanze per l'ascolto** protetto di vittime vulnerabili

2.5.b. Le iniziative "sanitarie"

Un secondo ordine di interventi è costituito dalle iniziative "sanitarie", ovvero dai **protocolli seguiti in ambito ospedaliero** per le vittime di violenza. Oltre alle *best practices* di alcune Regioni, l'inchiesta si è soffermata sulle **linee guida nazionali** (adottate in attuazione dell'art.1, commi 790 e 791, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" - legge di stabilità 2016). Trattasi di linee guida dirette ad orientare ed indirizzare le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza e alle/ai loro eventuali figlie/i minori vittime di violenza assistita, con la denominazione di "*percorso per le donne che subiscono violenza*".

2.5.c. Le iniziative di supporto economico

Infine un ultimo ordine di interventi² è stato individuato nelle iniziative di supporto economico a favore delle vittime di violenza:

- ✓ congedo indennizzato
- ✓ fondo per le vittime dei reati violenti
- ✓ gratuito patrocinio.

2.6 Le azioni di protezione delle vittime e quelle di prevenzione del fenomeno

2.6.a. I Centri antiviolenza

Nell'ambito dell'esame delle azioni a protezione delle vittime la Commissione si è soffermata principalmente sul **funzionamento e sulle attività svolte dai Centri antiviolenza**.

² Si veda il Quadro normativo

L'indagine ha rilevato diverse **criticità** in ordine al **monitoraggio** e ai **finanziamenti** dei centri anti-violenza presenti sul territorio italiano. Il documento conclusivo, oltre a fornire informazioni sulle tipologie di utenti (sia donne che minori) dei centri, ha dedicato particolare attenzione alla questione relativa alle **informazioni sui centri e servizi offerti**.

Come ricordato, il decreto-legge anti-femminicidio ha introdotto l'obbligo per la Polizia giudiziaria di fornire alle vittime indicazioni sui centri anti-violenza presenti sul territorio.

Fra le criticità emerse, sicuramente vi è la constatazione di una **non uniforme distribuzione territoriale dei Centri** e una **eccessiva proliferazione del loro numero**. A tale aumento non ha corrisposto una analoga qualità del servizio reso. La Commissione ha quindi evidenziato l'esigenza di una revisione dei requisiti minimi e la definizione dei centri anti-violenza.

Particolarmente rilevante nella disamina delle azioni a protezione delle vittime è la questione relativa ai **percorsi** che queste devono seguire **dopo l'uscita dal centro anti-violenza**. Nel documento dell'inchiesta viene in proposito ricordata la **prima ricerca** condotta su tale aspetto da Patrizia Romito "Liberarsi dalla violenza intima dei partner". In essa si tenta di approfondire i fattori che influenzano la cessazione della violenza dal proprio partner al termine del percorso nel centro anti-violenza.

2.6.b. I centri per gli uomini maltrattanti

Sempre nel quadro degli interventi preventivi la Commissione si è soffermata sulla questione del trattamento degli **uomini maltrattanti**, dando conto dei percorsi portati avanti **sia in carcere che fuori dal carcere** (ivi inclusa l'istituzione di centri per uomini maltrattanti). La ri-educazione degli uomini maltrattanti, secondo studi compiuti, sembrerebbe influire positivamente in termini di recidiva.

2.7 Gli esiti dell'inchiesta: fra criticità e prospettive di riforma

2.7.a. Interventi sul sistema di rilevazione dei dati statistici

Un primo ordine di criticità è stato ravvisato dalla Commissione nel **sistema di rilevazione dei dati statistici**³ sia con riguardo all'area strettamente penale che in relazione alle procure minorili.

La Commissione ha alla luce delle criticità rilevate sottolineato l'esigenza di **allestire sistemi di rilevazione che siano in grado di fornire agli operatori una rappresentazione affidabile della realtà**, anche e soprattutto per verificare l'efficacia delle disposizioni vigenti e/o individuare le criticità per predisporre sistemi correttivi. Particolarmente urgente è poi la previsione di sistemi informativi che consentano alle autorità giudiziarie minorili di conoscere tempestivamente l'eventuale iscrizione di procedimenti di separazione coniugale dinanzi ai tribunali civili, idonei a determinare il radicamento dinanzi a questi ultimi delle determinazioni in punto di affido/protezione dei minori, ex artt. 333 c.c.

2.7.b. Interventi di diritto penale sostanziale e processuale

Un secondo ordine di criticità è riconducibile alla presenza di **vuoti di tutela in area penale e processuale penale**.

La Commissione, pur rilevando come la disciplina vigente, sotto il profilo del **diritto sostanziale**, sia complessivamente soddisfacente, ha nel contempo evidenziato l'esigenza di:

- ✓ un ulteriore inasprimento dei limiti massimi edittali delle fattispecie di maltrattamenti in famiglia (art. 572 c.p.) e atti persecutori (art. 612- *bis* c.p.), soprattutto per gli effetti che tale inasprimento può comportare sul versante processuale e in particolare sulla durata delle misure cautelari.
- ✓ **introdurre puntuali fattispecie di reato** con riguardo: alle **molestie sessuali**, ove perpetrate **in luoghi di lavoro**; alla **violenza assistita da minori** (al fine di evitare gli attuali possibili bilanciamenti tra circostanze attenuanti e aggravanti); all'**omicidio di identità** ovvero alle lesioni personali

³ Come accennato la Convenzione di Istanbul attribuisce a tale rilevazione una assoluta importanza. Solo attraverso una completa e corretta rilevazione statistica è possibile valutare la reale estensione del fenomeno nonché l'adeguatezza delle azioni predisposte dallo Stato a fini preventivi, repressivi e di trattamento.

gravissime con deformazione o sfregio permanente del volto, spesso consumate mediante utilizzo di sostanze corrosive; al **femminicidio** (al fine di evitare anche in questo caso ogni possibile bilanciamento delle circostanze); alla **violazione della misura dell'allontanamento** disposto in via di urgenza (in relazione alla nuova fattispecie dovrebbe essere consentito l'arresto anche fuori dai casi di flagranza, parallelamente a quanto previsto per la fattispecie di evasione).

Per quanto concerne il profilo **processuale** sono diverse le questioni emerse nell'inchiesta:

- la necessità di una revisione della disciplina vigente in punto di **procedibilità**, con particolare riferimento alle fattispecie di aggressione sessuale e all'allungamento del termine per la proposizione della querela;
- l'opportunità di prevedere l'**arresto differito** nel caso dei reati di maltrattamenti e atti persecutori;
- la necessità di un intervento sulla disciplina delle **misure cautelari** (con particolare riguardo ai termini di durata);
- l'esigenza di prevedere **meccanismi di coordinamento tra i procedimenti penali e le determinazioni in sede civilistica e minorile**, al fine di evitare che le scelte in ordine all'affido dei minori non siano più del tutto disancorate dagli elementi acquisiti in sede penale, persino in presenza di soluzioni cautelari a carico del soggetto ritenuto maltrattante-persecutore.

2.7.c. La formazione come strumento di prevenzione

Infine dall'inchiesta è emerso come il **tema della formazione** sia strategico per contrastare il fenomeno della violenza di genere a partire dalle sue radici, in linea con quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul (art. 15). La scuola, l'università, i mezzi di informazione (giornali, televisioni e soprattutto *social network*) e la formazione delle figure professionali contribuiscono, con modalità ovviamente diverse, a prevenire, contrastandolo *ab origine* il fenomeno della violenza di genere.

Con riguardo alla **scuola**, secondo la Commissione, è necessario un ripensamento radicale, da parte del MIUR delle attuali politiche educative, in modo da superare definitivamente ed espungere le discriminazioni di genere che permeano profondamente il sistema educativo e formativo del nostro Paese, a cominciare dai programmi e dai libri di testo.

L'**università**, a parere della Commissione, deve assumere il tema della parità tra i sessi e della prevenzione della violenza di genere come centrale per un vero cambiamento della società italiana. Nella preparazione curricolare di coloro che sono professionisti essenziali per la rete di prevenzione e di protezione delle donne, ovvero medici, giuristi, psicologi, insegnanti, assistenti sociali, occorre inserire quegli elementi formativi per riconoscere ed affrontare la violenza di genere. Perché è solo riconoscendo la violenza maschile e lavorando assieme che potremo sconfiggerla.

In relazione ai **medici di base** e al personale sanitario che opera all'interno dei pronto soccorso la relazione conclusiva evidenzia la necessità di una maggiore formazione specifica.

Relativamente al mondo dei **media** è stata rilevata l'esigenza, da un lato, di superare gli stereotipi nel mondo della comunicazione, della televisione e della pubblicità e, dall'altro, nel rendere le notizie relative a episodi di cronaca, di garantire un equo bilanciamento tra le esigenze di informazione e la non spettacolarizzazione della notizia.

Al fine di contrastare il fenomeno della recidiva la Commissione ha sottolineato la necessità di apprestare tutte le misure necessarie per assicurare un adeguato **livello di protezione delle vittime anche successivamente all'uscita dal carcere del maltrattante**. In questo contesto la relazione richiama la rete nazionale dei centri di ascolto per uomini autori di violenza e il programma *soft* che vede il coinvolgimento di circa 400 detenuti di alcune carceri italiane.

Infine la Commissione ha rilevato la necessità di un più attento monitoraggio del fenomeno dei maltrattamenti e delle violenze ai danni di **donne disabili**.

a cura di C. Andreuccioli