GREVIO
Rapporto di Valutazione di Base **Italia**

„ Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO)



Convenzione di Istanbul


COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Rapporto di Valutazione (di Base) del **GREVIO**

sulle misure legislative e di altra natura
da adottare per dare efficacia alle disposizioni
della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla
prevenzione e la lotta contro la violenza
nei confronti delle donne e la violenza domestica
(Convenzione di Istanbul)

ITALIA

Gruppo di esperti/e
sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne
e la violenza domestica (GREVIO)

GREVIO/Inf(2019)18

Adottato il 15 novembre 2019

Pubblicato il 13 gennaio 2020

Segretariato dell'organismo di monitoraggio della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica
Consiglio d'Europa
F-67075 Strasburgo,
Francia

www.coe.int/conventionviolence

Indice

Preambolo…… 4

Sintesi 6

Introduzione 9

I. Finalità, definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali 11
A. Principi generali della Convenzione 11
B. Campo di applicazione della Convenzione (Articolo 2) 11
C. Definizioni (Articolo 3) 12
D. Diritti fondamentali, uguaglianza e non discriminazione (Articolo 4) 15
E. Obblighi degli Stato e di dovuta diligenza (Articolo 5) 17
F. Politiche sensibili al genere (Articolo 6) 18

II. Politiche integrate e raccolta dei dati 21
A. Politiche globali e coordinate (Articolo 7) 21
B. Risorse finanziarie (Articolo 8) 22
C. Organizzazioni non governative e società civile (Articolo 9) 25
D. Organismo di coordinamento (Articolo 10) 27
E. Raccolta dei dati e ricerca (Articolo 11) 28
1. Raccolta di dati amministrativi 29
2. Indagini sulla popolazione 32
3. Ricerca 34

III. Prevenzione 35
A. Sensibilizzazione (Articolo 13) 35
B. Istruzione (Articolo 14) 37
C. Formazione delle figure professionali (Articolo 15) 39
D. Programmi d'intervento di carattere preventivo e di trattamento (Articolo 16) 42
E. Partecipazione del settore privato e dei mass media (Articolo 17) 44

IV. Protezione e sostegno 46
A. Obblighi generali (Articolo 18) 46
B. Informazione (Articolo 19) 47
C. Servizi di supporto generali (Articolo 20) 48
D. Supporto in materia di denunce individuali/collettive (Articolo 21) 50
E. Servizi di supporto specializzati (Articolo 22) e Case rifugio (Articolo 23) 50
F. Linea telefonica di sostegno (Articolo 24) 52
G. Supporto alle vittime di violenza sessuale (Articolo 25) 53
H. Protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza (Articolo 26) 54
I. Segnalazione da parte delle figure professionali (Articolo 28) 55

V. Diritto sostanziale 56
A. Diritto civile 57
1. Procedimenti e vie di ricorso in materia civile (Articolo 29) 57
2. Risarcimenti (Articolo 30) 57
3. Affidamento dei figli, diritti di visita e sicurezza (Articolo 31) 59
B. Diritto penale 63
1. Violenza sessuale, compreso lo stupro (Articolo 36) 63
2. Matrimonio forzato (Articolo 37) 63
3. Mutilazioni genitali femminili (Articolo 38) 64
4. Aborto forzato e sterilizzazione forzata (Articolo 39) 64
5. Molestie sessuali (Articolo 40) 64
6. Giustificazioni inaccettabili dei reati, compresi quelli commessi in nome del cosiddetto "onore" (Articolo 42) 65
7. Circostanze aggravanti (Articolo 46) 65
8. Divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti o di misure alternative alle pene obbligatorie (Articolo 48) 66

VI. Indagini, procedimenti penali, diritto processuale e misure di protezione 68
A. Risposta immediata, prevenzione e protezione (Articolo 50) 68
B. Valutazione e gestione del rischio (Articolo 51) 71
C. Misure urgenti di allontanamento imposte dal giudice, ordinanze di ingiunzione o di protezione (Articoli 52 e 53) 73
D. Indagini e prove (Articolo 54) 75
E. Procedibilità d'ufficio e di parte (Articolo 55) 76
F. Misure di protezione (Articolo 56). 76
G. Patrocinio a spese dello Stato 77

VII. Migrazione e asilo 79
A. Status di residente (Articolo 59) 79
B. Richieste di asilo basate sul genere (Articolo 60) 80
1. Domande di asilo basate sul genere 80
2. Strutture ricettive e di accoglienza 82
3. Servizi di supporto 83
4. Effetti della Legge N. 132/2018 84
C. Non-respingimento (Articolo 61) 85

Preambolo

Il Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) è un organismo indipendente di controllo dei diritti umani, che ha il compito di monitorare l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (CETS N. 210) ("la Convenzione di Istanbul") da parte degli Stati membri che la hanno sottoscritta. Il gruppo si compone di 15 tra esperti ed esperte indipendenti e imparziali, nominati sulla base delle loro competenze nel campo dei diritti umani, dell'uguaglianza di genere, della violenza nei confronti delle donne e/o dell'supporto e della protezione alle vittime.

Le attività istituzionali del GREVIO comprendono un monitoraggio Paese per Paese della Convenzione di Istanbul (procedura di valutazione), l'avvio di indagini su una delle parti contraenti della convenzione (procedura d'indagine) e l'adozione di raccomandazioni generali sugli argomenti ed i concetti espressi dalla convenzione.

Il presente rapporto è il frutto della prima procedura di valutazione (di base) svolta in riferimento all'Italia. Esso riguarda tutta la Convenzione di Istanbul[1] e valuta il livello di conformità della legislazione e della prassi italiana in tutte le aree rientranti nel campo di applicazione della convenzione. Alla luce di quest'ultimo - come definito al suo Articolo 2, comma 1 - la valutazione si concentra sulle misure adottate in risposta a "tutte le forme di violenza nei confronti delle donne, compresa la violenza domestica, che colpiscono le donne in modo sproporzionato". Pertanto, il termine "vittima" viene utilizzato all'interno del presente rapporto per indicare donne o ragazze vittime di violenze.

Sulla base di questa valutazione, il rapporto propone di rafforzare l'attuazione della convenzione. Nel proporre tali misure, il GREVIO ha adoperato diversi verbi, che corrispondono a differenti livelli di urgenza, fermo restando che tutti i livelli sono importanti. Le forme verbali sono, in ordine di priorità: "sollecita", "esorta vivamente", "esorta" e "invita". Il GREVIO utilizza la forma verbale "sollecita" laddove ritenga che sia necessaria un'azione immediata per rendere conforme la legislazione o la politica di uno Stato alla Convenzione di Istanbul, o per assicurarne l'attuazione. "Esorta vivamente" viene utilizzato laddove il GREVIO abbia notato delle carenze a cui bisogna porre rimedio nel futuro prossimo per garantire un'attuazione completa della convenzione. Il terzo livello di urgenza è rappresentato dalla forma verbale "esorta", che viene usata per carenze che richiedono attenzione, anche eventualmente in una fase successiva. Infine, la forma verbale "invita" indica delle piccole lacune nell'attuazione a cui lo Stato interessato deve porre rimedio o a delle proposte che fungono da linee guida nel processo d'attuazione.

La prima procedura di valutazione (di base) è composta da varie fasi, ciascuna delle quali consente al GREVIO di ottenere delle informazioni importanti su cui basare il proprio rapporto. La procedura viene eseguita sotto forma di dialogo confidenziale con l'obiettivo di offrire delle proposte e dei suggerimenti su misura per il Paese interessato, affinché faccia dei passi in avanti a livello nazionale. Questo comprende quanto segue:

- presentazione, da parte dello Stato interessato, di un rapporto redatto sulla base del questionario di base del GREVIO (il rapporto statale);
- una visita allo Stato interessato, per incontrare i suoi rappresentanti governativi ed extra-governativi che operano in questo campo;
- commenti da parte dello Stato interessato sulla bozza di rapporto del GREVIO;
- pubblicazione del rapporto del GREVIO in seguito alla sua adozione, corredato da eventuali commenti espressi dallo Stato interessato.

Il GREVIO raccoglie anche ulteriori informazioni da varie altre fonti, comprese organizzazioni non governative (ONG), altri membri della società civile, istituzioni nazionali per i diritti umani, organismi del Consiglio d'Europa (Assemblea Parlamentare, Commissario per i Diritti Umani e altri organi competenti), nonché altri organismi dei trattati internazionali. Nell'ambito della valutazione dell'Italia, il GREVIO ha ricevuto: un rapporto ombra dalle ONG specializzate in temi legati alle donne, coordinato e curato dalla rete nazionale dei centri antiviolenza italiani - D.i.Re (Donne in Rete contro la violenza) – (di seguito "il rapporto ombra delle ONG di donne"); un rapporto ombra congiunto da

[1] Escluso il Capitolo VIII della Convenzione, considerato dal GREVIO come meno rilevante ai fini della valutazione della situazione nazionale delle parti contraenti.

parte dell'Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo (AIDOS) e della Rete Europea EndFGM; dei contributi scritti da parte di BeFree (Cooperativa sociale sulla violenza nei confronti delle donne, il traffico di esseri umani e la discriminazione), del FID (Forum Italiano sulla Disabilità) e di Relive (Relazioni liberte dalle violenze) (di seguito "il rapporto ombra sui programmi per autori di violenza"); un rapporto sulle procedure dei tribunali civili e minorili riguardanti la affidamento dei figli nei casi di violenza domestica, redatto da varie ONG ed esperti (di seguito "il rapporto ombra sui procedimenti giudiziari riguardanti l'affidamento"); e commenti e raccomandazioni sul ruolo del sistema universitario italiano nell'attuazione della Convenzione di Istanbul da parte dell'UNIRE (Rete delle università contro la violenza basata sul genere).

Inoltre, il GREVIO raccoglie ulteriori informazioni da varie altre fonti, comprese organizzazioni non governative (ONG), altri membri della società civile, istituzioni nazionali per i diritti umani, organismi del Consiglio d'Europa (Assemblea Parlamentare, Commissario per i Diritti Umani e altri organi competenti), nonché altri organismi dei trattati internazionali.

Il rapporto statale ed i contributi scritti presentati dalla società civile sono stati pubblicati sul sito ufficiale della Convenzione di Istanbul.

L'analisi, i suggerimenti e le proposte contenute in questo primo rapporto di valutazione di base sono stati redatti sotto la responsabilità esclusiva del GREVIO. Il rapporto riguarda la situazione a maggio 2019. Gli sviluppi successivi a tale data, non sono inclusi nell'analisi e non sono stati considerati nella formulazione delle conclusioni e delle proposte.

Secondo la convenzione, i parlamenti nazionali dovranno ricevere il presente rapporto dalle autorità nazionali (Articolo 70, comma 2). Il GREVIO richiede che le autorità nazionali traducano il presente rapporto nella propria lingua ufficiale e che si impegnino a diffonderlo, non solo nell'ambito delle istituzioni statali competenti a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale), in particolare all'interno del governo, dei ministeri e del sistema giudiziario, ma anche nelle ONG e in altre organizzazioni della società civile che operano nel campo della violenza contro le donne.

Sintesi

Il presente rapporto rappresenta una valutazione in merito all'attuazione delle misure adottate dalle autorità italiane riguardanti tutti gli aspetti della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (di seguito denominata "la convenzione").

La valutazione è stata effettuata dal Gruppo di esperti/e del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), un organismo indipendente di controllo dei diritti umani, responsabile di monitorare l'attuazione della convenzione. Le conclusioni tratte dal GREVIO si basano sulle informazioni ottenute nel corso delle varie fasi della prima procedura di valutazione (di base) descritta all'Articolo 68 della convenzione. Le fonti delle informazioni comprendono rapporti scritti (un rapporto statale presentato dalle autorità italiane e altre informazioni inviate dalle ONG e da altri attori della società civile) e una visita di valutazione di sette giorni in Italia. L'Allegato II mostra un elenco degli organismi e delle entità consultate dal GREVIO.

A conferma della propria volontà di prevenire e combattere la violenza contro le donne, l'Italia ha adottato diverse misure per attuare la Convenzione di Istanbul. Una serie di riforme legislative ha creato un vasto insieme di norme e meccanismi che rafforzano la capacità delle autorità di compiere azioni in linea con i relativi propositi per porre fine alla violenza. Alcune di tali iniziative legislative sono state molto innovative, come la legge del 2009 sullo stalking, che ha contribuito ad aumentare la sensibilizzazione sulla pericolosità di questo comportamento criminale e sulla necessità di offrire alle vittime un'adeguata protezione. Il GREVIO valuta molto positivamente l'adozione della Legge n. 119/2013, che rende formale il dovere da parte delle autorità di supportare e promuovere, anche mediante l'attribuzione di mezzi finanziari, una vasta rete di servizi di supporto per le vittime. Questa legge rappresenta un riconoscimento per l'esperienza ed i risultati frutto di anni di impegno da parte delle organizzazioni di donne, che sono state le prime nel Paese a creare dei centri antiviolenza e delle comunità per dare riparo alle donne e ai loro bambini.

Pur riconoscendo i progressi compiuti nella promozione dell'uguaglianza di genere e dei diritti delle donne, il rapporto evidenzia che la causa dell'uguaglianza di genere sta incontrando delle resistenze in Italia. Il GREVIO esprime la propria preoccupazione in merito all'emergere di una tendenza a reinterpretare e incentrare le politiche di uguaglianza di genere in termini di politiche riguardanti la famiglia e la maternità. Per superare queste difficoltà, il GREVIO ritiene essenziale che le autorità continuino a elaborare e attuare efficacemente delle politiche di uguaglianza tra donne e uomini e di emancipazione delle donne, che riconoscano in maniera chiara la natura strutturale della violenza contro le donne come manifestazione di una relazione di potere storicamente squilibrata tra donne e uomini.

Per quanto riguarda la protezione e il sostegno alle vittime, il rapporto riconosce che sono stati posti in essere degli interventi multisettoriali e multilaterali a livello nazionale e locale. Tuttavia, il GREVIO ritiene che l'assenza di una comunicazione e di un coordinamento interistituzionale sistematici continui a rappresentare un problema. Pertanto, il rapporto considera prioritario che le autorità elaborino altre soluzioni, idonee ad offrire una risposta coordinata e multiagenzia alla violenza, incentrate su un forte coinvolgimento delle autorità locali e sulla partecipazione di tutti i soggetti interessati, con particolare riferimento alle ONG dedicate alle donne.

In Italia, i servizi di supporto specializzati e le case rifugio per le vittime sono principalmente messi a disposizione da centri antiviolenza gestiti dalle ONG. Il rapporto evidenzia come i diversi approcci adottati nell'applicazione delle normative abbiano portato a delle condizioni diverse di accesso al finanziamento statale e a delle disparità nella qualità di erogazione del servizio. Inoltre, la diversità dei meccanismi regionali di finanziamento dei servizi specialistici ha un effetto negativo sulla stabilità finanziaria delle ONG dedicate alle donne e sulla continuità di erogazione del servizio. In aggiunta, il rapporto pone l'accento sul problema dell'irregolare distribuzione dei servizi all'interno del Paese e sulla limitata capacità da parte delle strutture esistenti
di rispondere alle esigenze di tutte le vittime di qualsiasi forma di violenza, come ad esempio il matrimonio forzato. Perciò, il rapporto richiede alle autorità di ampliare con urgenza la copertura e la portata dei servizi specialistici e di armonizzare l'erogazione di tali servizi in linea con l'approccio basato sui diritti umani e con i principi della convenzione.

Sono necessarie ulteriori misure per colmare il divario nell'erogazione di servizi di supporto

specialistica per le vittime di violenza sessuale, come ad esempio i centri antistupro e/o centri di prima supporto per le vittime di violenza sessuale. Anche la protezione e il sostegno dei bambini testimoni di violenze rappresenta una sfida, nonostante gli ammirevoli passi avanti compiuti nella legislazione e nelle politiche italiane verso un riconoscimento degli effetti nocivi dell'assistere a episodi di violenza contro le donne e per rafforzare il sostegno ai bambini divenuti orfani a seguito di violenza contro le donne. Pertanto, il rapporto suggerisce di garantire con urgenza una maggiore sensibilizzazione tra le figure professionali interessate in merito agli effetti nocivi subiti dai bambini testimoni di violenze domestiche e di garantire a tali bambini l'accesso ad adeguati servizi di sostegno basati su una comprensione di genere della violenza nei confronti delle donne.

Varie riforme legislative, come la recente Legge n. 69 del 19 luglio 2019 (nota come Codice Rosso) hanno contribuito allo sviluppo di un quadro legislativo solido ed in linea con i requisiti della convenzione in termini di rimedi di diritto civile e penale a disposizione delle vittime di violenza. Ciononostante, il rapporto evidenzia un vuoto legislativo dovuto all'assenza di rimedi civili nei confronti delle autorità statali che non abbiano rispettato il proprio dovere di adottare misure preventive o protettive adeguate nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri, come previsto dai requisiti dell'Articolo 29, comma 2 della Convenzione di Istanbul. Un'altra area che deve essere urgentemente esaminata dalle autorità è quella relativa alla definizione dell'affidamento e dei diritti di visita. Secondo il rapporto, le disposizioni di legge in vigore che consentirebbero di dare priorità, in caso di violenza contro le donne, al miglior interesse del bambino al di là del principio dell'affidamento congiunto, vengono utilizzate di rado. All'interno del rapporto, il GREVIO esprime la propria preoccupazione verso la tendenza del sistema in vigore di esporre alla vittimizzazione secondaria le madri che, denunciando la violenza, tentano di proteggere i propri bambini. Inoltre, viene sottolineata la necessità di modificare la legislazione per conformarla alle norme riguardanti la procedibilità d'ufficio previsto dall'Articolo 55, comma 1 della convenzione, con particolare riferimento ai reati di violenza fisica e sessuale.

Il rapporto mette altresì in risalto delle aree in cui la protezione delle donne vittime di violenza è ostacolata da un'attuazione parziale dei requisiti del Capitolo VI della convenzione sulle indagini, i procedimenti e le condanne penali delle varie forme di violenza contemplate dalla convenzione. Nonostante l'elaborazione di varie linee guida sulla valutazione del rischio, il GREVIO ritiene che le procedure di valutazione e gestione del rischio non siano applicate in modo sistematico da tutti gli enti istituzionali in tutte le fasi dei procedimenti e che non facciano parte di una strategia multiagenzia. Malgrado l'esistenza di un sistema articolato di misure urgenti di allontanamento imposte dal giudice, ordinanze di ingiunzione o di protezione nell'ambito del diritto penale, civile e amministrativo, il rapporto individua delle gravi lacune nella sua attuazione. Pertanto, il rapporto richiede l'adozione di misure urgenti per eliminare gli ostacoli che impediscono alle vittime di accedere ad ordinanze di protezione e di migliorarne l'effettiva attuazione.

Per quanto riguarda l'asilo, il rapporto ritiene che la mancata individuazione delle vittime da parte delle valutazioni di vulnerabilità possa provocare espulsioni o rimpatri che violano l'obbligo di non respingimento. Le recenti politiche di abbandono del salvataggio in mare e di rafforzamento della deterrenza marittima, assieme alla chiusura dei porti italiani per le navi che hanno messo in salvo migranti, aumentano ancor di più il rischio di respingimento. Pertanto il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché rispettino l'obbligo di non-respingimento ed i diritti umani delle vittime salvate in mare.

Sebbene il GREVIO accolga positivamente la ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Istanbul, il gruppo ha individuato degli aspetti prioritari che richiedono ulteriori azioni da parte delle autorità italiane per adeguarsi completamente alle disposizioni della convenzione. Prendendo le mosse da quanto sopra esposto e in aggiunta ad esso, questi aspetti si riferiscono alla necessità di:

- garantire l'applicazione delle disposizioni di legge sul reato di maltrattamento in famiglia, che è sensibile alla connotazione di genere della violenza domestica sulle donne;
- garantire che le disposizioni della Convenzione di Istanbul siano implementate senza discriminazioni fondate sui motivi di cui all'Articolo 4, comma 3, che comporterebbe, tra l'altro, l'integrazione della prevenzione della violenza basata sul genere nelle attività degli organi nazionali demandati alla lotta alla discriminazione e nei programmi personalizzati in base alle esigenze specifiche di donne che sono o potrebbero essere esposte a discriminazione intersezionale;

- garantire che le politiche e le misure affrontino in egual misura la prevenzione, la protezione, l'indagine e la punizione, come previsto dal principio di dovuta diligenza sancito dall'Articolo 5 della Convenzione di Istanbul;

- adottare ulteriori misure per garantire che le politiche affrontino la violenza verso le donne in modo esaustivo e integrato e che siano implementate e monitorate mediante un coordinamento efficace tra le autorità nazionali, regionali e locali;
- garantire la disponibilità di adeguate risorse finanziarie e umane per le misure e le politiche, aumentando al contempo la trasparenza e l'assunzione di responsabilità nell'uso di fondi pubblici ed elaborando delle adeguate soluzioni di finanziamento a lungo termine/pluriennali per i servizi specializzati dedicati alle donne;
- aumentare il sostegno e il riconoscimento delle organizzazioni indipendenti dedicate alle donne e rafforzare il quadro istituzionale nazionale e locale di consultazione e cooperazione con le organizzazioni di donne;
- fornire una solida base istituzionale per gli enti demandati a garantire l'attuazione e il coordinamento delle misure e delle politiche volte alla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e proseguire gli sforzi per permettere un controllo e una valutazione efficace delle politiche;
- migliorare la raccolta dei dati, come previsto dai requisiti dell'Articolo 11 della convenzione;
- rafforzare le azioni preventive nei campi della sensibilizzazione, dell'educazione, della formazione delle figure professionali, dei programmi per autori di violenze e nel settore lavorativo, adottando al contempo delle misure proattive e incisive per promuovere un cambiamento degli schemi di comportamento sociali e culturali sessisti, basati sull'idea dell'inferiorità delle donne;
- favorire l'accesso delle vittime a servizi di sostegno generali adeguatamente distribuiti in tutto il territorio e dotati delle risorse necessarie e del personale formato.

Inoltre, il GREVIO ha individuato altre aree in cui sono necessari dei miglioramenti per adempiere a pieno gli obblighi della convenzione. Queste si riferiscono all'esigenza di prendere in esame la modifica del reato penale di violenza sessuale, affinché si basi sulla nozione di libero consenso, come previsto dall'Articolo 36, comma 1, della convenzione, e di introdurre leggi che garantiscano sanzioni legali per le molestie sessuali subite in tutti gli ambiti della vita. Le autorità dovrebbero inoltre dar seguito al proprio impegno per consentire una rapida gestione delle indagini e dei procedimenti penali nei casi di violenza contro le donne, garantendo al tempo stesso che le misure adottate a tal fine siano supportate da adeguati finanziamenti. Altre aree che richiedono dei miglioramenti si riferiscono all'accesso delle vittime straniere al diritto di residenza, le procedure d'asilo sensibili alle specificità di genere, le strutture accoglienza e di alloggio, i servizi di sostegno.

Introduzione

L'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul il 10 settembre 2013 ed è stata tra le prime nazioni in cui essa è entrato in vigore, l'1 agosto 2014. L'Italia non ha previsto nessuna riserva in sede di deposito del proprio strumento di ratifica della convenzione.

La Convenzione di Istanbul è il trattato internazionale di più ampia portata che affronta il tema della violenza contro le donne e della violenza domestica. Le sue disposizioni comprendono ampie misure preventive e protettive, ma anche vari obblighi volti ad garantire una risposta adeguata da parte della giustizia penale alle gravi violazioni dei diritti umani. La convenzione allarga gli orizzonti, ponendo l'accento sulla necessità di affrontare le cause alla radice della violenza contro le donne (come stereotipi di genere, le tradizioni dannose per le donne e fenomeno generalizzato di disparità di genere).

La convenzione mette a punto un meccanismo di controllo per valutare il livello di attuazione delle parti contraenti. Questo meccanismo si fonda su due pilastri: il Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), un organismo indipendente di esperti ed esperte, ed il Comitato delle Parti, un organo politico composto da rappresentanti ufficiali degli Stati che hanno aderito alla convenzione.

Come previsto dall'Articolo 68 della convenzione, il GREVIO ha avviato la valutazione di base relativa all'Italia tramite lettera ed ha inviato il proprio questionario il 31 ottobre 2017. La sequenza per inviare il rapporto al GREVIO è basata sulla combinazione dei raggruppamenti regionali con l'ordine cronologico di ratifica. Le autorità italiane hanno di conseguenza hanno inviato il proprio rapporto statale, il 22 ottobre 2018 (la scadenza fissata dal GREVIO). A seguito di un esame preliminare del rapporto italiano, il GREVIO ha svolto una visita di valutazione in Italia, tenutasi dal 13 al 20 marzo 2019. La delegazione era così composta:

- Biljana Branković, membro del GREVIO
- Helena Leitão, membro del GREVIO
- Paola Degani, esperta
- Jane Freedman, esperta
- Liri Kopaçi-Di Michele, Segretaria Esecutiva del meccanismo di controllo della Convenzione di Istanbul
- Christina Olsen, Amministratrice presso la Segreteria del meccanismo di controllo della Convenzione di Istanbul

Nel corso della visita di valutazione, la delegazione ha incontrato vari rappresentanti governativi, regionali, comunali ed extra-governativi, compresi rappresentanti del mondo universitario, operatori e operatrici legali e dei mass media, che operano nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza nei confronti delle donne. La delegazione ha altresì fatto visita a varie case rifugio, un centro che tiene programmi per autori di violenze (il Centro Italiano per la Promozione della Mediazione - CIPM), l'unità di sostegno specializzata per le vittime di violenza sessuale e domestica della clinica Mangiagalli dell'ospedale di Milano, la sezione autonoma sulle misure preventive del Tribunale di Milano e il Centro di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA) di Bari Palese. La delegazione del GREVIO ha anche preso parte ad una riunione con il comitato tecnico sulla violenza maschile nei confronti delle donne. All'Allegato II del presente rapporto è disponibile un elenco di tutte le autorità, istituzioni, enti, organizzazioni non governative e altre organizzazioni incontrate dalla delegazione. Il GREVIO ringrazia per le preziose informazioni da essi fornite.

La visita di valutazione è stata organizzata in stretta collaborazione con la dott.sa Laura Menicucci, Coordinatrice dell'Ufficio Affari Generali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Pari Opportunità, che è stata nominata referente per la valutazione del GREVIO. Il GREVIO desidera estendere i ringraziamenti alla referente e agli altri membri del Dipartimento per le Pari Opportunità, per l'eccellente collaborazione ed il supporto prestato nel corso di tutta la procedura di valutazione. Il GREVIO apprezza molto l'approccio costruttivo adottato dalle autorità italiane e la loro decisione di far prendere parte alla valutazione dei rappresentanti della società civile, in particolare per quanto riguarda l'incontro del comitato tecnico sulla violenza maschile nei confronti delle donne.

Come prima valutazione di base, il GREVIO ha esaminato le misure d'attuazione adottate dalle autorità italiane relativamente a tutti gli aspetti della convenzione e ha rivisto i dati dal 2015 al 2018. Per brevità, il presente rapporto dà la priorità ad alcune disposizioni rispetto ad altre. Sebbene copra tutti i capitoli della convenzione (tranne il Capitolo VIII), il rapporto non presenta delle valutazioni e conclusioni dettagliate su tutti gli articoli contenuti in ognuno dei capitoli.

I. Finalità definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali

A. Principi generali della Convenzione

1. Il Capitolo I della Convenzione di Istanbul definisce i principi generali validi per tutti gli articoli contenuti nei Capitoli dal II al VII. Tali principi prevedono, tra le altre cose, che sia un diritto fondamentale di tutti, anche delle donne, vivere una vita priva di violenza, nell'ambito pubblico e privato, che la Convenzione sia implementata senza alcuna discriminazione e che si tenga conto delle potenziali forme di discriminazione e dei relativi effetti. Inoltre, prevedono l'integrazione di una prospettiva di genere nell'attuazione della Convenzione e nella valutazione del suo impatto.

2. Le autorità italiane hanno perseguito a lungo l'obiettivo di una solida agenda di definizione delle politiche nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza contro le donne. La volontà politica di agire era già ben chiara prima della ratifica italiana della Convenzione di Istanbul del settembre 2013. Vari atti legislativi, piani d'azione e strategie, a livello nazionale e regionale, hanno consentito di compiere importanti passi avanti nella costruzione di un quadro legislativo, politico e istituzionale volto alla prevenzione e alla lotta della violenza contro le donne. Il loro obiettivo generale è di sradicare la mentalità ed i comportamenti patriarcali che continuano ad affliggere molte donne.

3. Il GREVIO accoglie positivamente le numerose iniziative adottate dalle autorità italiane per rafforzare la propria risposta alla violenza contro le donne e allineare tale risposta agli standard internazionali. La valutazione contenuta nel presente rapporto ha l'obiettivo di fornire una disamina completa delle misure adottate finora e di analizzare la loro conformità rispetto ai requisiti della Convenzione di Istanbul[2]. I suggerimenti e le proposte presentati nel rapporto intendono spingere le autorità italiane verso un'attuazione più sostenibile e consolidata della convenzione.

B. Campo di applicazione della Convenzione (Articolo 2)

4. Alla luce del campo di applicazione della Convenzione di Istanbul definito al suo Articolo 2, comma 1, la prima valutazione di base si concentra sulle misure adottate in risposta a tutte le forme di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, che colpiscono le donne in modo sproporzionato. Il termine "violenza nei confronti delle donne" utilizzato all'interno del questionario e del presente rapporto si riferisce a tutte le forme di violenza contro le donne perseguibili (o, ove applicabile, altrimenti sanzionate) ai sensi del Capitolo V della convenzione. Queste forme comprendono: la violenza psicologica, lo stalking, la violenza fisica, la violenza sessuale- compreso lo stupro, il matrimonio forzato, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata, le molestie sessuali. Si riferisce inoltre alla violenza domestica contro le donne, che è definita come violenza fisica, sessuale, psicologica o violenza economica, che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o con gli attuali o i precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore della violenza condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

5. La violenza sessuale è stata una delle prime forme di violenza contro le donne per cui la legge italiana è intervenuta al fine di interpretare tale crimine come una violazione dei diritti umani. L'adozione della Legge n. 66/1996 sulla violenza sessuale ha portato alla riformulazione dell'intero Capitolo I del Titolo IX del Libro II del Codice Penale, e la violenza sessuale è stata classificata come un crimine contro la libertà personale, piuttosto che un crimine contro la morale pubblica. Successivamente, le autorità hanno eseguito una profonda revisione del quadro giuridico applicabile ai casi di violenza domestica. Sebbene la Legge n. 154/2001, contenente misure di contrasto alla violenza nei rapporti familiari, sia formulata in modo neutrale dal punto di vista del genere, essa ha colmato un'importante lacuna in termini di protezione delle donne vittime di violenza, introducendo ordini di allontanamento e restrittivi di tipo penale e civile che possono essere imposti al componente violento della famiglia. Le mutilazioni genitali femminili sono un'altra forma di violenza contro le donne, per la quale è stata emanata un'apposita legge, la Legge n.

[2] Si precisa che per mancanza di informazioni sull'implementazione della recente Legge n. 69 del 19 luglio 2019 (nota come Codice Rosso), la valutazione non si occupa di tutte le modifiche introdotte da tale normativa.

7/2006, che pone le fondamenta per un approccio globale a questa pratica dannosa nei confronti di donne e ragazze.

Lo stalking è divenuto reato mediante l'adozione della Legge n. 38/2009, che ha introdotto la possibilità per la vittima di richiedere l'emissione di un ammonimento da parte della polizia prima di e/o senza dover presentare una denuncia penale nei confronti dell'autore. Il primo "Piano Nazionale contro la Violenza basata sul genere e lo Stalking" italiano (il primo PAN) è stato avviato nel 2011 ed è stato seguito nel 2014 da un "Piano d'Azione Straordinario contro la Violenza Sessuale e di Genere 2015-2017" (il secondo PAN). L'attuale "Piano d'Azione Strategico per Combattere la Violenza Maschile nei Confronti delle Donne" (il terzo PAN) ha avuto inizio nel 2017 e scadrà nel 2020.

6. Un'importante normativa che ha affrontato per la prima volta la violenza nei confronti delle donne prestando attenzione alle specificità di genere è la Legge n. 119/2013, nota come legge sul femminicidio. La legge è stata adottata parallelamente alla ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Istanbul e contiene una serie di misure volte ad allineare il quadro legislativo e politico italiano rispetto ai requisiti della convenzione. Le misure previste comprendevano, tra le altre: il principio secondo cui le indagini ed i procedimenti penali relativi ai reati più comunemente commessi nei confronti delle donne, in particolare la violenza sessuale, lo stalking e la violenza domestica, dovessero avere la priorità; una nuova circostanza aggravante per i reati commessi contro e/o in presenza di un bambino; il diritto per le donne straniere vittime di violenza di ottenere un permesso di soggiorno; e varie garanzie procedurali conformemente alle disposizioni dell'Articolo 56 della convenzione sulle misure protettive durante i procedimenti giudiziari. Meritano una menzione anche il D.lgs. n. 80/2015 che offre alle donne vittime di violenza un congedo speciale retribuito e la Legge n. 4/2018 contenente varie misure in favore degli orfani di una vittima di violenza domestica: due misure che il GREVIO reputa un esempio di pratiche promettenti a cui gli altri Paesi possono ispirarsi.

7. Nel luglio 2019, è stata approvata una nuova normativa[3] (il cosiddetto Codice Rosso), il quale, tra le altre cose, ha introdotto una serie di nuovi reati, come il matrimonio forzato, la deformazione dell'aspetto fisico di una persona tramite lesioni permanenti al volto e la diffusione illegale di immagini o video sessualmente espliciti o "*revenge porn*". Inoltre, il Codice Rosso ha inasprito le sanzioni per i reati di stalking, violenza sessuale e violenza domestica ed ha aumentato le sanzioni applicabili per circostanze aggravanti.

8. Il GREVIO apprezza questi sforzi volti all'elaborazione di una risposta esaustiva alla violenza nei confronti delle donne in tutte le sue manifestazioni. Il gruppo encomia la buona volontà dimostrata dalle autorità nel miglioramento delle proprie politiche e nel lasciare spazio alle competenze e alle aspettative della società civile, dando vita ad una strategia nazionale sulla violenza basata sul genere, il terzo PAN, che per la prima volta offre una visione davvero completa e integrata dei mezzi di contrasto alla violenza nei confronti delle donne.

9. Su tale base, il GREVIO ha ascoltato anche le riserve delle organizzazioni specialistiche delle donne, derivanti dalla loro percezione che agli sforzi compiuti dai decisori politici nella emanazione di nuove disposizioni penali e pene più rigorose non corrispondono investimenti sufficienti in termini di prevenzione della violenza, protezione delle vittime e nel garantire che le leggi e politiche in vigore vengano applicate e, ove necessario, finanziate in modo adeguato. Il GREVIO sottolinea che questo punto solleva la questione dell'esigenza di rafforzare la risposta delle autorità verso la violenza nei confronti delle donne in modo uniforme sotto tutti e quattro gli aspetti della prevenzione, protezione, punizione e politiche integrate contemplati dalle "4 P" della convenzione. Ulteriori considerazioni al riguardo sono esposte nel prosieguo del presente rapporto in riferimento all'Articolo 5 della convenzione.

C. Definizioni (Articolo 3)

10. L'Articolo 3, lettera *b*, della Convenzione di Istanbul definisce la violenza domestica sulle donne come "atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore della violenza condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima". Nonostante questa definizione sia neutra dal punto di vista del genere e comprenda dunque la violenza nelle relazioni intime e la violenza intergenerazionale, l'Articolo 2, comma 1 della convenzione richiede l'attuazione delle disposizioni in materia di violenza domestica fondate sulla comprensione della violenza basata sul genere. In osservanza di quanto disposto dal Capitolo V

[3] Legge no. 69 del 19 luglio 2019.

della convenzione, gli atti di violenza domestica devono essere perseguiti in rapporto ai reati descritti in questo capitolo.

Data la gravità della violenza domestica, l'Articolo 46 della Convenzione impone di garantire che le circostanze in cui è stato commesso il reato nei confronti dell'attuale o ex coniuge o partner, da un membro della famiglia, un convivente della vittima o una persona che ha abusato della propria autorità, possano portare a un inasprimento della condanna in quanto aggravanti o elementi costitutivi del reato.

11. In Italia, la violenza domestica è considerata reato ai sensi dell'Articolo 572 del Codice Penale. Questo articolo criminalizza il "maltrattamento in famiglia", che connota la condotta di "chiunque maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona sottoposta alla sua autorità o ad egli affidata per ragioni di educazione, istruzione, cura, vigilanza o affidamento, o per l'esercizio di una professione o di un'arte". Generalmente il reato si estende anche agli ex coniugi e ex partner, indipendentemente dalla convivenza. Secondo la giurisprudenza dei tribunali italiani in materia, affinché il comportamento violento possa essere considerato un maltrattamento, esso deve essere caratterizzato dalla natura sistematica della condotta violenta e dall'intento criminale di provocare dolore fisico e/o psicologico alla vittima e/o di violarne la dignità. Il maltrattamento è pertanto classificato come un reato di carattere abituale ed è soggetto alla procedibilità d'ufficio. Qualora la natura sistematica della condotta violenta non possa essere provata, l'autore della violenza potrebbe dover rispondere di altri reati come le percosse (Articolo 581 del Codice Penale), le lesioni personali (Articolo 582 del Codice Penale) e le minacce (Articolo 612 del Codice Penale), che hanno procedibilità di *parte* e possono ricadere nelle giurisdizioni di grado inferiore (giudice di pace).

12. Nell'ambito della definizione di violenza domestica data dalla di Istanbul, la reiterazione degli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica non è una caratteristica essenziale della violenza. Questo aspetto è valido solo per alcuni reati descritti al Capitolo V della convenzione, come la violenza psicologica e lo stalking, dove la violenza è considerata tale in virtù della natura ricorrente della condotta[4]. Nel corso della sua valutazione, il GREVIO ha individuato varie problematiche legate alla definizione di maltrattamento come reato abituale, che intende porre all'attenzione delle autorità. Una problematica si riferisce alle conseguenze di tale definizione sull'interpretazione da parte delle corti dell'Articolo 572 del Codice Penale. Un'altra riguarda le ripercussioni della definizione sul lavoro d'indagine da parte delle forze dell'ordine.

13. Per quanto riguarda la prima delle problematiche, recenti casi di studio[5] hanno analizzato le motivazioni fornite nelle sentenze dei tribunali per comprendere la classificazione della condotta offensiva come maltrattamento. Secondo quanto indicato da questi studi, il carattere abituale della condotta è stato escluso nei seguenti casi: (1) laddove la reiterata condotta violenta abbia avuto luogo in un breve lasso di tempo, ad esempio perché la relazione intima è durata solo per un breve periodo; (2) laddove la violenza denunciata si sia verificata al termine di una relazione e non sia stata preceduta da alcuna denuncia, venendo dunque identificata come uno "stato di rabbia" occasionale; e, più comunemente, (3) laddove la vittima non sia stata ridotta ad uno stato di sottomissione passiva a causa della violenza. In riferimento all'ultimo esempio, la ricerca ha evidenziato come nei casi in cui la vittima abbia dimostrato la capacità di resistere e reagire alla violenza, quest'ultima sia stata ridimensionata ad una situazione di conflitto interno alla coppia. Al contrario, nei casi in cui gli autori di violenza hanno dominato e controllato la vittima, sono stati condannati per maltrattamento.

14. Sebbene riconosca che i risultati delle summenzionate ricerche si riferiscano alle prassi di un numero limitato di tribunali e che non possono essere generalizzati, il GREVIO evidenzia come numerose ONG di donne abbiano segnalato la diffusione di pratiche simili. Il GREVIO esprime gravi preoccupazioni in merito all'idea di classificare la violenza come violenza domestica a seconda della capacità della vittima di "tollerare" la violenza, sopportando per anni una relazione

[4] Il paragrafo 181 della Relazione Esplicativa della convenzione specifica che quanto disposto dall'Articolo 33 in merito alla definizione di violenza psicologica "si riferisce a un comportamento generale piuttosto che a un evento isolato. Essa intende sottolineare la natura criminale di un comportamento violento che si verifica nel tempo", come il controllo coercitivo.

[5] Si veda *La risposta penale alla violenza domestica - Un'indagine sulla prassi del Tribunale di Milano in materia di maltrattamenti contro familiari e conviventi*, C. Pecorella, P. Farina, 2018

violenta senza sporgere denuncia o difendendosi. Questo tipo d'interpretazione rischia di far passare in secondo piano la natura della violenza domestica nei confronti delle donne come una violazione dei loro diritti umani, che la società non dovrebbe assolutamente tollerare.

15. La seconda problematica rilevante che deriva dalla connotazione della violenza domestica come reato abituale è la centralità delle indagini volte a discernere tra maltrattamento e episodi isolati di violenza che non possono essere attribuiti a modelli di comportamento violenti. Solo attraverso delle indagini che non si limitino all'ultimo episodio di violenza, ma che tentino di ricostruire lo schema della violenza perpetrata prima della denuncia, è possibile giungere ad un'adeguata condanna penale del maltrattamento. In quest'ambito, la ricerca basata sullo studio della giurisprudenza delle corti di Bologna e Catania ha mostrato che le indagini sono "tutt'altro che accurate" e che le vittime vengono ascoltate solo in una minoranza di casi. In un campione di 119 casi rigettati da una di queste corti, "le indagini di polizia spesso [sono state interrotte] dopo aver identificato la persona indagata e aver ottenuto una piccola quantità di informazioni. Vi sono [state] tracce di indagini da parte del pubblico ministero in circa un terzo dei casi; la vittima è stata ascoltata in poco più del 20 % dei casi".[6] Per la vittima le conseguenze della diversa classificazione della violenza, come singolo reato di maltrattamento o come serie di reati minori distinti, è considerevole. Se le prove a sostegno della denuncia da parte della vittima di violenza domestica non sono sufficienti, essa non può richiedere una misura di allontanamento o delle ordinanze protettive, che sono riservate alle vittime di maltrattamento, e le forze dell'ordine non possono esercitare la loro autorità per fermare tale violenza, ad esempio arrestando l'autore in flagranza di reato. La ricerca ha inoltre evidenziato l'impatto di un tale tipo di classificazione sugli esiti dei procedimenti penali. I tassi di rigetto sono stati molto più elevati (oltre il 90 %) dinnanzi al giudice di pace rispetto ai tribunali penali, in parte perché i procedimenti sottoposti al primo possono essere interrotti a seguito del ritiro della denuncia da parte della vittima. "Gli esiti dei procedimenti, quando non è stato coinvolto il giudice di pace, sono [stati] leggermente più favorevoli alla donna: poco meno di una donna su due [ha ottenuto] una condanna".[7]

16. Pertanto, il GREVIO sottolinea l'importanza di una risposta accurata da parte delle istituzioni nell'indagare sulle accuse di violenza domestica, sulla base di un'adeguata comprensione della natura e delle fasi della violenza nelle relazioni intime. Il GREVIO ricorda che l'obbligo di dovuta diligenza contemplato dall'Articolo 5 della convenzione rappresenta uno dei principi fondamentali della convenzione, che dovrebbe pertanto stare alla base dell'attuazione degli obblighi previsti dalla convenzione per gli Stati contraenti. Conformemente a tale principio, gli Stati devono organizzare la propria risposta alla violenza nei confronti delle donne, attraverso un'opera proattiva di prevenzione, di indagine, di punizione e fornendo il risarcimento alle vittime.[8] Tale risposta è resa necessaria dalla gravità della violenza domestica e dal dovere delle autorità italiane di perseguire d'ufficio il reato di maltrattamento. È inoltre essenziale incoraggiare le vittime a denunciare la violenza. Lasciare la vittima nella posizione di dover spiegare perché non ha sporto denuncia precedentemente e rigettare i casi di violenza per mancanza di indagini accurate e/o perché la vittima non è stata ascoltata è ingiustificabile. Ulteriori considerazioni maggiormente dettagliate sull'obbligo delle autorità di garantire l'efficacia delle indagini e del perseguimento dei reati di violenza nei confronti delle donne sono sviluppate nel successivo Capitolo VI del presente rapporto.

17. I casi di studio sopra menzionati hanno inoltre rivelato la presenza di stereotipi persistenti nelle decisioni dei tribunali sui casi di violenza domestica e la loro tendenza a "ridurre la violenza nelle relazioni intime a un conflitto: a considerare a priori entrambe le parti responsabili della violenza ...., ignorando lo squilibrio di potere generato dall'uso della violenza stessa. È inoltre [emersa] una tendenza a dare credito agli stereotipi ed ai luoghi comuni che vedono la relazione intima intrinsecamente basata sulla sottomissione/dominio, la possessività; secondo cui automaticamente una moglie/partner che si avvia verso la separazione è una donna che vuole vendicarsi, che cerca di danneggiare e punire il partner".

18. Alla luce di queste problematiche, ampiamente ribadite dalle organizzazioni di donne e dagli e dalle avvocate incontrate dal GREVIO nel corso della valutazione, il GREVIO ritiene che il principale fattore che ostacola l'efficace applicazione del reato di maltrattamento per combattere

[6] Si veda pag. 35 dello studio "Quando le donne accusano i propri (ex) partner. Le risposte del sistema penale alla violenza maschile nei confronti delle donne nelle relazioni intime", G. Creazzo, R; Palidda, 2011
[7] Ibid pag. 36
[8] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 59.

la violenza nei confronti delle donne in Italia sia l'assenza di una comprensione sufficientemente adeguata della violenza nei confronti delle donne. Sebbene la formulazione neutra dal punto di vista del genere delle disposizioni penali per affrontare tale violenza non sia di per sé in contrasto con la convenzione, la loro effettiva attuazione dev'essere supportata dalla consapevolezza che la violenza domestica contro le donne è un fenomeno basato sul genere e che tale violenza viene perpetrata nei confronti delle donne in quanto donne.

19. Al fine di incoraggiare le vittime a denunciare la violenza domestica contro le donne e di esortare la società a condannare tale tipo di violenza in quanto forma di discriminazione nei confronti delle donne e di violazione dei loro diritti umani, il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane affinché garantiscano un'applicazione delle disposizioni di legge sul reato di maltrattamento in famiglia, che sia sensibile alla connotazione di genere della violenza domestica sulle donne e non sia ostacolata da una visione stereotipica delle donne e degli episodi di violenza. Delle misure che si muovano in questa direzione dovrebbero tener conto delle proposte e dei suggerimenti indicati nel rapporto sulla formazione (Articolo 15 della Convenzione di Istanbul) e della necessità di garantire una risposta alla violenza adeguata e tempestiva da parte degli enti istituzionali (Articolo 50 della Convenzione di Istanbul).

D. Diritti fondamentali, uguaglianza e non discriminazione (Articolo 4)

20. Uno dei requisiti dell'Articolo 4 della Convenzione è che le parti garantiscano l'attuazione degli impegni assunti ai sensi della Convenzione senza discriminazione alcuna. L'articolo fornisce un elenco non esaustivo dei motivi di discriminazione, che ricalca quello dell'Articolo 14 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e quello contenuto nel Protocollo n. 123, e, inoltre, comprende le discriminazioni fondate sul genere, l'orientamento sessuale, l'identità di genere, l'età, lo stato di salute, la disabilità, lo stato civile, lo status di migrante o di rifugiato o altra condizione. Tale obbligo deriva dalla consapevolezza che la discriminazione verso certi gruppi di donne, per esempio ad opera delle forze dell'ordine, della magistratura o di fornitori di servizi, è ancora molto diffusa.[9]

21. Gli ultimi dati di prevalenza, basati sull'indagine dell'ISTAT del 2014 (Istituto nazionale di statistica italiano), mostrano che circa il 36% delle donne con problemi di salute e/o affette da disabilità sono state vittime di qualche forma di violenza fisica o sessuale, rispetto all'11.3 % dell'intera popolazione femminile. Il rischio di stupro o tentato stupro raddoppia per le donne con disabilità e si attesta al 10 %, rispetto al 4,7% per le donne non affette da disabilità. Questi dati sono stati confermati da dati di prevalenza recentemente raccolti dall'Osservatorio nazionale sulla violenza contro le donne con disabilità.[10] Le donne con disabilità affrontano accentuati ostacoli fisici, psicologici e culturali in termini di riconoscimento e denuncia della violenza, e quando fanno sentire la propria voce rischiano di essere stigmatizzate o trattate con scetticismo a causa della mancanza di comprensione della loro esposizione alla violenza basata sul genere. L'accesso alle informazioni ai diritti delle vittime ed ai servizi di sostegno disponibili è ostacolato dalla mancanza di campagne di sensibilizzazione mirate e di materiale informativo specifico.[11]

22. L'antiziganismo è una forma specifica di razzismo[12], un grande ostacolo che impedisce l'integrazione dei e delle Rom, dei e delle Sinti e dei e delle Camminanti.[13] Le ONG italiane hanno segnalato che i frequenti attacchi violenti nei confronti dei campi e delle persone Rom, Sinte e Camminanti e gli occasionali episodi di isteria collettiva sono indicatori esemplificativi del sentimento antizigano ampiamente diffuso e profondamente radicato nella società italiana.[14]

[9] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafi 52-54
[10] L'osservatorio è gestito dalla ONG Differenza Donna.
[11] Si veda il rapporto ombra presentato al GREVIO dal FID (Forum Italiano sulla Disabilità).
[12] ECRI, Raccomandazione di Politica Generale n. 13: Lotta contro l'Antiziganismo e la Discriminazione nei Confronti dei Rom, giugno 2011
[13] Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa "La discriminazione dei Rom in Europa: una prospettiva dei diritti umani", settembre 2010; Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa, "Posizioni sui Diritti Umani dei Rom", maggio 2010
[14] Si veda la presentazione da parte della ONG Associazione 21 luglio al Comitato ONU sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione nei Confronti delle Donne nel corso della sua 67a sessione, 3-23 luglio 2017. Si

Secondo le relazioni di queste ONG, le donne e ragazze delle comunità Rom, Sinti e Camminanti (RSC) presenti in Italia sono particolarmente esposte alla violenza basata sul genere ed a pratiche dannose. Convinzioni stereotipate su queste donne non consentono di dare risposte sufficienti da parte delle autorità. Oltre a dover subire discriminazioni da parte della società italiana, le donne della comunità RSC devono confrontarsi anche con la violenza e la disparità all'interno della propria comunità, compresa la reale minaccia di matrimonio forzato e precoce.

23. Pur riconoscendo le sfide che l'Italia si trova ad affrontare a causa dell'assenza di un sistema di solidarietà efficace a livello europeo, diversi esperti e organismi dell'ONU hanno recentemente espresso le proprie preoccupazioni in merito all'inasprimento delle norme sulla immigrazione e al loro grave impatto sulla vita dei e delle migranti in termini di maggiore vulnerabilità all'esclusione sociale e allo sfruttamento. È stato osservato che le modifiche legislative si verificano in un contesto caratterizzato da "un'intensificazione ... degli episodi di odio nei confronti di gruppi e individui, compresi i e le bambini/e, in base alla loro effettiva o percepita etnia, al colore della pelle, al gruppo etnico e/o alla condizione di immigrati/e".[15] Sebbene le donne migranti e richiedenti asilo abbiano legalmente diritto ai servizi di supporto sociale e sanitari al pari delle cittadine italiane, il pieno accesso a tali servizi può essere ostacolato a causa di barriere amministrative, come i requisiti di residenza e/o la difforme interpretazione di tali requisiti. L'accesso al sostegno è altresì ostacolato da barriere culturali, come dalla mancanza di servizi di mediazione culturale stabili e dalla limitata capacità di fornire informazioni sensibili dal punto di vista della diversità culturale ed erogare servizi attenti alle specificità culturali e di genere. Le donne migranti in fuga da una situazione di violenza affrontano ulteriori difficoltà quando cercano un alloggio e un lavoro.[16] Queste difficoltà possono anche far sì che le donne migranti siano in genere più facilmente vittime di violenza a causa della loro situazione socio-economica.

24. Il GREVIO nota con soddisfazione che l'ultimo piano d'azione nazionale sulla violenza contro le donne affronta la problematica della discriminazione intersezionale, che riguarda i gruppi di donne più svantaggiate, come le donne con disabilità, le donne Rom, le donne richiedenti asilo e le migranti. Il GREVIO osserva, tuttavia, che i riferimenti a questi gruppi di donne all'interno del piano sono frammentari e non prevedono degli obiettivi e degli impegni operativi concreti in termini di prevenzione, protezione, punizione e politiche coordinate. Il GREVIO sottolinea inoltre che la creazione in Italia di un organismo nazionale dei diritti umani che operi nel rispetto dei principi di Parigi, nonché l'istituzione di un meccanismo di denuncia per le vittime, gioverebbe molto alle politiche che affrontano la discriminazione intersezionale nei confronti delle donne. Il GREVIO è stato informato che il mandato dell'organo incaricato di combattere la discriminazione, l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), sarà esteso per coprire le aree della nazionalità, oltre all'origine razziale o etnica, la religione, l'età, la disabilità, l'orientamento sessuale e l'identità di genere.[17] Tuttavia, un recente rapporto della Commissione Europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) ha evidenziato che l'UNAR non rispetta il principio d'indipendenza e che i suoi poteri sono incompleti.[18] Inoltre, il GREVIO ritiene che le politiche adottate per affrontare la discriminazione intersezionale contro le donne dovrebbero attingere dalla ricerca e dai dati che illustrano la prevalenza della violenza basata sul genere tra questi gruppi di donne e dovrebbero riflettere l'esperienza e la posizione delle organizzazioni di donne che rappresentano i loro interessi e difendono i loro diritti.

24. In aggiunta, l'efficacia delle misure per prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne vittime di discriminazione intersezionale potrebbe notevolmente migliorare se le problematiche e la violenza basata sul genere fossero sistematicamente integrate nelle politiche

vedano anche le misure urgenti applicate dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso P.*H. e Altri c. Italia* (ricorso n. 25838/19) riguardante tre cittadine bosniache di etnia Rom sfrattate assieme ai loro bambini dal campo Rom di Ponte Riccio ad aprile 2018.

[15] Si veda la dichiarazione congiunta del 21 novembre 2018, disponibile al link: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23908&LangID=E

[16] Pagina 57 del rapporto ombra delle ONG femminili fa riferimento al "diffuso razzismo dei datori di lavoro".

[17] Le autorità hanno informato il GREVIO che questa estensione del mandato dell'organismo è mirata all'implementazione della Direttiva UE 2014/54/UE del 16 aprile 2014 sulle misure per favorire l'esercizio dei diritti dei lavoratori nell'ambito della libertà di movimento dei lavoratori.

[18] Rapporto dell'ECRI sull'Italia (quinto ciclo di monitoraggio), paragrafo 25, del giugno 2016 e conclusioni dell'ECRI sull'implementazione delle raccomandazioni relative all'Italia soggette a valutazione intermedia, adottate il 3 aprile 2019.

generali per quel che riguarda questi gruppi di donne. Se è vero che questa prospettiva di genere è stata positivamente introdotta nell'attuale Strategia Nazionale di inclusione per i Rom, i Sinti e i Camminanti, è anche vero che un approccio simile manca per le donne con disabilità.

26. Per concludere su questo punto, il GREVIO afferma di aver ricevuto scarse informazioni sulle misure adottate dalle autorità in risposta alla discriminazione intersezionale tra altri gruppi di donne, come le donne della comunità LGBTI, le donne anziane, le donne nella prostituzione e le donne che fanno abuso di sostanze, e di integrare i temi della violenza basata sul genere contro le donne nei programmi e nelle attività che si rivolgono a questi gruppi di persone.

27. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a:

a. rafforzare le misure per prevenire e combattere la violenza contro le donne che siano o possano essere vittime di discriminazione intersezionale, come le donne affette da disabilità, donne appartenenti a minoranze, donne delle comunità Rom, Sinti e Camminanti, donne migranti e richiedenti asilo, donne appartenenti alla comunità LGBTI, anziane, donne prostituite e donne che fanno abuso di droghe;
b. integrare le idee di queste donne nella progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche per la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne, supportando, finanziando e collaborando strettamente con le ONG che rappresentano le donne;
c. porre al centro dell'attenzione le problematiche legate al genere nelle attività degli organi nazionali che si occupano della lotta alla discriminazione e all'interno dei programmi mirati alle specifiche esigenze di queste donne, anche sviluppando programmi speciali volti ad aprire con esse un dialogo propositivo;
d. consapevolizzare le vittime appartenenti a questi gruppi sui loro diritti e sulla possibilità di accedere a servizi di protezione e supporto;
e. sviluppare e migliorare l'accessibilità ai servizi di protezione e supporto per questi gruppi di donne;
f. supportare la ricerca e aggiungere degli specifici indicatori correlati a donne e ragazze, nella raccolta dei dati sulla violenza contro le donne che sono o potrebbero essere vittime di discriminazione intersezionale;
g. garantire l'effettiva attuazione dell'obbligo di diligenza per verificare in modo adeguato l'investigazione, la punizione e attuare gli strumenti riparativi a disposizione delle vittime appartenenti a questi gruppi di donne.

E. Obblighi dello Stato e di dovuta diligenza (Articolo 5)

28. L'Articolo 5 della convenzione prevede il principio fondamentale della dovuta diligenza: gli Stati contraenti hanno l'obbligo di organizzare la propria risposta a tutte le forme di violenza contemplate dalla convenzione in modo da consentire alle autorità competenti di prevenire, indagare, punire e fornire strumenti riparativi in maniera diligente per tali atti di violenza, nonché di fornire sostegno alle vittime. Non si tratta di un obbligo di risultato, ma di un obbligo di mezzi. Il mancato adempimento di tale obbligo porta ad una responsabilità dello Stato per azioni altrimenti attribuite ad attori non statali. La comprensione del pieno potenziale dell'obbligo di dovuta diligenza si basa sulla capacità da parte delle istituzioni di investire in maniera ugualmente forte nei campi della prevenzione, indagine, punizione, risarcimento e protezione, partendo dal dovere di trasformare le strutture ed i valori di genere patriarcali che perpetuano e consolidano la violenza contro le donne.[19]

29. L'idea diffusa tra le organizzazioni e le figure professionali della società civile incontrate dal GREVIO è che i decisori italiani abbiano privilegiato fino ad oggi politiche volte a criminalizzare gli atti di violenza e ad affrontare le inadeguatezze delle disposizioni penali.[20] Ciò rifletterebbe un approccio che tende a considerare la violenza contro le donne unicamente come un problema di legge e sicurezza, piuttosto che come una violazione dei diritti umani delle donne, e che dunque

[19] "Il principio della dovuta diligenza come strumento per l'eliminazione della violenza nei confronti delle donne", Relatore Speciale dell'ONU sulla violenza nei confronti delle donne, le sue cause e le sue conseguenze, E/CN.4/2006/61, gennaio 2006.
[20] Rapporto ombra inviato al GREVIO da BeFree, pagine da 4 a 8.

non coglie la dimensione strutturale del fenomeno. Nel dibattito pubblico, questa tendenza è spesso alimentata dall'idea da parte dei politici che i casi di stupro offrano una dimostrazione inequivocabile di una costante crisi sociale che minaccia l'ordine pubblico e che richiede leggi e punizioni più severe.[21]

Il GREVIO sottolinea che le politiche incentrate sugli aspetti criminali della violenza contro le donne rischiano di oscurare la necessità di concentrarsi su altre questioni come la compensazione delle lacune istituzionali in risposta alla violenza contro le donne, la lotta ai pregiudizi e alle disparità di genere, l'attuazione di partenariati efficaci con la società civile, stanziando risorse adeguate e integrando la dimensione di genere in tutte le politiche e misure governative.

30. Il GREVIO apprezza che l'ultimo piano d'azione nazionale sulla violenza nei confronti delle donne si discosti da questo approccio e che sia il primo strumento politico esaustivo su scala nazionale ad adottare l'approccio delle "4 P" richiesto dalla Convenzione di Istanbul. Ciononostante, il GREVIO ritiene che la risposta da parte dell'Italia alla violenza nei confronti delle donne continui ad essere per lo più guidata dall'idea di dare precedenza all'inasprimento delle pene, senza prestare altrettanta attenzione alla dimensione preventiva e protettiva delle politiche. Il GREVIO fa presente che l'adozione di leggi punitive severe, se non supportata da un adeguato investimento volto all'abolizione delle barriere che impediscono alle donne di godere pienamente e in egual misura dei diritti umani, porta all'inefficace applicazione pratica di tali leggi e, di conseguenza, impedisce a molte vittime di ottenere un accesso equanime ed efficace alla giustizia.

31. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a utilizzare lo stesso livello di dedizione in riferimento alla prevenzione, protezione, investigazione, punizione e offerta di strumenti riparativi per la violenza contro le donne, come previsto dal principio di dovuta diligenza sancito dall'Articolo 5 della Convenzione di Istanbul.

F. Politiche sensibili al genere (Articolo 6)

32. L'Articolo 6 della Convenzione invita le parti a promuovere e attuare politiche volte al raggiungimento dell'uguaglianza tra donne e uomini e all'emancipazione delle donne. Tale obbligo deriva dalla consapevolezza che per porre fine a tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione, è necessario promuovere la parità di diritto e di fatto tra donne e uomini. Inoltre, rispecchia il principio secondo cui la violenza nei confronti delle donne è tanto una conseguenza quanto una causa della disparità di genere.

33. L'Italia si posiziona al settantesimo posto dell'Indice Globale sul Divario di genere 2018 del Forum Economico Mondiale, ed ha ottenuto un punteggio di 63/100 nell'Indice EIGE di Parità di Genere 2019, rispetto ad una media di 67.4 punti registrata tra gli Stati UE. Il progresso in questo settore continua ad essere ostacolato dall'assenza di una politica globale e integrata sulla parità di genere a livello nazionale.[22] Il persistere delle disparità è particolarmente evidente nel settore dei diritti economici: secondo i dati di Bankitalia[23], le donne in Italia possiedono in media il 25 % in meno delle risorse economiche rispetto agli uomini e questo divario aumenta fino al 50 % nelle coppie. Il quaranta percento delle donne sposate sono disoccupate e coloro che lavorano guadagnano meno e subiscono ancora discriminazioni sul luogo di lavoro. Le misure di austerità introdotte in risposta alla crisi economica e finanziaria sembrano aver generato un severo e sproporzionato impatto sulle donne, in particolare per le donne con disabilità, le donne anziane e le collaboratrici domestiche. I tassi di povertà tra le donne, in particolare le madri sole, sono molto elevati.[24]

34. Il GREVIO ricorda che il progresso verso la parità di genere e la promozione dei diritti delle donne non è automatico o lineare e che richiede sforzi costanti. Pertanto, è essenziale un continuo

[21] Si veda il comunicato stampa "Violenza è problema strutturale, il governo ignora la voce dei centri", D.i.RE, 29 aprile 2019.

[22] Osservazioni conclusive sul settimo rapporto periodico dell'Italia, CEDAW, paragrafo 21d, luglio 2017.
[23] Divari di genere in termini di ricchezza in Italia, Giovanni d'Alessio, marzo 2018.
[24] I dati ISTAT mostrano che nel 2016 in Italia vi erano circa due milioni e mezzo di donne che vivevano in povertà assoluta (7.9% dell'intera popolazione femminile).

impegno da parte delle autorità nel preservare le conquiste fatte finora e garantire altri passi in avanti. Nel corso della sua valutazione, il GREVIO è stato informato delle resistenze che la causa per la parità di genere sta affrontando in Italia e delle sue ripercussioni sui diritti delle donne e sulle questioni ad essi collegate. Ciò è molto evidente nel campo dell'istruzione, dove varie scuole sono sottoposte a crescenti pressioni affinché eliminino le attività educative sulla parità di genere, e in riferimento all'operato delle ONG di donne, il cui supporto è minato dal crescente riconoscimento ottenuto da gruppi non legati alla rivendicazione di diritti.[25] Nel campo della ricerca accademica, le campagne anti-genere delegittimano gli studi su temi di genere e le ONG di donne hanno riportato al GREVIO esempi di alcune città italiane in cui l'accesso alle conoscenze legate a tematiche di genere è limitato dalla censura nelle biblioteche comunali.[26] Un altro settore in cui sono stati rilevati chiari segni di regressione è quello dei diritti sessuali e riproduttivi delle donne.[27] Inoltre, con la crescita della partecipazione delle donne alla politica italiana, sono in aumento i discorsi d'odio sessisti, la misoginia e la violenza in rete nei confronti di donne in politica e figure di spicco femminili.[28]

35. Il GREVIO esprime particolare preoccupazione in merito all'emergere di una tendenza a re-interpretare e incentrare le politiche di parità di genere in Italia in termini di politiche riguardanti la famiglia e la maternità. Il gruppo condivide l'idea espressa dal Comitato CEDAW, secondo cui alcuni dipartimenti governativi tendono a dare la precedenza alla protezione della famiglia, invece di impegnarsi ad eliminare la discriminazione verso le donne.[29] Tale tendenza politica, oltre a tagliare fuori molte donne, non è in grado di creare quel cambiamento strutturale necessario per ottenere dei miglioramenti sostenibili in termini di diritti delle donne e parità di genere. Rispetto alla violenza contro le donne, politiche di questo tipo tendono inoltre a trascurare la realtà dell'esposizione delle donne alla violenza all'interno delle famiglie.

36. Il GREVIO esprime grave preoccupazione di fronte alle recenti proposte legislative, che rappresentano una chiara espressione di queste tendenze e della possibilità che esse neghino la reale esistenza della violenza nei confronti delle donne che si verifica all'interno delle famiglie. A tal riguardo, il GREVIO fa riferimento alla proposta di decreto n. 735 presentata in parlamento[30] che, qualora fosse approvata, avrebbe comportato gravi passi indietro nella lotta per la parità di genere ed avrebbe privato di molte misure protettive le vittime di violenza domestica. La proposta di legge prevedeva, come indicato nel rapporto ombra,[31] l'introduzione della mediazione obbligatoria, un riferimento alla cosiddetta sindrome da alienazione parentale e dei meccanismi che avrebbero ritenuto le donne responsabili della "alienazione" dei bambini nei confronti dei loro padri limitando i loro diritti genitoriali. La proposta prevedeva inoltre di sanzionare le donne laddove le loro denunce di violenza non si fossero tramutate in condanne. La proposta di decreto è stata fortemente criticata da molti politici e membri del parlamento, dalle ONG di donne, dalle università e dagli avvocati, ed è stata discussa nel dettaglio durante la visita di valutazione del GREVIO. Il GREVIO sottoscrive in tutto e per tutto l'analisi della proposta di decreto fatta dalla Relatrice Speciale dell'ONU sulla violenza nei confronti delle donne.[32] Il GREVIO prende nota delle informazioni ricevute dalle autorità in seguito alla visita di valutazione, secondo cui l'adozione di tale legge non rientra tra gli obiettivi del Governo italiano. Ciononostante, il GREVIO è estremamente preoccupato del fatto che tale proposta contenesse la violazione di importanti disposizioni della Convenzione di Istanbul, come ad esempio l'Articolo 48, che vieta metodi alternativi di risoluzione delle controversie.

37. In tale contesto, il GREVIO ritiene che la riduzione del divario di genere e la promozione dell'autonomia e dell'emancipazione delle donne in tutti gli ambiti della vita[33] debba restare una priorità dell'agenda dei decisori e delle istituzioni governative competenti. Inoltre, il GREVIO crede

[25] Si vedano le considerazioni sviluppate nel prosieguo del presente rapporto in riferimento alla valutazione delle misure adottate per l'attuazione dell'Articolo 9 e l'Articolo 14 della convenzione.
[26] Rapporto ombra delle ONG di donne, p. 21.
[27] "Contraccolpo sull'uguaglianza di genere ed i diritti delle donne e delle ragazze", Comitato FEMM, p. 46, giugno 2018
[28] "Contraccolpo sull'uguaglianza di genere ed i diritti delle donne e delle ragazze", Comitato FEMM, p. 42, giugno 2018
[29] Osservazioni conclusive sul settimo rapporto periodico dell'Italia, paragrafo 21d, CEDAW, luglio 2017.
[30] Il testo della proposta è disponibile sul sito ufficiale del Senato Italiano: www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/50388_testi.htm.
[31] Rapporto ombra delle ONG femminili, p. 43.
[32] Richiesta del Relatore Speciale dell'ONU al Governo italiano del 22 ottobre 2018: www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/Communications/OL_ITA_5_2018.pdf.
[33] Una descrizione sintetica delle aree d'intervento in cui le ONG femminili richiedono politiche di genere più forti è presente nel documento "Abbiamo un piano: piano femminista contro la violenza degli uomini nei confronti delle donne e la vilenza basata sul genere", novembre 2015.

che sia urgente l'integrazione della dimensione di genere nella formulazione e attuazione di tutte le leggi, normative e politiche di tutti i settori dell'azione governativa, a livello centrale o locale. Ciò implicherebbe una scrematura sistematica delle proposte di legge in base al loro potenziale impatto sulle donne e sulla prevenzione della violenza basata sul genere. Sarebbe inoltre necessario introdurre una prospettiva di genere negli ambiti delle politiche che finora sono state trattate in un'ottica neutrale dal punto di vista del genere. Uno di questi ambiti è la definizione dei diritti di affidamento e visita dei figli. Il GREVIO ha trovato ampie prove di una tendenza a dare priorità alla conservazione del rapporto padre-figlio, a prescindere dalla violenza, e dunque a trattare in maniera paritaria il genitore violento e quello non violento.[34] Un'altra area riguarda le politiche in materia di disabilità. Come evidenziato nel rapporto ombra presentato al GREVIO dal Forum Italiano sulla Disabilità, l'efficacia delle politiche nel campo della disabilità è pregiudicata dalla scarsa attenzione alle esigenze specifiche delle donne e ragazze con disabilità, compresa la loro vulnerabilità a varie forme di violenza basata sul genere, come la violenza domestica, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata.

38. Il GREVIO prende atto con soddisfazione delle informazioni indicanti che le autorità italiane stanno predisponendo un nuovo quadro strategico per la parità di genere, da ultimare entro la fine del 2020, che favorirà la promozione dell'emancipazione sociale ed economica delle ragazze e delle donne e l'integrazione delle questioni di genere a tutti i livelli politici rilevanti.

39. Tenendo conto della necessità di relazionarsi in modo costruttivo e di considerare i punti di vista delle ONG di donne, ma anche di esperti ed esperte indipendenti ed accademici ed accademiche, nella fase di elaborazione di politiche e leggi sui diritti umani delle donne, l'uguaglianza di genere e la violenza contro le donne, il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché:

a. proseguano i loro sforzi per elaborare e attuare efficacemente delle politiche di parità tra donne e uomini e di emancipazione delle donne;
b. garantiscano che tali sforzi non siano vanificati da politiche che sottovalutino o sminuiscano le disparità di genere e la violenza basata sul genere, non riconoscendo la natura strutturale della violenza contro le donne come manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra donne e uomini;
c. integrino la dimensione di genere e la violenza basata sul genere nelle aree politiche rilevanti, come ad esempio le politiche sulle donne e le ragazze con disabilità;
d. Vaglino sistematicamente e in modo approfondito i progetti di legge e i provvedimenti in termini di potenziale impatto sui rapporti tra donne e uomini e sulla violenza basata sul genere, nonché la coerenza con le disposizioni della Convenzione di Istanbul.

[34] Sull'argomento, si vedano anche le considerazioni elaborate in relazione alla valutazione delle misure adottate per l'attuazione dell'Articolo 31 della convenzione

II. Politiche integrate e raccolta dei dati

40. Il Capitolo II della Convenzione di Istanbul definisce i principali requisiti per una risposta olistica alla violenza nei confronti delle donne: l'esigenza di politiche efficaci, globali e coordinate a livello statale, supportate dalle necessarie strutture istituzionali, finanziarie e organizzative.

a. Politiche globali e coordinate (Articolo 7)

41. L'Articolo 7 della Convenzione di Istanbul richiede agli Stati contraenti di garantire che le misure coordinate e globali per prevenire e contrastare la violenza nei confronti delle donne riguardino tutte le forme di violenza contro le donne. Le donne e le ragazze sono vittime di violenza basata sul genere all'interno e all'esterno del nucleo familiare, e una risposta olistica a tutte le forme di violenza contro le donne deve tener conto di questo elemento. Oltre alla violenza domestica, una forma di violenza nei confronti delle donne che ha dato una spinta verso una risposta politica globale in linea con le "4 P" della Convenzione di Istanbul sono le mutilazioni genitali femminili. Questa risposta è il risultato della emanazione della Legge n. 7/2006, espressamente dedicata allo sradicamento di questa pratica dannosa. Tra le varie misure previste dalla legge, vi sono l'organizzazione di campagne informative per donne migranti originarie di Paesi in cui si praticano le mutilazioni genitali femminili, lo sviluppo di piani formativi e guide interdisciplinari per le figure professionali del settore sanitario e la creazione di numeri verdi dedicati.[35] Delle misure così ampie e integrate, che coprono gli ambiti della prevenzione, della protezione e della punizione, non sono state elaborate per altre forme di violenza nei confronti delle donne altrettanto devastanti, come lo stupro e la violenza sessuale al di fuori del nucleo familiare, le molestie sessuali, il matrimonio forzato, la sterilizzazione forzata e l'aborto, nonché i reati commessi contro le donne nel nome del cosiddetto onore. Sebbene il Codice Penale sia stato recentemente modificato per criminalizzare alcune di queste forme di violenza e per garantire la conformità rispetto alla convenzione, una risposta olistica richiederebbe che tale modifica legislativa fosse accompagnata da misure preventive e protettive.

42. Un altro requisito dell'Articolo 7 è l'attuazione di politiche globali e coordinate in tutto il territorio nazionale, coinvolgendo, ove appropriato, le autorità regionali e locali. Attualmente, il coordinamento tra livello centrale e locale si basa sulla partecipazione dei rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e della Conferenza Stato-Regioni al comitato direttivo inter-istituzionale incaricato di supervisionare l'attuazione del terzo PAN sulla violenza contro le donne. Tuttavia, il coordinamento è complesso, poiché in Italia, regioni, province autonome e, a volte comuni, hanno elaborato, nel limite della loro giurisdizione, le proprie leggi e piani d'azione per contrastare la violenza. Una descrizione delle leggi e dei meccanismi in vigore nelle varie regioni e province autonome italiane è disponibile all'interno del rapporto statale;[36] tuttavia, non vi sono commenti sul loro impatto e non viene affrontata la problematica del coordinamento delle differenze presenti all'interno del Paese. Nel corso della propria valutazione, il GREVIO non è stato in grado di determinare il livello di coordinamento di tali politiche ed è stato informato da più ONG di donne che le risposte alla violenza - in termini di misure proposte e importi stanziati per la loro attuazione - variano molto da una regione all'altra, e persino tra comunità locali, a seconda dei livelli di potere economico e delle priorità politiche. Pur riconoscendo che il processo decisionale a livello locale consente di tener conto delle specificità e delle esigenze delle comunità, il GREVIO teme che l'ampia autonomia delle autorità locali nell'elaborazione delle politiche e delle misure di contrasto alla violenza potrebbero pregiudicare il principio secondo cui il godimento dei diritti umani ed i relativi standard normativi nazionali dovrebbero applicarsi in maniera uguale in tutto il territorio nazionale.

43. Nel corso della procedura di valutazione, il GREVIO ha ottenuto una conoscenza approfondita delle politiche locali e dei modelli amministrativi implementati da due regioni: la Lombardia e la Puglia. Tuttavia, il GREVIO non è riuscito a valutare i livelli e la qualità complessiva dell'attuazione delle misure adottate a livello locale. Ciò è dovuto per lo più alla mancanza di strumenti a disposizione per confrontare e valutare l'operato delle autorità locali in termini di rispetto dei

[35] Le problematiche relative all'implementazione di questa legge sono spiegate nel prosieguo del presente rapporto
[36] Rapporto statale, pagine 42-89

requisiti della Convenzione di Istanbul.

Le ONG e le associazioni di donne hanno comunicato al GREVIO i propri timori dovuti al fatto che le normative e le politiche regionali danno vita a pratiche istituzionali diverse, che non rispettano in modo uniforme l'approccio incentrato sulla vittima ed i diritti umani richiesto dalla convenzione.[37] Oltre a evidenziare le debolezze dei sistemi di monitoraggio e valutazione dell'organismo di coordinamento nazionale[38] ed a sollevare il problema della discriminazione, il GREVIO ritiene che tale argomento richieda l'elaborazione di meccanismi d'interazione più rigidi tra i livelli amministrativi nazionale e regionale/locale e l'integrazione di tali meccanismi nelle strutture e/o nei metodi di lavoro dell'organismo di coordinamento. Tali meccanismi dovrebbero inoltre ampliare le opportunità per discutere di quanto appreso e scambiare le migliori pratiche elaborate a livello regionale/locale. Il GREVIO prende atto con favore del fatto che uno dei risultati della costante collaborazione tra il DPO (Dipartimento per le Pari Opportunità) e il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) è l'analisi comparativa delle leggi, politiche e strutture regionali esistenti che affrontano la violenza contro le donne. Tale analisi costituisce un primo importante passo avanti verso la costruzione di una visione unificata delle risposte delle autorità locali alla violenza nei confronti delle donne. Il GREVIO sottolinea l'importanza di incaricare degli esperti indipendenti sul tema della violenza contro le donne per confrontare le politiche regionali/locali di tutto il Paese, per individuarne i punti di forza e debolezza e di valutarne l'impatto, al fine di migliorare il coordinamento e garantire la diffusione di buone pratiche.

44. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a proseguire il loro impegno per:

a. aumentare gli sforzi per condurre analisi comparate indipendenti delle leggi e delle politiche in vigore a livello locale in materia di violenza contro le donne, con particolare attenzione all'individuazione di pratiche promettenti che possano essere raccomandate in tutta Italia, e di promuovere tale impegno a livello nazionale e regionale;
b. elaborare e attuare delle politiche globali e olistiche per affrontare la violenza contro le donne in tutte le sue forme e manifestazioni, con particolare riferimento alla violenza sessuale, le molestie sessuali, il matrimonio forzato, la sterilizzazione e l'aborto forzato, nonché contro reati commessi contro le donne in nome del cosiddetto onore;
c. armonizzare e monitorare l'attuazione a livello regionale/locale di politiche e misure volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne;
d. migliorare il coordinamento tra governo nazionale e regionale/locale nell'attuazione delle politiche volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne e rafforzare la cooperazione con le autorità regionali/locali nell'ambito della strutturazione amministrativa dell'organismo nazionale di coordinamento.

Tali sforzi dovrebbero essere sostenuti dallo stanziamento di adeguate risorse finanziarie e dalla promozione delle migliori pratiche.

B. Risorse finanziarie (Articolo 8)

45. In Italia, le principali fonti di finanziamento a supporto delle politiche e misure di prevenzione e lotta alla violenza nei confronti delle donne sono quelle introdotte dalla Legge n. 119/2013. La prima si riferisce ai fondi necessari per attuare il piano d'azione o la strategia nazionale contro la violenza basata sul genere (Articolo 5 della Legge n. 119/2013), mentre la seconda è dedicata nello specifico al finanziamento di servizi di supporto e protezione specializzati per le vittime, ossia centri antiviolenza e case rifugio (Articolo 5-bis della Legge n. 119/2013). Il GREVIO è stato informato dalle autorità che con queste due linee di finanziamento e per un periodo di tre anni dal 2015 al 2017, sono stati destinati circa 55 milioni di Euro all'attuazione del secondo PAN, mentre è stato stanziato un totale di circa 30 milioni di Euro per il potenziamento e/o la creazione di centri antiviolenza e case rifugio. I fondi per la seconda finalità sono stati trasferiti dal governo centrale all'amministrazione mediante i governi regionali, come spiegato nel prosieguo del presente rapporto.

[37] Rapporto ombra delle ONG femminili, pag. 5 e 6.
[38] Si vedano le considerazioni formulate nel presente rapporto in merito alle mansioni di valutazione dell'organismo nazionale di coordinamento.

46. Il compito di programmare, distribuire e monitorare l'uso dei fondi stanziati dalla Legge n. 119/2013 è affidato al DPO. Gli altri dati sui fondi messi a disposizione dai dipartimenti governativi sono scarsi e frammentari, nonostante gli sforzi compiuti dalle autorità, in particolare il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per elaborare tali dati attraverso il bilancio di genere. Perciò, ad esempio, sono disponibili informazioni sui fondi stanziati per finanziare il congedo speciale per le vittime di violenza[39] e la linea telefonica di sostegno per prevenire le mutilazioni genitali femminili.[40] Tuttavia, non esistono dati centralizzati sui fondi stanziati per la lotta alla violenza contro le donne in favore di regioni, province, comuni e entità pubbliche diverse dai ministeri; ciò non consente di tracciare un quadro completo dell'importo totale dei finanziamenti stanziati alla lotta alla violenza.

47. Il GREVIO accoglie positivamente il fatto che con l'emanazione della Legge n. 119/2013, i livelli di finanziamento delle iniziative per contrastare la violenza nei confronti delle donne sono aumentati in maniera sostanziale, così come i tipi di iniziative ed il numero di territori e istituzioni pubbliche che partecipano al finanziamento. In base alle cifre comunicate sugli importi stanziati per il triennio 2018-2020, che mostrano come gli importi totali dedicati ai centri antiviolenza ed alle case rifugio durante tale arco di tempo siano raddoppiati[41], il GREVIO confida nel proseguimento di questa tendenza positiva. Tuttavia, il GREVIO è ancora preoccupato dall'orientamento italiano a introdurre nuove politiche e misure senza prevederne le implicazioni finanziarie e supportarle con le risorse necessarie. Ad esempio, si pensi a quanto previsto dall'attuale terzo PAN[42], che subordina l'attuazione dell'azione di supporto in favore delle donne migranti e richiedenti asilo alla capacità delle autorità di ottenere degli ipotetici finanziamenti dall'UE.

48. Il DPO fa ricorso a vari strumenti per distribuire finanziamenti volti a sostenere l'attuazione della Legge n. 119/2013 e di piani nazionali strategici. Questi strumenti comprendono il trasferimento di fondi alle regioni mediante l'emanazione di decreti del Ministro per le pari opportunità, la pubblicazione di bandi dedicati a enti qualificati e la stipula di accordi di collaborazione con le istituzioni nazionali, come l'accordo con il CNR per mappare i servizi di supporto specializzato e monitorare gli ultimi due piani d'azione nazionale sulla violenza nei confronti delle donne.[43] A loro volta, le regioni che ricevono i finanziamenti nazionali, ridistribuiscono queste risorse, trasferendole ai comuni o emanando bandi di gara pubblici.

49. Una delle conseguenze di questo sistema a più livelli di finanziamento è il ritardo con cui i fondi raggiungono i destinatari finali, in particolare le ONG che gestiscono i centri antiviolenza e/o le case rifugio. Uno studio condotto in questo settore, basato sui dati aggiornati al 31 ottobre 2018,[44] ha mostrato ad esempio che degli importi riservati ai centri antiviolenza e alle case rifugio per il biennio 2015-2016, sono stati versati solo il 30.6 % dei finanziamenti per la gestione delle strutture e il 17 % per la creazione di strutture. Tali ritardi hanno un impatto negativo sulla capacità di raggiungere gli obiettivi dei PAN e rappresentano un ostacolo alla continuità e alla qualità dei servizi e dei programmi di sostegno e protezione delle donne e dei loro bambini dalla violenza.[45]

50. Un'altra conseguenza di questa modalità di distribuire i fondi nazionali è la mancanza di trasparenza e uniformità nella gestione delle risorse a livello regionale e locale.[46] Nonostante siano in vigore delle procedure che richiedono alle regioni di rendicontare regolarmente al DPO in merito al loro uso dei fondi, e malgrado le informazioni derivanti da tali rapporti vengano pubblicate sul sito web del DPO, non ci sono dei criteri abbastanza chiari per stabilire se un centro antiviolenza

[39] A tal fine, nel 2017 sono stati stanziati più di 11 milioni di Euro del budget del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
[40] Nel 2017, il Ministero dell'Interno ha stanziato 112.974 Euro a sostegno dell'operatività di questa linea di assistenza.
[41] Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha comunicato al GREVIO che per gli anni 2018 e 2019/2020 sono stati rispettivamente stanziati 33.913.303 Euro e 28 milioni di Euro
[42] Si veda pag. 47 per quanto riguarda le donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo.
[43] Per questo esercizio è stato stanziato un milione di Euro, a cui il CNR ha contribuito con un ulteriore importo di 300.000 Euro.
[44] Si veda pag. 10 della pubblicazione *Trasparenza e accountability: i fondi nazionali anti-violenza 2015-2017*, ActionAid Italy, 2018
[45] Rapporto ombra delle ONG femminili, p. 30.
[46] *Trasparenza e accountability: i fondi nazionali anti-violenza 2015-2017*, pag. 8 e 9, ActionAid Italy, 2018

abbia diritto al finanziamento, generando così incertezza sull'utilizzo dei finanziamenti.

Le organizzazioni di donne consultate dal GREVIO concordano all'unanimità che i criteri in vigore, ossia quelli definiti dalla Legge n. 119/2013 e dall'Accordo Stato-Regioni del novembre 2014 non bastano a garantire degli standard minimi omogenei nell'erogazione di servizi specializzati ed un accesso paritario al sostegno e alla protezione.

51. Un'ulteriore problematica è la scarsità di finanziamenti a disposizione, che risulta palese quando si procede al calcolo degli importi medi totali ricevuti dai centri antiviolenza e dalle case rifugio. Un rapporto della Corte dei Conti del 2016 ha rivelato che l'importo medio annuale dei finanziamenti pubblici a disposizione dei centri antiviolenza e delle case rifugio è di circa 6.000 Euro.[47] Le associazioni di donne consultate dal GREVIO operano principalmente su base volontaria gratuita e/o scarsamente retribuita e molte di loro incontrano difficoltà a coprire anche i costi di base dei propri programmi. Le difficoltà di ottenimento dei finanziamenti a volte vengono peggiorate dalle procedure approvate a livello locale per la distribuzione dei finanziamenti, che non tiene in considerazione i costi affrontati dalle ONG e aggrava i loro problemi di flusso di cassa.[48] In generale, il GREVIO nota l'assenza di meccanismi finanziari adeguati a garantire una erogazione a lungo termine dei servizi specialistici per le donne, che riconoscano il valore sociale del loro operato e la diversità rispetto alle imprese a scopo di lucro. Alla luce di questo, il GREVIO ritiene che la tendenza ad assegnare i finanziamenti tramite bandi pubblici basati sul "meccanismo dell'offerta più bassa"[49] sia una cattiva pratica, che può favorire gli erogatori di servizi generici, i quali tendono a ridurre al minimo i costi complessivi, a spese delle associazioni di donne specialistiche, che invece danno la priorità alle esigenze delle vittime, conformemente all'approccio incentrato sulla vittima previsto dalla convenzione. Nella pianificazione degli interventi a supporto delle donne vittime di violenza, il GREVIO sottolinea l'importanza di considerare i costi determinati per le vittime e l'intera società dalla violazione dei loro diritti umani, come chiarito da un recente studio sui costi.[50]

52. Il GREVIO inoltre nota con preoccupazione che le recenti modifiche legislative sull'immigrazione[51]hanno comportato tagli significativi nel finanziamento alle strutture di accoglienza. Tali tagli avranno effetti sulle donne migranti e richiedenti asilo e sulla possibilità di accedere a servizi di supporto psicologico e psicosociale, soprattutto nei centri di prima accoglienza, che d'ora in poi ospiteranno l'intera popolazione di richiedenti asilo, senza l'opportunità di ottenere un consulto presso strutture di accoglienza di secondo livello meglio equipaggiate, che adesso sono riservate ai rifugiati riconosciuti.

53. Nel corso della valutazione, sono emerse altre aree in cui l'efficacia delle politiche e misure di contrasto alla violenza contro le donne sono indebolite dall'assenza di un finanziamento adeguato. Queste aree sono discusse nel prosieguo del rapporto e si riferiscono, tra l'altro, all'esigenza di garantire risorse sufficienti per i servizi di sostegno generale per le vittime ed i loro bambini ed altri meccanismi, come il risarcimento da parte dello Stato e il patrocinio a spese dello Stato.

54. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a:

- **a. sviluppare altri indicatori per il bilancio di genere che consentano l'individuazione dei budget stanziati e degli importi effettivamente spesi da tutti gli enti del governo centrale interessati, a supporto di misure volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne;**
- **b. raccogliere dati a livello centrale sul finanziamento da parte dei vari livelli dell'amministrazione territoriale (regioni, province, comuni);**
- **c. assicurare che l'introduzione di nuove politiche e misure (come i piani d'azione, i protocolli**

[47] Risoluzione 9/2016/G del 5 settembre 2016 della Corte dei Conti nazionale
[48] Si vedano le pagine da 4 a 6 del rapporto ombra delle ONG femminili.
[49] Rapporto ombra delle ONG femminili, p. 31.
[50] Uno studio economico del 2013 intitolato "Quanto costa il silenzio: indagine dei costi economici e sociali della violenza contro le donne", di Vingelli G., Badalassi G., Garreffa F., Mussida C., Barabaschi B. e D'este C. ha stimato che tali costi si attestino a 17 miliardi di Euro l'anno.
[51] Decreto-Legge 13/2018 convertito in Legge 132/2017, entrato in vigore a ottobre 2018. Gli effetti di questa legge sono analizzati nel dettaglio nel prosieguo del presente rapporto, in riferimento alla valutazione delle misure adottate per l'implementazione del Capitolo VII della convenzione.

e le linee guida nazionali) per prevenire e combattere la violenza contro le donne sia accompagnata sin dall'inizio da una stima complessiva delle relative implicazioni finanziarie e dall'individuazione delle fonti e degli importi di finanziamento disponibili;

d. garantire livelli di finanziamento adeguati per le misure vigenti per prevenire e combattere la violenza contro le donne, come il fondo di risarcimento statale al quale le donne vittime di violenza hanno accesso quando non sia possibile ottenere un risarcimento dall'autore di violenza;
e. semplificare e snellire l'erogazione dei finanziamenti alle ONG e considerare l'introduzione di trasferimenti diretti di fondi nazionali alle ONG che attuano le suddette misure, in particolare quelle che offrono servizi di supporto e protezione alle donne vittime di violenze ed ai loro figli, al fine di evitare interruzioni nell'erogazione dei servizi e violare dunque i diritti umani delle donne;
f. fissare dei chiari criteri minimi per accreditarsi come servizio specialistico per le donne che operi nel rispetto delle disposizioni della Convenzione di Istanbul e conformemente alle migliori pratiche riconosciute, e subordinare l'accesso al finanziamento pubblico al rispetto di tali criteri;
g. aumentare la trasparenza e la responsabilità nell'uso dei fondi pubblici, in particolare migliorando il monitoraggio della spesa a livello centrale, regionale, provinciale e locale;
h. sviluppare delle soluzioni di finanziamento a lungo termine/pluriennali per le ONG, in particolare per i centri e le case rifugio antiviolenza, per garantire un finanziamento costante ai servizi di supporto e protezione delle vittime e dei loro figli;
i. aumentare i livelli di finanziamento dedicati ai servizi specialistici per le donne, nonché alle politiche e le misure generali volte alla prevenzione e alla lotta a tutte le forme di violenza contro le donne vittime di violenza basata sul genere, comprese le donne migranti o richiedenti asilo.

C. Organizzazioni non governative e società civile (Articolo 9)

55. Per decenni in Italia, i movimenti di donne e le ONG per i diritti delle donne hanno rivestito, e continuano a rivestire, un ruolo fondamentale nel sostenere e permettere l'evoluzione delle misure legislative e politiche per prevenire e combattere la violenza nei confronti delle donne, nel rispetto dei principi internazionali e, più di recente, i principi della Convenzione di Istanbul. Il sistema italiano di protezione e supporto delle vittime di violenza e dei loro bambini si basa in larga misura sul lavoro delle ONG di donne, che di norma si organizzano sotto forma di organizzazioni senza scopo di lucro che gestiscono centri antiviolenza e case rifugio a livello locale o regionale. Oltre a gestire servizi specializzati per le vittime, tali ONG organizzano attività di prevenzione e offrono formazione sulla violenza nei confronti delle donne per funzionari delle forze dell'ordine, pubblici ministeri, magistrati, assistenti sociali e altri soggetti interessati. Il ruolo delle organizzazioni di donne è stato di recente riconosciuto a livello legislativo su scala nazionale. Il principio della loro partecipazione alla elaborazione di politiche di contrasto alla violenza nei confronti delle donne è stato espressamente riconosciuto dall'Articolo 5, comma 1 della Legge n. 119/2013, che ne richiede il coinvolgimento nella progettazione del secondo PAN sulla violenza nei confronti delle donne. L'Articolo 5-bis di questa legge ha inoltre riconosciuto la necessità che tutte le istituzioni pubbliche collaborino a stretto contatto con le associazioni e le organizzazioni della società civile impegnate a fornire supporto e assistenza alle donne vittime di violenza, compresi i centri antiviolenza e le case rifugio.[52]

56. Nonostante tale riconoscimento a livello legislativo, il dialogo tra autorità nazionali e società civile non è garantito all'interno di un quadro stabile e istituzionalizzato. Piuttosto, tale dialogo avviene a seconda dei vari modelli amministrativi previsti dai diversi piani d'azione nazionali. Nell'ambito del secondo PAN, le ONG di donne hanno collaborato con l'Osservatorio nazionale sulla violenza contro le donne, coordinato dal DPO, per elaborare e monitorare l'attuazione delle misure adottate al fine di rendere efficace il PAN stesso. Il mandato dell'osservatorio nazionale non si è esteso oltre la scadenza del secondo PAN, ed è stato sostituito da un comitato tecnico, il

[52] Le considerazioni relative alle politiche elaborate nell'ambito di questo quadro legislativo sono sviluppate in relazione alla valutazione delle misure adottate per applicare l'Articolo 7 della convenzione.

quale, secondo le ONG di donne,[53] non consente alle ONG di esercitare la stessa influenza sui processi decisionali e tende ad emarginare i loro punti di vista. L'assenza di una struttura di dialogo permanente e di collaborazione con la società civile espone le ONG di donne a delle fluttuazioni relative al loro riconoscimento, a seconda delle diverse agende di governo.

57. A livello locale, in genere le leggi ed i piani d'azione regionali per prevenire e contrastare la violenza nei confronti delle donne offrono dei mezzi permanenti tramite cui è possibile consultare gli enti pubblici e privati coinvolti nel garantire la loro attuazione. Le ONG consultate dal GREVIO sono molto esperte in questi meccanismi, con alcune ONG che mostrano ottimi livelli di collaborazione con le autorità locali rispetto ad altre. Un motivo di preoccupazione posto all'attenzione del GREVIO in merito agli interventi delle regioni, riguarda l'assenza di un sistema di controllo preliminare alla distribuzione dei finanziamenti alle organizzazioni della società civile. Di conseguenza, il governo consente che essi vengano assegnati ai centri antiviolenza e alle case rifugio senza sufficienti controlli del sistema di valore che le organizzazioni promuovono attraverso il loro operato, e della loro capacità di sostenere valori fondamentali come la parità tra donne e uomini ed i diritti umani.[54] Inoltre, l'accesso limitato da parte delle ONG specialistiche al sistema di asilo, comprese le strutture di accoglienza e i centri per il rimpatrio, ostacola un'effettiva collaborazione con queste ONG e limita il loro impatto positivo in termini di erogazione di servizi complementari e di condivisione di competenze sul tema con il personale addetto all'accoglienza.

58. L'impatto dei movimenti anti-genere è molto sentito dalle ONG di donne che operano a livello locale, dove alcune circoscrizioni hanno spostato il sostegno dalle ONG di vecchia data che difendono i diritti e l'autodeterminazione delle donne, ai movimenti più tradizionali e conservativi che prediligono un approccio neutrale dal punto di vista del genere. La situazione di Casa Internazionale delle Donne, un gruppo di organizzazioni di donne che operano in strutture di proprietà del Comune di Roma, offre un altro esempio di come il cambiamento di posizione da parte delle autorità locali stia creando un ambiente lavorativo ostile per le ONG di donne.[55] Il GREVIO condivide l'analisi della Relatrice Speciale dell'ONU sulla Violenza nei confronti delle Donne, il quale ha definito l'improvvisa richiesta da parte del Comune di riscuotere anni di affitto arretrato da queste organizzazioni – in base a un calcolo che non ha però tenuto conto del loro status di organizzazioni senza scopo di lucro, del loro contributo alla comunità o, in alcuni casi, delle spese sostenute per il rinnovo e la manutenzione degli edifici in questione - come una "repressione degli spazi delle donne".[56]

59. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a:

a. rafforzare il sostegno e il riconoscimento alle ONG indipendenti di donne, riconoscendo il valore e la competenza che apportano in termini di approccio di genere alla violenza contro le donne e di favorire la fiducia delle vittime e di promuovere i loro diritti umani;
b. rafforzare il quadro istituzionale e locale in termini di consultazione e cooperazione con le ONG di donne per progettare, monitorare, valutare e attuare misure e politiche volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne, anche all'interno del sistema di asilo;

Il tutto garantendo al contempo che le organizzazioni non governative che si occupano delle vittime, dei loro figli e di chi ha compiuto la violenza, adottino un approccio comune alla violenza, basato sui principi e le disposizioni della Convenzione di Istanbul.

D. Organismo di coordinamento (Articolo 10)

[53] Si veda pagina 4 del rapporto ombra presentato al GREVIO
[54] Il problema della distribuzione inadeguata dei finanziamenti a livello regionale per i centri antiviolenza e le case rifugio è affrontato in maniera più approfondita nell'ambito della valutazione delle misure adottate dall'Italia per attuare gli Articoli 8 e 18 della convenzione
[55] Si vedano le pag. 19-22 del contributo scritto al GREVIO da parte di BeFree Cooperativa Sociale sulla violenza contro le donne, il traffico di esseri umani e la discriminazione.
[56] Si veda www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/Communications/OL_ITA_5_2018.pdf.

60. In Italia, il Dipartimento per le Pari Opportunità funge da organismo del governo nazionale responsabile del coordinamento e dell'attuazione delle politiche sulla violenza nei confronti delle donne. Esso è subordinato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e opera sotto l'egida del/la Sottosegretario/a alle Pari Opportunità. Il DPO è stato responsabile dell'elaborazione e della supervisione dell'attuazione dei tre piani d'azione nazionali sulla violenza nei confronti delle donne adottati finora. Inoltre, il DPO contribuisce alla stesura delle leggi sulla violenza nei confronti delle donne e gestisce l'erogazione dei finanziamenti nazionali per i servizi specializzati per le donne e progetti locali che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi dei piani d'azione nazionali.

Inoltre, il DPO coordina e centralizza la raccolta dei dati quantitativi e qualitativi, in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).[57] Il GREVIO riconosce che il ruolo di coordinamento del DPO è difficile da svolgere, poiché le leggi e le politiche delle regioni italiane variano ampiamente, così come i finanziamenti stanziati per la loro attuazione.

61. Il coordinamento e l'attuazione delle politiche nazionali in tema di violenza nei confronti delle donne vengono anche perseguiti attraverso le riunioni di un comitato direttivo inter istituzionale (Cabina di Regia), presieduto dal Sottosegretario alle Pari Opportunità e assistito dal DPO. Il comitato funge da forum nazionale inter istituzionale per la pianificazione, l'attuazione e il finanziamento delle misure volte alla lotta alla violenza basata sul genere previste dal PAN. Esso è composto dai rappresentanti dell'Ufficio del Primo Ministro (Dipartimento per le Politiche della Famiglia e Dipartimento per la Pubblica Amministrazione), del Ministero degli Affari Esteri e Cooperazione Internazionale, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, del Ministero della Difesa, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dello Sviluppo Economico, del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e del Ministero della Salute, ma anche da rappresentanti di autorità regionali e locali.

62. Un comitato tecnico assiste il comitato direttivo nella supervisione dell'attuazione del PAN. I suoi componenti comprendono rappresentanti delle principali organizzazioni e reti nazionali che si occupano di vittime e autori di violenze di genere,[58] oltre ai rappresentanti degli organismi governativi che compongono il comitato direttivo. All'interno del comitato tecnico, sono stati creati 8 gruppi di lavoro per garantire l'attuazione dei vari aspetti del PAN, che si occupano rispettivamente di: operazioni di applicazione della legge, procedimenti giudiziari, ricerca e sistema educativo, comunicazione e media, amministrazione della difesa, cooperazione internazionale, legislazione e operatori e operatrici degli enti pubblici e privati che si occupano di vittime e autori di violenze.

63. Il GREVIO accoglie positivamente il rafforzamento del quadro istituzionale per il contrasto alla violenza basata sul genere, ottenuto grazie alla creazione - nel secondo PAN - del comitato direttivo. Tuttavia, il gruppo nota che il funzionamento di questo organismo dipende dall'approvazione di un piano d'azione nazionale sulla violenza nei confronti delle donne, nonché dai mandati politici dei ministri in carica. Il GREVIO si domanda se tale approccio possa dare al sistema nazionale di contrasto alla violenza contro le donne la stabilità necessaria per garantire la continuità delle politiche.
A tal proposito, il GREVIO evidenzia che solo dopo le elezioni del marzo 2018 e la formazione del nuovo governo italiano, a giugno 2018, è stato rinnovato il mandato del comitato direttivo, a settembre 2018.[59] Di conseguenza, è trascorso più di un anno tra l'approvazione del terzo PAN nel novembre 2017 e la prima riunione del comitato direttivo, a dicembre 2018. Le stesse osservazioni valgono per quanto riguarda il comitato tecnico. Inoltre, nel passaggio dal secondo PAN all'attuale terzo PAN, il comitato tecnico (ex osservatorio nazionale) ha subito una modifica nella sua organizzazione che, a giudizio delle ONG, ha limitato la possibilità per la società civile di interagire con i decisori politici.[60] Inoltre, il GREVIO rimarca come al comitato direttivo e tecnico

[57] La raccolta dei dati è analizzata nel dettaglio nel prosieguo del presente rapporto in riferimento alla valutazione delle misure adottate per l'attuazione dell'Articolo 11 della convenzione.
[58] Ossia: Telefono Rosa, Unione Donne in Italia (UDI), Donne in Rete Contro la Violenza (D.i.Re), Fondazione Pangea, Associazione Maschile Plurale, Centro di Ascolto Uomini Maltrattanti (CAM) e Nosostras.
[59] Il rinnovo del mandato del comitato direttivo è stato confermato dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 settembre 2018.
[60] La collaborazione tra le autorità e la società civile è stata già analizzata nel presente rapporto in riferimento alla valutazione delle misure adottate per l'attuazione dell'Articolo 9 della convenzione.

non siano stati assegnati dei budget separati o del personale dedicato (oltre allo staff già in forza al DPO) e che la mancanza di risorse finanziarie e umane dedicate riduce la capacità di questi organismi di condurre in maniera costante la propria attività politica.

64. Oltre al coordinamento e all'attuazione delle politiche e misure volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne, le mansioni degli organismi di coordinamento nazionale, come previsto dall'Articolo 10 della Convenzione, prevedono di controllare e valutare tali politiche e misure e di stabilire se sono in grado di conseguire il loro obiettivo e/o se generano effetti indesiderati. Ad oggi, il DPO ha fatto poco al riguardo, principalmente perché i primi due PAN sulla violenza basata sul genere non hanno generato i risultati previsti, né specifici indicatori da utilizzare per valutare i progressi nell'attuazione e non hanno specificato le autorità incaricate dell'attuazione.

Per rimediare a queste carenze, le autorità hanno richiesto al Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) di proporre dei criteri che consentano una valutazione a posteriori dei traguardi e dei risultati ottenuti nell'ambito del secondo PAN, conclusosi nel 2017. Allo stesso tempo, il CNR è stato incaricato di individuare dei chiari indicatori di successo per il terzo PAN in corso, che saranno modificati con il passare del tempo per consentire un'analisi completa della sua efficacia e del suo impatto, una volta che il piano sarà giunto a termine. Il GREVIO accoglie con favore la decisione di affidare il ruolo di controllo e valutazione a un'autorità indipendente come il CNR, con competenze nella metodologia di valutazione e nella ricerca. Inoltre, il gruppo nota che questo positivo sviluppo probabilmente consentirà al DPO di svolgere meglio il proprio ruolo di coordinatore dell'attuazione del piano. Il GREVIO sottolinea anche in questo contesto la possibilità di prendere in esame una valutazione a medio termine del terzo PAN in corso, invece di una valutazione a posteriori.

65. Nonostante apprezzi le misure adottate per far sì che il DPO svolga le proprie mansioni di organismo di coordinamento nazionale, come richiesto dall'Articolo 10 della Convenzione di Istanbul, il GREVIO continua ad essere preoccupato dalla limitata capacità del DPO di gestire i vari processi di cui è responsabile. Il GREVIO ritiene che, in un Paese caratterizzato da elevati livelli di autonomia regionale e locale come l'Italia,[61] sia assolutamente necessario far sì che l'organismo di coordinamento nazionale disponga delle risorse finanziarie e umane adeguate per garantire che le risposte istituzionali alla violenza nei confronti delle donne seguano un approccio uniforme e garantire dei livelli comparabili di protezione e supporto a tutte le donne vittime ed ai loro bambini in tutto il territorio nazionale.

66. Al fine di garantire la definizione di politiche continuative e l'effettivo monitoraggio dell'attuazionee la valutazione delle misure adottate per prevenire e combattere la violenza contro le donne, il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a:

a. fornire al comitato direttivo e al comitato tecnico, o agli organi equivalenti demandati a garantire l'attuazione ed il coordinamento delle misure e politiche di contrasto alla violenza contro le donne in conformità ai requisiti dell'Articolo 10 della Convenzione di Istanbul, una solida base istituzionale che vada oltre le limitate scadenze dei Piani di Azione Nazionali e dei termini dei mandati governativi, e dotarli di risorse umane dedicate e risorse finanziare adeguate;
b. proseguire gli sforzi intrapresi per consentire un efficace monitoraggio e valutazione delle politiche, anche fissando chiari obiettivi rispetto ai quali misurare i progressi compiuti e individuando in maniera netta gli enti responsabili dell'attuazione quando si adottano piani d'azione e strategie nazionali;
c. migliorare il coordinamento tra le strutture governative nazionali e decentralizzate e potenziare la capacità del Dipartimento per le Pari Opportunità di garantire l'applicazione uniforme delle politiche e delle misure a livello regionale e locale, ad esempio consentendo all'organismo di coordinamento nazionale di essere rappresentato nell'ambito dei meccanismi di coordinamento locale.

E. Raccolta dei dati e ricerca (Articolo 11)

[61] Il quadro istituzionale dedicato al fenomeno della violenza nei confronti delle donne a livello regionale e locale è già stato affrontato nel presente rapporto, in riferimento all'analisi delle misure adottate in Italia per assicurare delle politiche globali e coordinate che rispettino i principi dell'Articolo 7 della convenzione.

1. Raccolta di dati amministrativi

Le forze dell'ordine raccolgono dati sui reati denunciati e sotto indagine all'interno del Sistema Informativo Interforze SDI-SSD gestito dal Ministero dell'Interno. Le informazioni vengono registrate presso la località in cui è stato commesso il reato e suddivise per età, nazionalità, sesso della vittima e dell'autore di violenza. Il rapporto tra la vittima e l'autore di violenza non viene registrato nel sistema SDI-SSD, fatto salvo nei casi di omicidi di donne e laddove la natura del rapporto comporti l'applicazione di circostanze aggravanti (come per il reato di stalking). Il database SDI-SSD non è accessibile al pubblico. Tuttavia, l'ISTAT estrae regolarmente dati dal database del Ministero dell'Interno e pubblica tabelle dettagliate[62] riguardanti (1) il numero di reati di maltrattamento in famiglia, stalking, percosse e violenza sessuale, suddivisi per sesso, età e nazionalità della vittima; (2) l'autore del reato; e (3) il numero di ammonimenti e misure di allontanamento adottate da forze dell'ordine nei casi di stalking e maltrattamento. Il GREVIO sottolinea l'importanza di queste pubblicazioni, che non sono rivolte solo agli esperti, ma a tutta la popolazione, al fine di aumentare la sensibilizzazione della pubblica opinione in materia di violenza nei confronti delle donne. Per quanto riguarda il reato di maltrattamento, il fatto che i dati raccolti non specifichino il rapporto tra la vittima e l'autore di violenza maschera il protrarsi della vittimizzazione della donna da parte del marito/partner, o ex marito/ partner. La stessa osservazione vale per i reati di violenza sessuale e stalking. Inoltre, il GREVIO richiama l'attenzione sul fatto che il reato di maltrattamento, così come definito dal Codice Penale italiano, comprende vari tipi di comportamenti e di autori di violenza, compresi i componenti della famiglia, conviventi o persone che esercitano un'autorità sulla vittima o alle quali viene affidata l'istruzione o la cura della vittima, rendendo difficile l'individuazione delle diverse condotte indicate dalla Convenzione di Istanbul, come la violenza psicologica ed economica.

67. Il Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP) raccoglie dati ottenuti dalla procura sul numero di indagini aperte suddivise per tipo di reato. I reati sono quelli indicati nel Codice Penale, i quali, tuttavia, non sono specifici per genere. Dal 2019, il sistema registra in modo sistematico i dati sul sesso della vittima e sono stati fatti dei primi passi verso l'integrazione del rapporto tra la vittima e l'autore della violenza.[63] Nel settore penale, i dati sulle vittime e il rapporto tra la vittima e l'autore di violenza possono essere registrati nei dossier giudiziari (cartacei) conservati presso le cancellerie dei tribunali. Tuttavia, questi dati non vengono raccolti in una banca dati elettronica e dunque non è semplice analizzarli. La raccolta dei dati non è integrata tra tutti i servizi di polizia e i servizi giudiziari, a causa di una mancanza di coordinamento e comparabilità dei dati. Ciò non consente di tenere traccia dei casi in tutte le fasi delle procedure di polizia e giudiziarie, né di individuare l'esito dei casi. A tal riguardo, il GREVIO sottolinea che un requisito importante definito dall'Articolo 11 della convenzione è quello di elaborare dei modelli di dati che consentano una valutazione dei tassi di condanna ed un'analisi dei fattori che contribuiscono all'uscita di molti casi denunciati dal sistema giudiziario senza una condanna definitiva[64], come elemento fondamentale per analizzare l'efficacia della risposta giudiziaria alla violenza. A tal fine e tenendo conto delle buone pratiche e delle raccomandazioni elaborate al riguardo a livello internazionale[65], i dati raccolti dalle forze dell'ordine, i pubblici ministeri, i tribunali, le prigioni ed i servizi di libertà vigilata dovrebbero avvalersi delle medesime definizioni e unità di misura dalle fasi iniziali del procedimento giudiziario fino alla conclusione. Sfortunatamente, in molti Paesi, si utilizzano unità di misura diverse nelle diverse fasi del sistema di giustizia penale: le forze dell'ordine di norma usano i reati (episodi, avvenimenti), mentre il sistema giudiziario e le carceri usano gli autori di violenza.

68. Altre lacune relative alla raccolta dei dati e ai procedimenti giudiziari riguardano la mancanza di dati provenienti dai tribunali civili - come ad esempio il numero delle misure di protezione - ed i tribunali minorili, nonché l'assenza di dati sulle richieste di risarcimento avanzate ai tribunali penali e civili. I dati sono assenti anche per quanto riguarda le valutazioni del rischio, gli ordini di allontanamento/protezione e le loro violazioni e le sanzioni imposte a seguito di tali violazioni. Non vi sono dati sulla recidività, che ad esempio sarebbero utili per valutare l'efficacia dei programmi di prevenzione per gli autori di violenza e gli autori di reati a sfondo sessuale.

[62] Si veda il sito web www.istat.it/it/violenza-sulle-donne.
[63] Il GREVIO è stato informato che sono in corso dei negoziati tra il Ministero della Giustizia e l'ISTAT per includere i dati sul rapporto vittima-perpetratore all'interno del SICP.
[64] Si veda il Capitolo VI del presente rapporto, sul ruolo dei pubblici ministeri ed i tassi di condanna.
[65] Si veda il sito web www.istat.it/it/violenza-sulle-donne.

69. È altresì possibile migliorare la raccolta dei dati sui casi che hanno portato alla morte o al tentato omicidio di una donna, come evidenziato dalla disparità tra dati ufficiali pubblici e dati raccolti dalla società civile sulla base di quanto appreso dagli organi di stampa.[66] Data l'assenza di un approccio metodologico comune, gli enti istituzionali non classificano in maniera omogenea gli omicidi di donne e prestano scarsa attenzione ad altre vittime di violenza, in particolare i bambini che hanno perso le proprie madri o sono stati uccisi a seguito di episodi di violenza. Il GREVIO accoglie con soddisfazione la pubblicazione da parte dell'Ufficio di Valutazione d'Impatto del Senato della Repubblica italiana di un rapporto sul femminicidio.[67] Tuttavia, il GREVIO nota che, in generale, esso presenta un'analisi limitata sulle dinamiche degli omicidi, che possa davvero servire per comprendere i fattori di rischio e porre rimedio alle lacune delle risposte istituzionali, tenendo a mente che gli elevati tassi di omicidi di donne potrebbero indicare delle gravi falle nel sistema di protezione, un'assenza di coordinamento nell'attuazione delle misure relative alle "4 P" della convenzione, degli accordi sull'affidamento ed i diritti di visita inadeguati e una diffusa cultura sessista e misogina. Il GREVIO prende atto con soddisfazione della ricerca condotta dal Ministero della Giustizia sulle sentenze relative a casi di omicidi di donne[68] e sulla risposta delle autorità alla richiesta di dati e informazioni sul femminicidio avanzata dal Relatore Speciale dell'ONU sulla Violenza nei confronti delle Donne.[69] Al fine di rendere ancora più sistematico l'impegno in questo ambito, le autorità potrebbero prendere in esame l'idea di seguire la raccomandazione del Relatore Speciale dell'ONU, il quale invita ad istituire un controllo sul femminicidio e/o un gruppo di esperti interdisciplinare incaricato di raccogliere e analizzare i dati sul femminicidio.

70. Non vi sono dati consolidati a livello nazionale in merito all'accesso delle vittime ai servizi sanitari e sociali. Alcune regioni hanno adottato leggi e/o istituito appositi osservatori per raccogliere dati di questo tipo, ma i dati non sono uniformemente suddivisi in base al genere e all'età della vittima, al suo rapporto con l'autore del reato e al fatto che il bambino abbia assistito alla violenza o ne sia stato vittima. In ogni caso, il GREVIO è stato informato dalle autorità che il Ministero della Salute sta progettando di avviare una raccolta dei dati sull'ammissione delle vittime alle cure di pronto soccorso. Il GREVIO sottolinea come sia importante che vengano elaborati dei dati sull'utilizzo del servizio al fine di valutare l'efficacia delle politiche in vigore, nonché di stimare i costi di gestione della violenza.

71. Non esistono dati ufficiali sui motivi per cui viene richiesto e concesso l'asilo in Italia. Pertanto, il GREVIO non è stato in grado di stabilire in che misura la violenza basata sul genere sulle donne sia riconosciuta come una forma di persecuzione, come definita dalla Convenzione ONU del 1951 sullo Status di Rifugiati, e come forma di grave pregiudizio che dà luogo ad una protezione complementare/sussidiaria, come previsto dall'Articolo 60, comma 1 della Convenzione di Istanbul.[70]

72. La raccolta di dati amministrativi tende ad essere organizzata in base ai reati annoverati dal Codice Penale e di quei reati che hanno una chiara connotazione di genere, come le mutilazioni genitali femminili, o che colpiscono le donne in modo sproporzionato, come la violenza sessuale, lo stalking e il maltrattamento. Tuttavia, non vi sono dati relativi ad alcune forme di violenza nei confronti delle donne trattati dalla Convenzione di Istanbul, come il matrimonio forzato, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata. Mancano inoltre dati in merito la numero di bambini testimoni di violenza nei confronti delle proprie madri e/o morti in seguito ad episodi di violenza contro le donne.

---

[66] A novembre 2018, un rapporto ufficiale rilasciato dalla Polizia di Stato ("Questo non è amore") ha riportato 32 casi di donne morte, rispetto ai 94 casi calcolati dalla ONG La Casa delle donne per non subire violenza. Le cifre raccolte da questa ONG negli anni, basate sulla definizione di femminicidio data dal Relatore Speciale dell'ONU sulla Violenza nei confronti delle Donne, sono relativamente stabili e ammontano a circa 120 omicidi l'anno.

[67] Commissione d'inchiesta sul femminicidio e la violenza basata sul genere, Femminicidio – Il rapporto definitivo della prima Commissione d'Inchiesta italiana, Senato della Repubblica, Ufficio per la Valutazione dell'Impatto, febbraio 2018 (in inglese), www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/English_Focus_Femicide_1.pdf

[68] La ricerca condotta nel 2017 dal Ministero della Giustizia è disponibile al seguente link: www.istat.it/it/files//2018/04/Analisi-delle-sentenze-di-Femminicidio-Ministero-di-Giustizia.pdf.

[69] Nel novembre 2018, il Comitato Interministeriale per i Diritti Umani, sotto la guida del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ha presentato il proprio contributo al Relatore Speciale dell'ONU sulla Violenza nei Confronti delle Donne (www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Femicide/Italy.pdf).

[70] Si veda il Capitolo VII del presente rapporto sulle richieste di asilo basate sul genere.

73. A partire dall'adozione del secondo PAN, le autorità hanno tentato ampiamente di sistematizzare e coordinare la raccolta dei dati tra tutti gli enti istituzionali, le autorità locali e le organizzazioni della società civile che si occupano delle vittime di violenza. La creazione di questa banca dati integrata unificata è affidata al DPO, assieme all'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), e richiede il coinvolgimento delle regioni. La banca dati combina dati amministrativi e di prevalenza, nonché dati in possesso dei servizi specializzati dedicati alle donne. L'intento è di diffondere a livello pubblico i dati e le informazioni sulla violenza nei confronti delle donne e di dotare le autorità di un importante strumento per elaborare, monitorare e valutare politiche basate su elementi concreti. Il GREVIO accoglie positivamente l'iniziativa, come esempio di pratica promettente che offre un valido ausilio per tracciare un quadro generale dei percorsi delle vittime che fuggono alla violenza.

74. Inoltre, il GREVIO intende richiamare l'attenzione delle autorità sull'esigenza di adottare delle misure protettive adeguate in fase di gestione di dati personali ampiamente disponibili. L'istituzione di tutele giuridiche per il trattamento di dati personali riguardanti la salute o la sfera sessuale è un obbligo assunto dall'Italia ai sensi della Convenzione per la Protezione degli Individui per quanto riguarda il Trattamento Automatizzato di Dati Personali (ETS n. 108)[71] e dovrebbe ispirarsi alle migliori pratiche sviluppate a livello internazionale.

75. Un'altra precauzione necessaria riguarda la necessità di rispettare le metodologie di lavoro dei servizi specializzati dedicati alle donne, nonché il requisito essenziale secondo cui tali servizi debbano tutelare la riservatezza e l'anonimato delle vittime.[72] Questi principi sono stati sviluppati e affinati dal movimento femminile e sono stati globalmente riesaminati nelle pubblicazioni del Consiglio d'Europa.[73] Tali principi si basano sull'idea: che deve essere impedito l'accesso non autorizzato ai dati personali; che tutte le organizzazioni coinvolte devono seguire protocolli chiaramente definiti che regolano le procedure per la condivisione dei dati; che deve essere garantito il totale anonimato ai titolari dei dati e tali dati non devono essere condivisi senza il loro consenso informato; e che le persone non devono essere identificabili attraverso i dati resi pubblici.

76. A tal riguardo, il GREVIO nota con preoccupazione che in alcune regioni, l'accesso dei centri antiviolenza ai finanziamenti locali è stato interrotto a causa della loro riluttanza a conformarsi ad un nuovo sistema che subordina l'accesso alla trasmissione di dati personali delle vittime (codice fiscale) che ne consentono l'identificazione. Il GREVIO esprime forti riserve sulla necessità da parte delle autorità di acquisire tali dati ai fini di monitorare gli episodi di violenza nei confronti delle donne e le attività dei centri antiviolenza a sostegno delle vittime.[74] Il GREVIO nota che il rispetto per la privacy e l'anonimato è uno dei principi cardine della raccolta dei dati previsti dall'attuale PAN. Inoltre, fa presente che richiedere alle vittime di dare il proprio consenso per la trasmissione di tali dati significa ignorare la situazione di vulnerabilità in cui si trovano le vittime stesse e minare il rapporto di fiducia tra vittime e erogatori di servizi, che sta alla base degli interventi dei centri antiviolenza.

77. Tenendo conto dell'urgenza di raccogliere dati su tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane ad adottare le misure necessarie, comprese, se ritenuto opportuno, eventuali modifiche legislative che stabiliscano l'obbligo per gli enti istituzionali a raccogliere dati disaggregati per genere, al fine di:

a. garantire che i dati raccolti da tutti gli enti istituzionali (in particolare le forze dell'ordine, le autorità giudiziarie ed i servizi sanitari e sociali) vengano disaggregati con riferimento al genere della vittima e dell'autore, alla relazione tra loro e alle varie forme di violenza

[71] L'Articolo 5 della Convenzione ETS n. 108 introduce l'obbligo di assicurare che i dati personali sottoposti a trattamento automatizzato siano: ottenuti e trattati in maniera corretta e lecita; raccolti per finalità specificate e legittime e non utilizzati in un modo incompatibile rispetto a queste finalità; e conservati in un modo che consenta l'individuazione degli interessati per un periodo non superiore a quello necessario per la finalità in relazione a cui sono stati raccolti. L'Articolo 6 spiega che i dati personali che possano rivelare l'origine razziale, le opinioni politiche o le credenze religiose o di altro tipo, nonché quelli relativi alla salute o alla vita sessuale, non possono essere oggetto di trattamento automatizzato, a meno che la legge nazionale non preveda delle adeguate tutele.

[72] Si vedano le ulteriori considerazioni al riguardo contenute nel prosieguo presente rapporto in riferimento all'Articolo 18 della convenzione.

[73] *Combattere la Violenza contro le donne*: *Standard Minimi dei Servizi di Assistenza*, L. Kelly e L. Dubois, Consiglio d'Europa, 2008, e *Garantire la Raccolta Dati e la Ricerca sulla Violenza contro le Donne: Articolo 11 della Convenzione di Istanbul*, Consiglio d'Europa, 2016.

[74] Simili riserve sono state espresse dall'autorità nazionale per la protezione dei dati personali, nel suo rapporto sull'attività del 2015 (paragrafo 7.1).

e reati contemplati dalla Convenzione di Istanbul, e che vengano altresì specificate le informazioni relative alla presenza di bambini testimoni e vittime di tali episodi;

b. armonizzare la raccolta dei dati tra le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie, al fine di: consentire una valutazione dei tassi di condanna, di archiviazione e di recidività; consentire un'analisi approfondita dei casi all'interno del sistema giudiziario penale attraverso la catena formata da forze dell'ordine, procure e tribunali; individuare le lacune in termini di risposte da parte delle istituzioni, che possono contribuire a bassi tassi di condanna e/o discrepanze tra le denunce e le condanne;

c. armonizzare la raccolta e l'analisi dei dati in merito a casi di violenza contro le donne che hanno portato all'uccisione della donna e persino dei bambini;

d. estendere la raccolta dei dati affinché includano le valutazioni del rischio, i rimedi civili per le vittime, come il risarcimento, e misure di protezione in sede civile, penale e amministrativa, compresi dati sulla violazione di queste misure e sulle conseguenze di tali violazioni;

e. introdurre un sistema di raccolta dei dati che permetta di registrare le iscrizioni e l'esito delle richieste d'asilo presentate sulla base delle persecuzioni legate al genere, come le mutilazioni genitali femminili ed i matrimoni forzati;

f. garantire che il processo di raccolta, conservazione e elaborazione dei dati sia rispettoso delle norme in materia di protezione dei dati personali, contenute nella Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Protezione delle Persone rispetto al Trattamento Automatizzato dei Dati Personali, e le buone prassi riconosciute che richiedono il rispetto dei metodi di lavoro dei servizi specialistici volti a garantire la privacy e l'anonimato delle vittime;

g. sensibilizzare maggiormente gli enti responsabili a livello governativo e regionale sui requisiti della Convenzione di Istanbul in materia di raccolta dei dati e potenziare le competenze e le capacità di raccolta dati dei operatori e operatrici del settore, anche mediante una formazione sui percorsi per l'individuazione e la segnalazione di casi di violenze contro le donne.

2. Indagini sulla popolazione

78. La prima indagine su scala nazionale dedicata alla violenza nei confronti delle donne fu condotta dall'ISTAT nel 2006. L'indagine riguardava varie forme di violenza nei confronti delle donne (violenza fisica, sessuale, psicologica ed economica, stalking) e si estendeva alla presenza all'interno della famiglia di bambini che avessero subito o fossero stati testimoni di violenza domestica. L'indagine ha fatto luce su importanti fattori come le caratteristiche socio-demografiche delle vittime, i fattori di rischio, la gravità e le conseguenze della violenza, la consapevolezza da parte delle vittime dei loro diritti e dei meccanismi di protezione disponibili, nonché sul percorso intrapreso dalle vittime per sfuggire alla violenza.[75] L'indagine è stata ripetuta nel 2014[76] con un'importante innovazione, ossia l'inclusione di un campione rappresentativo delle donne straniere residenti in Italia. Nel biennio 2015-2016, l'ISTAT ha anche condotto un'indagine mirata sulle molestie sessuali e le minacce sessuali nei confronti delle donne e degli uomini sul lavoro, che ha rivelato la prevalenza di queste forme di violenza nei confronti delle donne.[77] Il GREVIO ritiene che queste indagini offrano degli esempi di buone pratiche che altri Paesi potrebbero voler seguire.[78]

79. Il GREVIO prende atto con soddisfazione del progetto, previsto dall'accordo in essere tra l'ISTAT ed il DPO concluso nel 2017, di eseguire una terza indagine sulla violenza nei confronti delle donne, che comprenda anche una parte sulle mutilazioni genitali femminili. Al di là dei dati e del confronto tra le tendenze messo a disposizione da queste due indagini, il GREVIO nota che le indagini potrebbero tenere in maggiore considerazione i fattori socio-economici e culturali legati alla violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, svelando le opinioni e le posizioni dominanti della popolazione, compresi i giovani, sulla violenza. A tal riguardo, il GREVIO nota che molti esperti della società civile, del settore pubblico e accademico con cui si è confrontato durante la valutazione, hanno segnalato dei pregiudizi molto diffusi verso le donne all'interno della popolazione, e molti hanno addirittura utilizzato il termine "cultura sessista e misogina". Il GREVIO nota inoltre come alcune forme di violenza contro le donne contemplate dalla Convenzione non siano state affrontate, come il matrimonio forzato, la sterilizzazione forzata e l'aborto forzato.

[75] Si veda www.istat.it/it/files/2011/07/testointegrale.pdf.
[76] Si veda www.istat.it/it/files//2015/06/Violenze_contro_le_donne.pdf
[77] Si veda www.istat.it/it/files//2018/02/EN_sexual_harassement.pdf
[78] Si veda pag. 26 del rapporto finale della commissione d'inchiesta del Senato sul femminicidio e tutte le forme di vilenza basata sul genere, approvato nel febbraio 2018, disponibile (in italiano) al seguente link: www.regioni.it/download/news/550680.

80. Tenendo conto della necessità di occuparsi di tutte le forme di violenza nei confronti delle donne rientranti nel campo di applicazione della Convenzione di Istanbul, il GREVIO esorta le autorità italiane a proseguire le proprie indagini sensibili al genere e a progettare indagini atte a fornire una visione di tipo sociologico delle opinioni e degli atteggiamenti della pubblica opinione nei confronti della violenza contro le donne. Come previsto dai requisiti dell'Articolo 11, comma 2, della Convenzione di Istanbul, le autorità devono adoperarsi per condurre tali indagini a intervalli regolari.

3. Ricerca

82. L'Articolo 11, comma 1b, della convenzione introduce l'obbligo per le parti di sostenere la ricerca, partendo dalla considerazione secondo cui è essenziale che le parti costruiscano le proprie politiche e misure di prevenzione e lotta a tutte le forme di violenza contemplate dalla convenzione su ricerche e conoscenze all'avanguardia in questo campo. In quanto elemento chiave di un processo decisionale basato su dati di fatto, la ricerca può dare un grande contributo in termini di miglioramento delle risposte quotidiane e concrete alla violenza contro le donne e alla violenza domestica da parte del sistema giudiziario, dei servizi di sostegno e delle forze dell'ordine.[79]

83. In Italia, il GREVIO ha riscontrato solo un numero limitato di testimonianze di sinergie tra i decisori e il mondo accademico volte alla creazione di politiche basate su dati di fatto. Nonostante le autorità abbiano recentemente adottato delle misure per garantire che l'elaborazione e la valutazione delle proprie politiche segua un metodo obiettivo e scientifico, sarebbe importante dare un maggiore supporto alla ricerca per consentire un rafforzamento dei legami con il mondo accademico. Nel suo documento presentato al GREVIO, Università in Rete contro la Violenza basata sul genere, UNIRE, riporta che dati gli scarsi finanziamenti nazionali, la ricerca nel campo della violenza basata sul genere è per lo più finanziata dalle autorità locali ed ha una portata limitata.[80]

84. La rete UNIRE, che ha come capofila l'Università di Milano Bicocca e annovera altre 10 università partecipanti, mira a coinvolgere accademici provenienti da tutte le università italiane in attività volte all'attuazione della Convenzione di Istanbul. Il suo obiettivo principale è la promozione di attività scientifiche, educative e socio-culturali che favoriscano i cambiamenti culturali necessari per superare la violenza basata sul genere. La rete ha altresì l'obiettivo di favorire le partnership tra autorità locali, le organizzazioni della società civile e le ONG di donne impegnate nella prevenzione e nella lotta alla violenza nei confronti delle donne. Il messaggio principale contenuto nel rapporto presentato al GREVIO da UNIRE è che il mondo accademico in Italia ha grandi potenzialità, in termini di capacità di elaborazione di conoscenze e dati, monitoraggio delle politiche, sensibilizzazione, educazione delle generazioni future e formazione di figure professionali, che tuttavia rimangono inespresse. Questo è stato anche l'orientamento dominante emerso dall'incontro del GREVIO con i rappresentanti del mondo accademico. Per quanto riguarda l'obbligo previsto dall'Articolo 7, comma 3, della Convenzione, secondo cui l'elaborazione e l'attuazione delle politiche deve tener conto delle competenze e delle posizioni dei soggetti interessati, degli enti e delle istituzioni, il GREVIO ritiene che il mondo accademico possa giocare un ruolo importante in tale ottica. Il GREVIO inoltre osserva che in quanto esempio di iniziativa strutturata volta a mobilitare le comunità accademiche affinché siano maggiormente coinvolte nella prevenzione della violenza nei confronti delle donne, la rete UNIRE offre un esempio di buona pratica da cui altre università in altri Stati contraenti della Convenzione potrebbero prendere spunto.

85. Pur garantendo il pieno rispetto per l'indipendenza del mondo accademico, il GREVIO esorta le autorità italiane ad ampliare il proprio supporto alla ricerca accademica su temi legati alla violenza contro le donne, anche incentivando finanziariamente la ricerca in queste aree. Il GREVIO invita le autorità ad assumere ulteriori misure per fare un bilancio delle competenze e prospettive del mondo accademico per quanto riguarda la progettazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche volte alla prevenzione e alla lotta della violenza contro le donne.

[79] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 77.
[80] Il ruolo del sistema universitario italiano nell'attuazione della Convenzione di Istanbul" (Osservazioni e suggerimenti per la delegazione del GREVIO nel corso della sua visita in Italia – 13-20 marzo 2019)", p. 4, UNIRE, marzo 2019.

III. Prevenzione

86. Questo capitolo contiene vari obblighi di carattere generale e specifico nel campo della prevenzione. Tali obblighi comprendono le misure preventive, come il cambiamento dei modelli di comportamento sociale e culturale di donne e uomini, lo sradicamento dei pregiudizi e degli stereotipi di genere, nonché misure che coinvolgano tutta la società, compresi gli uomini e i ragazzi, nel raggiungimento della parità di genere e nella prevenzione della violenza nei confronti delle donne. Inoltre, comprendono misure preventive più specifiche, come campagne di sensibilizzazione, la somministrazione di un'adeguata formazione a tutte le figure professionali, gli operatori e le operatrici, l'istruzione nelle scuole e in altri ambiti, e, ultime ma non ultime, misure come programmi per autori di violenza per prevenire un'ulteriore vittimizzazione.

87. Nonostante le misure adottate dalle autorità per sradicare i pregiudizi e gli atteggiamenti che favoriscono la disparità di genere e alimentano la violenza contro le donne, gli stereotipi di genere negativi rimangono una problematica in Italia. Nelle sue Osservazioni conclusive nel settimo rapporto periodico sull'Italia[81], il Comitato CEDAW, a tal riguardo, ha posto l'accento sui "consolidati stereotipi relativi al ruolo e alle responsabilità delle donne e degli uomini all'interno della famiglia e della società, che perpetuano la visione tradizionale delle donne come madri e casalinghe, pregiudicando la loro posizione sociale e le loro prospettive educative e di carriera", ma anche sulla "crescente influenza delle organizzazioni maschili all'interno dei mass media, che rappresentano le donne con stereotipi negativi". Il GREVIO è molto preoccupato dai discorsi d'odio sessisti, dalla misoginia e dalla tolleranza verso la violenza nei confronti delle donne che si manifestano nel dibattito pubblico, sui mezzi di comunicazione tradizionali o sui social media. Gli attacchi sessisti e le campagne diffamatorie nei confronti di importanti figure di donne, come parlamentari, giornaliste e personalità del mondo dello spettacolo sono analizzati nel rapporto ombra delle ONG di donne[82] e sono stati affrontati nel corso della visita di valutazione, prendendo in esame esempi molto preoccupanti. Spesso le donne che si oppongono alla disuguaglianza e alla violenza basata sul genere sono i principali bersagli di questi attacchi organizzati per farle tacere. Inoltre, il GREVIO nota che una recente indagine condotta dalla federazione nazionale stampa italiana (FNSI) pubblicata ad aprile 2019 ha rivelato che circa l'85 % delle giornaliste ha denunciato di aver subito molestie sessuali.

88. Sulla base della Raccomandazione CM/Rec(2019)1 recentemente emessa dal Comitato dei Ministri nei confronti degli Stati Membri in materia di prevenzione e lotta al sessismo, il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane ad attuare misure propositive e durature per promuovere cambiamenti nei modelli sociali e culturali di comportamento sessista, specialmente di uomini e ragazzi, basati sull'idea di inferiorità delle donne. Tali misure dovrebbero comprendere, tra le altre cose: un investimento in un'infrastruttura pubblica globale, che funga da piattaforma per l'empowerment (rafforzamento del processo di autodeterminazione) delle donne e per la parità di genere; lo sviluppo di un sistema di politiche per favorire l'eliminazione del sessismo e degli stereotipi discriminanti basati sul genere; e offrire alle vittime di comportamenti sessisti adeguata riparazione , anche in ambito giuridico.

a. Sensibilizzazione (Articolo 13)

89. Sin dall'avvio del primo Piano d'Azione Nazionale sulla Violenza basata sul genere e lo Stalking nel 2011, la promozione delle campagne e dei programmi di sensibilizzazione è stata una caratteristica costante delle politiche italiane di prevenzione della violenza contro le donne. Il terzo PAN in corso (area di priorità 1.1), prevede delle attività di sensibilizzazione su tre diversi livelli. A livello sociale, sono previste campagne comunicative per rafforzare il messaggio che una società priva di violenza basata sul genere e stereotipi negativi gioverebbe tanto alle donne quanto agli uomini. A livello istituzionale, sono state pianificate campagne mirate a contrastare la violenza nei confronti delle donne sul luogo di lavoro. A livello individuale, sono in corso campagne per modificare il punto di vista secondo il quale la violenza maschile, gli abusi e i comportamenti di controllo all'interno delle relazioni, non sono accettabili, ma anche per promuovere e favorire delle alternative positive ai comportamenti negativi. Tra le varie campagne condotte dalle autorità, il GREVIO apprezza particolarmente la

[81] CEDAW/C/ITA/CO/7, 24 luglio 2017, paragrafo 25
[82] Rapporto ombra delle ONG femminili, pag. 15 e 16.

campagna
di pubblicizzazione del numero di pubblica utilità 1522, che ha portato, tra le altre cose, alla stipula di un accordo con la società delle ferrovie dello Stato e le Poste italiane, ed è stata elogiata durante la riunione del G7 sulla parità di genere del novembre 2017 a Taormina, dove è stata presentata.

90. Le ONG in Italia, in particolare quelle di donne operanti nel campo della protezione e del supporto alle donne vittime di violenza, hanno una lunga tradizione di successi nelle attività di sensibilizzazione a livello locale, regionale e nazionale. L'Articolo 13 della Convenzione di Istanbul esorta le autorità ad attuare gli impegni assunti ai sensi di tale disposizione in collaborazione con la società civile per migliorare la propria capacità di raggiungere il pubblico. Un altro requisito previsto dalla convenzione è che le campagne devono svolgersi definendo in maniera chiara e globale la violenza basata sul genere nei confronti delle donne, come definita dall'Articolo 3. Secondo tale disposizione, la violenza nei confronti delle donne deve essere intesa come una violazione dei diritti umani delle donne e una forma di discriminazione (Articolo 3a), come un fenomeno di genere diretto verso le donne in quanto tali o che colpisce le donne in maniera sproporzionata (Articolo 3d). Nel corso della procedura di valutazione, le ONG italiane hanno trasmesso la loro percezione dell'incapacità delle iniziative di sensibilizzazione organizzate dalle autorità per rafforzare l'autodeterminazione delle vittime e svelare la violenza come fenomeno strutturale nei confronti delle donne, come un meccanismo sociale attraverso il quale le donne sono costrette o tenute in una posizione subordinata rispetto agli uomini. Secondo il GREVIO, ciò indicherebbe che le autorità non hanno coinvolto in misura sufficiente le organizzazioni di donne nell'elaborazione di politiche ed iniziative efficaci per sensibilizzare la pubblica opinione in merito alle cause e alle conseguenze strutturali della violenza nei confronti delle donne.

91. Inoltre, il GREVIO ritiene essenziale ampliare il contenuto delle attività di sensibilizzazione, affinché affrontino determinate forme di violenza e si rivolgano a determinati tipi di pubblico. Le campagne ed i programmi dovrebbero esplicitamente trattare la violenza sessuale e lo stupro, compresa la violenza che si verifica nell'ambito dei primi incontri (corteggiamento- fidanzamento) e nelle relazioni intime. Tali sforzi sarebbero importanti per favorire la denuncia di tale tipo di violenza, che non è segnalata a sufficienza. Inoltre, le autorità dovrebbero prendere in esame l'idea di sensibilizzare la popolazione in merito alle pratiche dannose perpetrate contro le donne e le ragazze, come le mutilazioni genitali femminili ed i matrimoni forzati. Campagne di questo tipo sarebbero utili per affiancare programmi svolti in passato specificamente rivolti alle comunità di migranti e alle popolazioni rifugiate vittime di mutilazioni genitali femminili. Inoltre, le attività di sensibilizzazione sarebbero necessarie per promuovere la conoscenza del dolore causato ai bambini testimoni di violenza, compresa la violenza domestica. Come dimostrato nel prosieguo del presente rapporto, il GREVIO ritiene che questa sia un'area in cui una maggiore sensibilizzazione, anche tra le figure professionali coinvolte, risparmierebbe ai bambini ed alle loro madri una seconda vittimizzazione. Infine, secondo il GREVIO, le attività di sensibilizzazione dovrebbero essere intensificate per quanto riguarda la violenza di cui sono vittime i gruppi svantaggiati di donne e ragazze, come le donne migranti e quelle appartenenti a minoranze etniche, donne nalla prostituzione, donne con disabilità, donne anziane e le donne della comunità LGBTI.

92. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a sostenere e proseguire il proprio impegno in termini di sensibilizzazione sul tema dell'antiviolenza. Dovrebbero essere sviluppate delle campagne mirate a livello nazionale e locale, che coinvolgano anche le organizzazioni territoriali e le organizzazioni specialistiche di donne, al fine di:

- **a. mettere in discussione gli atteggiamenti e gli stereotipi patriarcali che favoriscono l'accettazione della violenza e tendono colpevolizzare le donne;**
- **b. sensibilizzare sul danno provocato ai bambini testimoni di violenza domestica;**
- **c. affrontare tutte le manifestazioni di violenza contro le donne, in particolare quelle forme di violenza che spesso restano sommerse, come ad esempio la violenza sessuale e lo stupro, le mutilazioni genitali femminili e il matrimonio forzato;**
- **d. trasmettere il messaggio che la violenza non deve essere tollerata per nessuna ragione al mondo, comprese le pratiche dannose che vengono spesso giustificate sulla base della religione, della tradizione o del cosiddetto onore;**
- **e. raggiungere i gruppi vulnerabili di donne e ragazze e rispondere alle loro esigenze specifiche.**

Le misure da adottare tal fine dovrebbero promuovere una concezione della violenza contro le donne basata sui principi della Convenzione di Istanbul e tenere in considerazione le

competenze e le conoscenze delle ONG specialistiche di donne.

B. Istruzione (Articolo 14)

93. L'Articolo 14 della Convenzione richiede che i programmi a tutti i livelli dell'istruzione (primaria, secondaria e terziaria) promuovano i valori dell'uguaglianza di genere, del rispetto reciproco nelle relazioni interpersonali e della non violenza e che spieghino agli studenti le varie forme di violenza contemplate dalla convenzione. Questo requisito è stato introdotto nella legislazione italiana nel 2015, quando l'Articolo 1, comma 16 della Legge 107/2015 (la cosiddetta legge della Buona Scuola) ha reso obbligatorio per tutti gli istituti l'inclusione nei loro programmi triennali della promozione dei principi delle pari opportunità, dell'uguaglianza di genere, della prevenzione della violenza basata sul genere e di tutte le discriminazioni, al fine di educare gli alunni, gli insegnanti e le famiglie su questi temi. Per spronare le scuole ad affrontare questi temi, nel 2017 il Ministero dell'Istruzione ha emesso delle linee guida specifiche sull'educazione al rispetto.[83] Le linee guida sono ispirate ai principi della Costituzione italiana e degli standard internazionali in vigore, compresa la Convenzione di Istanbul, e insistono sulla necessità di fornire agli studenti competenze nei campi dell'uguaglianza di genere, della prevenzione della violenza basata sul genere e di tutte le forme di discriminazione, nonché in merito all'uso di un linguaggio attento alle specificità di genere. L'attuazione delle linee guida è attualmente supportata da un piano d'azione nazionale per l'educazione al rispetto, lanciato nel 2017 con un budget di 8.9 milioni di Euro. Parallelamente, nel 2017 è stato istituito un osservatorio nazionale per il monitoraggio e la promozione delle attività didattiche e formative sull'uguaglianza di genere e la prevenzione della violenza nei confronti delle donne, al fine di fornire alle scuole un elenco di entità pubbliche e private con cui avviare delle attività in questi ambiti. Inoltre, il Ministero dell'Istruzione ha creato un portale web (www.noisiamopari.it) per condividere buone pratiche sulle attività scolastiche di prevenzione della violenza basata sul genere e di sradicamento degli stereotipi negativi di genere.

94. Come evidenziato dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2007)13 agli Stati membri sull'integrazione delle tematiche di genere nell'istruzione, l'efficace attuazione delle misure adottate per integrare l'uguaglianza di genere e la prevenzione della violenza basata sul genere nei programmi didattici dipende molto dal grado di formazione degli insegnanti e del personale docente in materia. Al momento della valutazione del GREVIO, non era prevista una formazione obbligatoria per gli insegnanti sui temi trattati dall'Articolo 14 della Convenzione di Istanbul. Uno degli obiettivi del Piano Strategico Nazionale sulla Violenza Maschile contro le Donne (2017-2020) è di introdurre una formazione iniziale e permanente per gli insegnanti sulle pari opportunità e la prevenzione della violenza basata sul genere, in collaborazione con le ONG specialistiche in temi legati alle donne.

95. Inoltre, l'efficace integrazione del genere nel sistema educativo dipende in larga misura dalla disponibilità di libri di testo e materiale didattico sensibili all'uguaglianza di genere. In Italia, nel 1999 è stato emesso un codice di autoregolamentazione per fornire agli editori delle linee guida su come eliminare gli stereotipi negativi di genere e garantire una rappresentazione equilibrata di donne/ ragazze e uomini/ragazzi nei libri di scuola. Il codice è frutto del progetto POLITE, che ha coinvolto la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Associazione Italiana Editori (AIE). La ricerca svolta in quest'area a più di 10 anni dall'adozione del codice[84], ha rivelato, tuttavia, che i libri di testo scolastici non sono ancora in grado di dare una rappresentazione equa del genere. Nell'ambito dell'attuale PAN, le autorità prevedono di aggiornare il codice al fine di favorire una maggiore adesione degli editori agli standard del codice stesso.

96. Il GREVIO apprezza queste iniziative che testimoniano l'impegno delle autorità italiane nel rispettare i propri obblighi previsti dall'Articolo 14 della Convenzione di Istanbul. Tuttavia, il GREVIO prende atto con preoccupazione della crescente resistenza incontrata dalle scuole nell'intraprendere progetti didattici in linea con i principi e le disposizioni della convenzione.[85] La forte opposizione da parte dei movimenti anti-genere, echeggiati dalle autorità e dai media locali, ha creato un ambiente intimidatorio che spinge le scuole a bloccare molti progetti di questo tipo ed a cessare la propria collaborazione con le organizzazioni di donne specialistiche, sollevando timori tra i genitori in merito a presunti tentativi di far conoscere ai loro figli la "teoria del gender". Di conseguenza, molte scuole

[83] Linee Guida Nazionali – Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della vilenza basata sul genere e di tutte le forme di discriminazione. Si veda: www.miur.gov.it/documents/20182/0/ Linee+guida+Comma16+finale.pdf/c1dd73b7-e8dc- 4486-87d8-9969db64f01a?version=1.0.
[84] Si veda Irene Biemmi (2015), "Il genere nelle scuole e nella cultura: un bilancio dell'educazione in Italia", in *Gender and Education*, 27:7, pag. 812-827.
[85] Rapporto ombra delle ONG femminili, pag. 18 -21.

hanno adottato un approccio maggiormente "scientifico" alle tematiche trattate dall'Articolo 14 della convenzione ed evitano di affrontare gli aspetti legati al genere della discriminazione e della violenza contro le donne. Il GREVIO è stato informato che per attenuare tali preoccupazioni, è stata emessa una circolare dal Ministero dell'Istruzione, nel novembre 2018, che chiariva la necessità per gli istituti scolastici di informare i genitori in merito al piano triennale e di ottenerne il consenso per eventuali attività extracurriculari. Alla luce dei tentativi di disinformazione su tali questioni, secondo il GREVIO le autorità dovrebbero continuare a tentare di scardinare le false supposizioni sul contenuto della educazione di genere, come richiesto dalla Convenzione di Istanbul, e, in linea con quanto previsto dalle precedenti circolari[86], usare un linguaggio forte e inequivocabile per sottolineare come tale tipo di istruzione faccia parte dei curricula didattici obbligatori che tutte le scuole devono offrire.

97. L'educazione alla sessualità può offrire argomenti per affrontare i temi trattati dall'Articolo 14 della convenzione, in particolare il diritto all'integrità personale e la nozione di violenza sessuale basata sull'assenza di consenso liberamente prestato. Inoltre, l'educazione sessuale per i ragazzi e le ragazze all'interno delle scuole è essenziale per garantire i diritti sessuali e riproduttivi delle donne ed è una componente chiave dei diritti all'istruzione e alla salute. Il Comitato Europeo dei Diritti Sociali[87] e il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia[88] hanno sottolineato che gli adolescenti dovrebbero avere accesso ad informazioni adeguate ed obiettive sulle tematiche sessuali e riproduttive, compresa la pianificazione familiare, la contraccezione e la prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili, senza alcuna discriminazione nell'ambito del curriculum didattico ordinario. In Italia, il Ministero della Salute ed il Ministero dell'Istruzione hanno lavorato sin dal 2015 sulle "Linee Guida Nazionali per l'Educazione all'Affettività, alla Sessualità e alla Salute Riproduttiva nelle Scuole", a seguito delle Linee Guida dell'OMS in materia di Educazione Sessuale. Tuttavia, la crescente resistenza nei confronti dell'educazione alla sessualità e la stigmatizzazione di chi vi partecipa da parte di alcuni movimenti, spesso veicolata tramite campagne di disinformazione sui contenuti di tale istruzione, ha provocato una battuta d'arresto di questa iniziativa. Nelle sue osservazioni conclusive sul settimo rapporto periodico sull'Italia[89], il CEDAW ha raccomandato all'Italia di ultimare e attuare queste linee guida tempestivamente.

98. Alla luce di quanto sopra, il GREVIO ritiene fondamentale che le autorità elaborino strumenti che consentano di valutare in che misura gli studenti italiani abbiano acquisito le necessarie abilità, competenze e conoscenze sull'uguaglianza di genere e gli altri temi esposti nell'Articolo 14 della convenzione, ossia ruoli di genere non stereotipati, rispetto reciproco, soluzione non violenta dei conflitti nelle relazioni interpersonali, violenza basata sul genere nei confronti delle donne, comprese le forme di violenza come il matrimonio forzato e le mutilazioni genitali femminili, e il diritto all'integrità personale. Secondo il GREVIO, la proposta di includere un modulo sugli stereotipi di genere e l'attitudine nei confronti della violenza contro le donne all'interno dell'indagine dell'ISTAT sugli studenti delle scuole, offrirebbe l'opportunità di delineare un quadro generale degli atteggiamenti e delle percezioni degli studenti verso le disparità e la violenza basata sul genere, specialmente alla luce dei limitati dati di prevalenza disponibili che indicherebbero un certo grado di tolleranza della violenza tra i giovani.[90]

99. Tenendo presente l'esigenza di seguire un approccio sensibile al genere nel sistema educativo, come indicato dalla Raccomandazione CM/Rec(2007)13 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri, sull'integrazione della dimensione di genere nell'ambito dell'istruzione, il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a:

a. proseguire i propri sforzi nel mettere al centro dell'attenzione nel sistema educativo l'uguaglianza di genere e l'informazione sulla violenza basata sul genere in tutte le sue forme, compreso il matrimonio forzato e le mutilazioni genitali femminili, nonché i temi

[86] Circolare del Ministero dell'Istruzione del 15 settembre 2015.
[87] Si veda ad esempio la sentenza del 30 marzo 2009 nel caso del *Centro Internazionale per la Protezione Legale dei Diritti Umani (INTERIGHTS) c. Croazia* (ricorso n. 45/2007).
[88] Osservazione Generale n. 4 (2003) - Salute e sviluppo degli adolescenti nel contesto della Convenzione sui Diritti dell'Infanzia.
[89] CEDAW/C/ITA/CO/7, 24 luglio 2017, paragrafo 36*c*.
[90] Si vedano i risultati di un'indagine del 2015 condotta da Skuola.net e riportata dall'agenzia d'informazione ANSA: www.ansa.it/sito/notizie/speciali/2015/11/23/amore-fra-teenager-geloso-e-violento-1-ragazzo-su-10-alza-le-mani_85fb99d4-00a0-4573-9049-72dbeca452de.html. Si veda il rapporto di ricerca "Violenza nelle relazioni intime: Atteggiamenti di un campione di studenti italiani", Rollè et al., in *Cogent Psychology* (2018), 5: 1514960.

trattati dall'Articolo 14 della Convenzione di Istanbul, garantendo una diffusione capillare delle linee guida nazionali sull'educazione al rispetto in tutte le scuole e gli istituti di formazione professionale del Paese, introducendo l'obbligo di formazione iniziale e permanente per gli insegnanti e tutto il personale docente su questi temi;

b. sviluppare una serie di indicatori per misurare le capacità e le competenze degli alunni e delle alunne sui temi menzionati dall'Articolo 14 della Convenzione di Istanbul e in riferimento a tutte le forme di violenza basata sul genere contro le donne;

c. finalizzare e attuare le linee guida nazionali per l'educazione all'affettività, alla sessualità e alla salute riproduttiva nelle scuole, come mezzo chiave per introdurre gli studenti e le studentesse ai temi del diritto, all'integrità fisica e della definizione di violenza sessuale di cui all'Articolo 36 della Convenzione di Istanbul.

C. Formazione delle figure professionali (Articolo 15)

100. Il requisito previsto dall'Articolo 15 della Convenzione di Istanbul, che impone alle parti di offrire o rafforzare un'adeguata formazione per le figure professionali che si occupano di vittime o autori di violenza che rientrano nel campo di applicazione della Convenzione, ha spinto le autorità italiane a stilare una serie di principi nazionali sulla formazione. Questi principi generali sono stati adottati a luglio 2015 e hanno formato parte integrante del secondo PAN. Nell'ambito del PAN attuale, le autorità sono impegnate, assieme ai soggetti interessati e alle ONG specialistiche, nel tradurre questi principi in linee guida formative concrete. Il DPO è responsabile di coordinare la stesura delle linee guida sulla formazione, mentre la loro attuazione sarà demandata ai singoli dipartimenti o ministeri governativi competenti. Al momento della valutazione del GREVIO, erano stati creati sette gruppi di lavoro a questo scopo e si prevedeva la finalizzazione dei primi moduli formativi entro la fine del 2019.

101. Nel settore sanitario, l'elaborazione di linee guida nazionali sui percorsi di protezione per le vittime di violenza sessuale, maltrattamenti e stalking presso i pronti soccorso ha preparato il terreno per la somministrazione di una formazione completa al personale sanitario di pronto soccorso. Queste linee guida hanno l'obiettivo di consentire una precoce individuazione e un'adeguata assistenza alle vittime e di sollecitare una risposta inter-istituzionale alla violenza nei confronti delle donne, che coinvolga tutti gli enti istituzionali competenti ed i servizi specialistici sui temi riguardanti alle donne. Al momento della valutazione del GREVIO, la formazione basata su queste linee guida è stata somministrata al personale di servizio di 18 pronti soccorso, ed era in corso un progetto finanziato dal Ministero della Salute volto ad estendere la formazione a tutti gli altri pronti soccorso del Paese. Al di là della formazione offerta al personale che opera nelle unità d'emergenza, i corsi per gli operatori e le operatrici sanitarie sulle varie forme di violenza nei confronti delle donne, comprese le mutilazioni genitali femminili, sembrano essere ancora per lo più demandati ad iniziative degli ospedali, delle strutture sanitarie e delle autorità amministrative locali. Questo elemento è dovuto al fatto che in Italia, l'erogazione delle prestazioni sanitarie e la formazione degli operatori e operatrici sanitarie è di competenza delle regioni e dunque vi sono differenze in termini di strategie e di utilizzo dei finanziamenti disponibili. La stessa osservazione vale per la formazione degli assistenti sociali, poiché i lavori sociali ricadono nell'ambito di competenza delle autorità locali.

102. Nel settore giudiziario, l'organismo nazionale di autoregolamentazione dei magistrati (il Consiglio Superiore della Magistratura) ha emesso nel 2009 le linee guida nazionali per diffondere le migliori pratiche per la corretta gestione di casi di violenza contro le donne, recentemente aggiornate nel 2018 a seguito della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Talpis c. Italia*.[91] Le linee guida prevedono che solo magistrati specializzati o formati possono esaminare casi di violenza contro le donne. Di conseguenza, il Consiglio Superiore della Magistratura, in collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura, offre corsi annuali sulla violenza basata sul genere di 3-4 giorni per giudici e pubblici ministeri in servizio, come formazione permanente obbligatoria

[91] Il caso riguarda violazioni degli Artt. 2 e 3 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo dovute alla passività delle autorità nel gestire la denuncia della ricorrente, per le violenze domestiche commesse dal marito nel 2012, che ha portato ad un aumento della violenza culminato nel 2013 con il tentato omicidio della ricorrente e l'omicidio del figlio. Il caso riguarda altresì la violazione dell'Art. 14, unitamente agli Artt. 2 e 3, dovuta al carattere discriminatorio delle lacune riscontrate nella protezione della donna dalle violenze domestiche. Con sentenza del 2 marzo 2017 (ricorso n. 41237/14), la CEDU ha criticato in particolare: il fatto che il rischio per la vita della ricorrente e del figlio non è stato tempestivamente valutato dalle autorità e che non sono state adottate misure protettive; l'assenza di azioni d'indagine (compresa l'udienza della vittima) per i 7 mesi successivi al deposito della denuncia da parte della ricorrente; e l'eccessiva durata dei procedimenti penali per lesioni personali aggravate intentati nei confronti del marito della ricorrente.

somministrata a livello nazionale. Il Consiglio Superiore della Magistratura esorta i tribunali distrettuali ad organizzare dei programmi di formazione a livello locale, ma si tratta di un'area in cui le prassi variano da un tribunale all'altro e l'accesso alla formazione non può essere assicurato in modo uniforme.

103. La formazione sulla violenza nelle relazioni intime, lo stalking e la violenza sessuale fa parte del curriculum obbligatorio dei candidati funzionari delle due forze dell'ordine responsabili di elaborare politiche in materia di violenze sulle donne, ossia Polizia di Stato (Ministero dell'Interno) e Carabinieri (Ministero della Difesa). Il rapporto statale fornisce dati dettagliati sul numero di funzionari delle forze dell'ordine formati e sulla natura della formazione somministrata. Il DPO ha concluso protocolli di collaborazione con entrambe le istituzioni, nonché con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) riguardanti gli agenti di polizia locale (vigili urbani) per promuovere dei regolari corsi di aggiornamento obbligatori su questi argomenti. È stata altresì offerta un'ampia formazione a circa tremila agenti di polizia, per favorire l'attuazione dei protocolli operativi in vigore, come il protocollo EVA e il protocollo SARA sulla valutazione del rischio.

104. Le figure professionali coinvolte nel rilascio dei permessi di soggiorno alle donne straniere vittime di violenza e nella gestione delle richieste d'asilo basate sul genere, rappresentano un altro gruppo di operatori e operatrici che dovrebbe essere formato sugli argomenti indicati dall'Articolo 15. Malgrado l'esistenza di varie iniziative di sensibilizzazione e formazione rivolte a tali operatori e operatrici, il GREVIO ritiene che questa sia un'area in cui la mancata conoscenza dei meccanismi di protezione esistenti e l'inadeguata comprensione della violenza basata sul genere, rappresenti un ostacolo all'efficace attuazione delle leggi in vigore e impedisca l'esercizio dei diritti delle vittime. Considerazioni dettagliate su queste tematiche, compreso il personale che lavora nei centri di accoglienza, sono sviluppate nel prosieguo del presente rapporto, in riferimento alla valutazione delle misure adottate dalle autorità per attuare le disposizioni del Capitolo VII della convenzione.

105. Vi sono scarse informazioni circa la formazione iniziale degli operatori e operatrici che si occupano delle vittime e degli autori di violenze, come avvocati, magistrati, psicologi e assistenti sociali. Il Presidente della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI) nel rapporto finale della commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio e la violenza basata sul genere, ha sottolineato l'importante ruolo che le università possono rivestire nel promuovere la conoscenza sulla violenza nei confronti delle donne e nel dare a questi operatori e operatrici le competenze necessarie. Il rapporto evidenziava che il tema della violenza nei confronti delle donne viene affrontato solo in pochi corsi di laurea triennale e in alcuni corsi di laurea magistrale. Il rapporto metteva in rilievo che sarebbe opportuno promuovere l'inserimento della tematica nei programmi universitari, al fine di ottenere il cambiamento culturale necessario per affrontare in modo efficace la violenza basata sul genere. Quest'idea è stata condivisa anche dai rappresentanti del mondo accademico, compresa UNIRE, incontrati dal GREVIO nel corso della visita di valutazione. Il GREVIO accoglie con favore i passi mossi da alcune autorità locali per migliorare la collaborazione, come l'accordo tra le autorità della regione Lombardia e le università lombarde per favorire l'inserimento di moduli formativi sulla violenza nei confronti delle donne all'interno dei programmi universitari, pur rispettando l'autonomia di ciascuna università.

106. Alla luce di quanto sopra, il GREVIO apprezza l'impegno delle autorità nel tentare di adempiere i requisiti dell'Articolo 15 della convenzione. Ciononostante, come esposto nelle sezioni successive del presente rapporto, l'inadeguatezza delle risposte istituzionali alla violenza, riconducibili ad una mancata comprensione della violenza contro le donne, rimane un elemento di preoccupazione e richiede un continuo impegno in quest'ambito. Nel loro rapporto ombra al GREVIO[92], i gruppi di donne indicano che molti dipendenti dei servizi di supporto generale non possiedono conoscenze adeguate sul tema della violenza e non seguono un approccio sensibile al genere. Ciò comporta degli interventi inadeguati, anche per quanto riguarda gli accordi sull'affidamento e le visite, che assimilano la violenza al conflitto e spesso non sono in grado di capire le conseguenze sui bambini testimoni di violenze. Per rafforzare l'impegno formativo, il GREVIO sottolinea l'importanza di sfruttare al meglio le conoscenze e competenze delle associazioni di donne specialistiche. I centri antiviolenza in Italia sono stati tra i primi ad acquisire conoscenze approfondite sulla violenza maschile contro le donne e continuano a rappresentare un importante punto di riferimento, per la loro capacità di favorire, tramite la formazione, il cambiamento della cultura istituzionale richiesto dalla Convenzione di Istanbul.

[92] Rapporto ombra delle ONG femminili, pag. 29 e 39-44.

Inoltre, sarà ancora necessaria una costante vigilanza per garantire che le linee guida elaborate dal DPO per armonizzare e sistematizzare la formazione vengano adeguatamente applicate e che servano per delegittimare iniziative formative contrarie alle disposizioni della Convenzione di Istanbul.

107. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane ad adottare misure, in stretta collaborazione con le autorità regionali e locali e con i soggetti interessati, comprese le organizzazioni specialistiche di donne ed il mondo accademico, volte a:

a. Stabilire l'obbligo di formazione iniziale su tutte le forme di violenza nei confronti delle donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul nell'ambito di tutti i percorsi di formazione professionale per operatori e operatrici del settore sanitario;
b. ampliare e rendere obbligatoria in orario di servizio la formazione continuativa per operatori e operatrici del settore sanitario, anche su come offrire cure adeguate alle vittime di Mutilazioni Genitali Femminili-MGF;
d. proseguire nell'intento di garantire che tutti i funzionari e le funzionarie delle forze dell'ordine che entrino in contatto con le vittime, ricevano formazione continuativa sulla violenza contro le donne, sottolineando l'esigenza di comprendere le dinamiche della violenza ed il ruolo centrale delle forze dell'ordine nella ricerca delle prove per perseguire i reati di violenza;
e. ampliare le opportunità in orario di servizio di formazione iniziale e permanente per i e le componenti dell'autorità giudiziaria e degli operatori e operatrici del settore legale, affinché si occupino di tutte le forme di violenza contro le donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul;
f. offrire una formazione professionale obbligatoria adatta ai professionisti e le professioniste del settore legale;
g. formare le altre figure professionali coinvolte nelle procedure decisionali giudiziarie, come gli e le assistenti sociali e gli e le psicologhe;
h. garantire che le figure professionali coinvolte nella valutazione dei casi di violenza contro donne migranti, come le forze dell'ordine, gli avvocati ed i servizi sociali, abbiano accesso ad una formazione in grado di migliorare la loro comprensione della violenza basata sul genere e la loro capacità di applicare in maniera efficace le leggi che consentono alle vittime di ottenere un permesso di soggiorno autonomo;
i. potenziare la formazione sulla individuazione precoce, la protezione e la segnalazione delle donne richiedenti asilo vittime di violenza basata sul genere, comprese le mutilazioni genitali femminili, per il personale che opera nelle strutture di prima accoglienza, negli hot-spot e nelle strutture di seconda accoglienza;
j. sviluppare uno standard nella formazione sulle procedure di determinazione dello status di rifugiata sensibili al genere e prevedere una formazione obbligatoria per i funzionari e le funzionarie operanti nel campo dell'immigrazione e delle richieste d'asilo;
h. monitorare e garantire l'efficace attuazione delle linee guida nazionali adottate per armonizzare e rendere sistematica la formazione.

Oltre ad affrontare tutti i temi menzionati nell'Articolo 15 della Convenzione di Istanbul e tutte le forme di violenza da essa contemplate, la formazione da elaborare sulla base dei suddetti suggerimenti e proposte deve occuparsi di: (a) di programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento previsti dall'Art. 16 della Convenzione; (b) del diritto delle vittime a rimedi civili e al risarcimento da parte dell'autore della violenza e dello Stato, come previsto dagli Artt. 29 e 30 della Convenzione; (c) l'esigenza di riconoscere gli effetti nocivi della violenza sui bambini e garantire che si tenga conto della violenza nella definizione dei diritti di affidamento e di visita, come previsto dall'Art. 31 della Convenzione; (d) vietare la prassi per cui, nell'ambito dei procedimenti sulle forme di violenza contemplate dalla convenzione, le prove relative alla storia e al comportamento sessuale della vittima abbiano valore probatorio, come previsto dall'Art. 54 della convenzione; (e) agevolare l'accesso delle vittime alle misure di protezione durante i procedimenti giudiziari, data la natura traumatica della violenza basata sul genere e le esigenze particolari delle vittime in qualità di testimoni, come previsto dall'Art. 56 della Convenzione; e (f) evitare di essere eccessivamente esigenti nei confronti delle vittime e dei loro consulenti legali al momento di stabilire le condizioni per accedere al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dall'Art. 57 della convenzione. Inoltre, andrebbe adottato un approccio improntato alla sicurezza e al rispetto per i diritti umani della vittima, in una

prospettiva di uguaglianza di genere, che miri ad evitare la vittimizzazione secondaria e che metta in discussione i pregiudizi e gli stereotipi degli operatori che impediscono di offrire un supporto e una protezione efficaci alle donne vittime di violenza.

D. Programmi d'intervento di carattere preventivo e di trattamento (Articolo 16)

108. In Italia, la principale rete che si occupa di programmi per autori di violenze è Relive. Essa raggruppa 24 organizzazioni, per lo più dell'Italia settentrionale e centrale. Il suo obiettivo principale è di migliorare la sicurezza di donne e bambini nei casi di violenza domestica, promuovendo una collaborazione coordinata con gli autori di violenza nel rispetto degli standard qualitativi accettati a livello internazionale e seguendo una prospettiva di genere. La rete è impegnata attivamente nella promozione di conoscenze e nella sensibilizzazione sulla importanza del lavoro sugli autori di violenza nell'ambito di un approccio globale e coordinato di lotta alla violenza domestica.
I programmi seguono un approccio comportamentale psico-educativo e cognitivo e sono gestiti da team pluridisciplinari. Molti di essi sono integrati in una più ampia rete pluridisciplinare che collega forze dell'ordine, servizi di supporto alle donne e servizi sociali e di libertà vigilata. Essi si concentrano sul comportamento violento degli autori di violenze e supportano gli uomini violenti nel processo di assunzione delle responsabilità per i propri comportamenti, al fine di modificare il loro atteggiamento nei confronti della violenza.

109. Relive ha elaborato consolidate linee guida per i programmi per autori di violenza e supporta dei nuovi programmi per raggiungere gli standard di riferimento attraverso lo scambio di pratiche e la formazione. A dicembre 2018, Relive ha formalizzato la procedura di accreditamento che consente ai programmi per autori di violenza, dopo tre anni di affiliazione, di richiedere di divenire componenti della rete a pieno titolo, purché rispettino gli standard applicabili ed i criteri di accreditamento. Per valutare l'efficacia dei propri interventi, Relive utilizza lo strumento IMPACT, che fa parte del sistema di valutazione raccomandato dalla Rete Europea WWP.

110.Il GREVIO accoglie positivamente l'esempio offerto da Relive, in quanto rete di programmi per autori di violenza saldamente ancorata alle migliori pratiche internazionalmente riconosciute e attenta ai requisiti della Convenzione di Istanbul.

111. Molti programmi per autori di violenza sono gestiti da entità non affiliate a Relive. In Emilia Romagna, questi programmi - i Centri LDV o Liberiamoci Dalla Violenza - sono basati su un partenariato tra pubblico e privato. Tali programmi sono stati istituiti e sono finanziati dal sistema sanitario e seguono gli standard operativi promossi da Relive. Altri programmi sono gestiti da organizzazioni private e non seguono necessariamente un approccio standard. Ciò riflette il fatto che a parte pochi principi ben radicati, come quelli ribaditi dal secondo PAN, non esistono degli standard rigorosi sostenuti dalle autorità applicabili a questi programmi. Di conseguenza, i finanziamenti pubblici stanziati per i programmi per autori di violenza non sono stati uniformemente assegnati a programmi in possesso delle conoscenze e competenze necessarie e che seguono un approccio in linea con i requisiti della Convenzione di Istanbul.

112. La Legge n. 119/2013 ha introdotto varie modifiche legislative per esortare le istituzioni competenti, in particolare le forze dell'ordine ed i tribunali, a promuovere i programmi per autori di violenza. Una di queste modifiche prevede il dovere per i funzionari delle forze dell'ordine che emettono un ammonimento per atti di violenza domestica di informare l'autore di violenza in merito all'opportunità di partecipare al programma. Tuttavia, sembra che quanto disposto da questa legge non venga applicato sistematicamente e che il basso tasso di sanzioni amministrative o ammonimenti nei casi di violenza domestica riduca notevolmente il numero di possibili soggetti da rimandare ai programmi per autori di violenza. La Legge n. 119/2013 ha inoltre introdotto il requisito per cui pubblici ministeri e giudici devono tener conto della partecipazione ai programmi per autori di violenza al fine di modificare o revocare le misure di sicurezza adottate durante il procedimento penale. Tuttavia, l'applicazione di questa disposizione è minata dalla tendenza a non indirizzare gli autori di violenza ad un programma durante le fasi iniziali dei procedimenti; dunque, essi non hanno abbastanza tempo per completare un programma e poter beneficiare di tale disposizione. Altre situazioni in cui gli enti istituzionali possono avvalersi dei programmi per autori di violenza per prevenire atti di violenza basata

sul genere o la loro reiterazione, comprendono (a titolo esemplificativo): l'adozione diammonimenti in casi di stalking, ai sensi della Legge n. 11/2009; l'adozione di misure urgenti di allontanamento e di ordinanze protettive/ingiuntive; e procedimenti giudiziari per stabilire i diritti di affidamento e di visita nei casi di bambini testimoni o vittime di violenze domestiche.

113. Il ruolo marginale rivestito dagli enti istituzionali nella promozione dei programmi per autori di violenza trapela dai dati del rapporto ombra di Relive. La maggior parte degli uomini che prende parte a questi programmi (circa il 45 %) lo fa su base volontaria. Una percentuale inferiore (39%) degli autori di violenza vi partecipano su invito bonario da parte del sistema giudiziario, la maggior parte di essi solo dopo essere stati condannati per violenza basata sul genere e grazie alla collaborazione dei servizi di libertà vigilata. Il rapporto inoltre evidenzia che sarebbe possibile un maggiore utilizzo dei programmi per autori di violenza se le leggi italiane consentissero agli enti istituzionali di imporre un obbligo di frequenza per l'autore della violenza, conformemente alle prassi seguite in molti altri Paesi.

114. Un altro modo per far sì che i programmi per autori di violenza fungano davvero da strumento di prevenzione sarebbe di creare una alleanza nella risposta coordinata e strutturata alla violenza nei confronti delle donne e formare i vari enti coinvolti sulle finalità e le modalità di segnalazione degli autori di violenza, ma anche su come identificare i autori di violenza e distinguere i casi di violenza dai casi di mero conflitto. Nel corso della propria visita di valutazione, il GREVIO ha preso visione del programma per autori di violenza tenuto dal CIPM a Milano. Il centro, che fa parte della rete Relive, ha concluso vari protocolli di cooperazione con le autorità locali ed il tribunale distrettuale di Milano e opera nell'ambito di una rete coordinata che comprende giudici, funzionari delle forze dell'ordine e servizi di libertà vigilata. Il suo obiettivo è di migliorare l'efficienza del sistema di giustizia penale, entrando in contatto con gli autori di violenza a vari livelli (prima che commettano un reato penale, nel corso dei procedimenti penali e successivamente alla pronuncia di una condanna da parte di un tribunale).

115. In Italia, esistono pochi programmi terapeutici volti a prevenire la reiterazione del reato da parte degli autori di violenza a sfondo sessuale. Uno di questi è tenuto dal CIPM, in base a un accordo con il Consiglio Comunale di Milano. Il programma offre un trattamento agli autori di reati sessuali condannati e detenuti nelle carceri di Bollate e S. Vittore, ma anche un trattamento ambulatoriale una volta che i trasgressori sono stati scarcerati. Il trattamento segue un approccio criminologico, che si ispira ai modelli del Good Lives e dei Circoli di Sostegno e Responsabilità. Altri programmi comprendono quelli gestiti dal carcere di Firenze, Sollicciano, assieme all'associazione CAM ed il progetto recentemente avviato e finanziato dall'UE, CONSCIOUS, realizzato dal carcere di Frosinone. Inoltre, il GREVIO è stato informato che una delle novità introdotte dalla Legge n. 69 del 19 luglio 2019 è la possibilità per le persone condannate per reati sessuali nei confronti di minori di accedere a programmi terapeutici durante il periodo di detenzione.

116. Il GREVIO prende atto con favore dei costanti tentativi delle autorità di ottenere un quadro generale del numero e della distribuzione dei programmi per autori di violenza disponibili nell'ambito dell'opera di mappatura svolta dal CNR. Il gruppo accoglie positivamente anche l'indicazione all'interno del terzo PAN sulla violenza basata sul genere (priorità 1.4) per cui le autorità si attivano per porre rimedio alle problematiche individuate durante la procedura di valutazione, promuovendo modelli d'intervento standard, introducendo criteri di ammissibilità per accedere ai finanziamenti e favorendo sinergie tra gli enti istituzionali ed i programmi per autori di violenza. Il GREVIO evidenzia la necessità che tali misure siano sostenute dalla comprensione che i programmi per autori di violenza non possono funzionare senza l'appoggio di servizi specializzati per le vittime, conformemente a quanto previsto dalle migliori pratiche riconosciute.[93] Questo punto è essenziale per rispettare il requisito dell'Articolo 18 della convenzione, secondo cui le misure per proteggere e supportare le vittime di violenza basata sul genere devono basarsi su un approccio integrato, consapevole del rapporto tra vittime, autori di violenza, bambini e l'ambiente sociale che li circonda, che eviti una vittimizzazione secondaria.

[93] Si veda "*Programmi per autori di violenze domestiche e sessuali:* Articolo 16 della Convenzione di Istanbul - Una raccolta di articoli sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza nei confronti delle donne e alla violenza domestica", Consiglio d'Europa, settembre 2014.

117. Tenendo conto dell'esigenza di integrare i programmi per gli autori di violenze nel ventaglio degli strumenti a disposizione delle istituzioni in risposta alla violenza contro le donne, il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a:

a. promuovere l'adozione di standard minimi chiari da parte di tutti gli enti che svolgono programmi per gli autori di violenza domestica e garantire che vi sia una valutazione di tali programmi per determinare il loro impatto a breve e lungo termine, anche tramite lo sviluppo di statistiche sugli autori di violenza che vi hanno preso parte e mediante studi di risultato di stampo scientifico, conformemente ai principi della Convenzione di Istanbul e alle buone prassi riconosciute a livello nazionale e internazionale;
b. adottare misure per garantire che solo i programmi conformi alle disposizioni della Convenzione di Istanbul e delle buone prassi riconosciute a livello nazionale e internazionale ricevano finanziamenti pubblici;
c. aumentare il numero di programmi disponibili per gli autori di violenza domestica e autori di violenza sessuale, anche diversificando le fonti del loro finanziamento;
d. promuovere la partecipazione ai programmi degli autori di violenza tramite segnalazioni obbligatorie o volontarie, garantendo un'applicazione maggiormente uniforme dei meccanismi esistenti, volta a favorire il loro utilizzo e prendendo in esame la possibilità di consentire agli enti istituzionali di imporre agli autori di violenze l'obbligo di partecipare a tali programmi;

garantendo al contempo che i programmi per autori di violenza rispettino il principio di responsabilità degli autori di violenza per gli atti di violenza, collaborando con i servizi specialistici di donne per garantire che le vittime siano adeguatamente informate e protette.

E. Partecipazione del settore privato e dei mass media (Articolo 17)

118. In Italia esistono numerosi atti legislativi e normativi rilevanti ai fini di questo articolo, illustrati nel dettaglio all'interno del rapporto statale.[94] Nel settore pubblicitario, il Decreto Legislativo n. 70/2017 subordina l'accesso delle agenzie di stampa al finanziamento pubblico all'adozione di misure volte a contrastare qualsiasi forma di discriminazione, compresa quella di genere, nella pubblicità. A tale scopo, è stato adottato un codice di autoregolamentazione dall'istituto responsabile dell'autodisciplina nelle comunicazioni commerciali (IAP). Inoltre, l'istituto e il DPO hanno stipulato un accordo che permette all'organo di coordinamento nazionale di richiedere l'intervento dell'IAP, al fine di tentare di rimuovere qualsiasi pubblicità che trasmetta un'immagine degradante delle donne e inciti o normalizzi la violenza nei confronti delle donne. Un simile accordo è stato concluso tra l'IAP e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) per promuovere l'affissione di cartelloni pubblicitari responsabili e rispettosi della dignità femminile.

119. Ai sensi dell'accordo aziendale in vigore, la radio, la televisione ed i servizi di trasmissione multimediali pubblici (RAI) hanno l'obbligo di promuovere delle rappresentazioni non sessiste delle donne e di eseguire un monitoraggio annuale qualitativo e quantitativo per valutare l'efficace attuazione delle misure adottate a tal riguardo nella loro programmazione. La commissione pari opportunità della RAI cerca di sensibilizzare i e le propri/e dipendenti e giornalisti/e su queste tematiche attraverso iniziative formative e di sensibilizzazione. I servizi audiovisivi e di radiocomunicazioni pubblici e privati sono vincolati dai principi del rispetto della dignità umana e della non discriminazione, compresa quella fondata sul sesso, sanciti dal Decreto Legislativo n. 177/2005.
Il rispetto di tali principi è supervisionato da un'autorità amministrativa indipendente, l'Autorità Nazionale delle Comunicazioni (AGCOM), che ha anche adottato delle linee guida specifiche riguardanti la corretta rappresentazione delle donne nei programmi d'informazione e intrattenimento. L'AGCOM agisce anche a livello locale attraverso i suoi comitati per le comunicazioni regionali o Corecom. Inoltre, l'AGCOM riveste un ruolo importante nel monitorare l'effettiva attuazione delle disposizioni legali[95] che richiedono ai mass media di promuovere le pari opportunità per donne e uomini nei programmi di comunicazione politica, anche durante le campagne elettorali. 120. Mediante delle linee guida di autodisciplina, sono state sviluppate delle buone pratiche su come rispettare l'uguaglianza di genere ed evitare gli stereotipi di genere nel racconto dei casi di violenza basata sul genere, come il Manifesto di Venezia.[96] Il manifesto è frutto del lavoro congiunto della associazione di

[94] Si vedano le pag. 36-40 del rapporto statale.
[95] Legge n. 28/2000, come modificata dalla Legge n. 215/2012.
[96] Il testo del manifesto è disponibile (in italiano) al seguente link:

giornaliste GIULIA e la federazione nazionale stampa italiana (FNSI). GIULIA sostiene la diffusione di queste linee guida attraverso la formazione e ha elaborato un testo di riferimento, "Stop alla violenza: le parole per dirlo", per favorire una costante formazione professionale dei giornalisti. L'associazione prende inoltre parte ad uno dei gruppi di lavoro coordinati dal DPO e incaricato di elaborare delle linee guida operative sulla formazione.[97]

121. Il GREVIO apprezza le iniziative sopra riportate, che sono un'espressione della chiara comprensione da parte delle autorità dell'importanza di un racconto etico da parte dei mass media della violenza nei confronti delle donne e di sensibilizzare in merito alla natura strutturale della violenza contro le donne. Tuttavia, il GREVIO nota che le ONG di donne affermano che la rappresentazione sessista delle donne e la normalizzazione della violenza contro le donne nei mass media rimangono diffuse e spesso impunite.[98] I e le giornalisti/e incontrati/e dal GREVIO nel corso della valutazione, hanno riconosciuto che gli sforzi delle autorità hanno portato a dei passi avanti, ma hanno evidenziato la mancanza di un solido sistema di monitoraggio da parte delle autorità stesse per valutare i progressi compiuti. Secondo i e le giornalisti/e, le attuali soluzioni istituzionali per monitorare e promuovere la conformità rispetto agli standard applicabili, nelle trasmissioni pubbliche e private, non sono supportati in maniera efficace e il funzionamento e/o la creazione di meccanismi di monitoraggio indipendente che si occupano della rappresentazione delle donne e della violenza basata sul genere nei mass media dovrebbe ricevere un maggiore supporto. Il GREVIO intende anche sottolineare l'importanza di coinvolgere le autorità e le istituzioni locali in queste iniziative, attingendo dagli esempi di collaborazione positiva tra soggetti interessati al fine di garantire un racconto da parte dei mass media sensibile alle tematiche di genere.[99]

122. Considerando l'importante ruolo rivestito dai media nel plasmare l'atteggiamento nei confronti della condizione e del ruolo delle donne nella società e nel favorire un superamento della tolleranza verso la violenza contro le donne, il GREVIO esorta le autorità italiane a:

a. dare seguito agli sforzi intrapresi per attuare efficacemente le politiche e gestire i meccanismi di monitoraggio e reclamo volti a garantire il rispetto da parte dei media del principio di dignità umana ed a vietare qualsiasi tipo di discriminazione di genere, incitamento all'odio o violenza basata sul genere;
b. incentivare, supportare o diversamente promuovere lo sviluppo e il monitoraggio di standard di autoregolamentazione nella rappresentazione non stereotipata e non sessista delle donne nei media, anche per quanto riguarda la denuncia della violenza di cui sono state vittime.

Per mettere in pratica questi suggerimenti e proposte, le autorità possono riferirsi alla Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/Rec(2013)1 sulla parità di genere e i media.

123. L'Articolo 17 richiede inoltre agli Stati contraenti di incoraggiare i datori di lavoro a prendere parte all'elaborazione e attuazione di politiche e alla definizione di norme di autodisciplina per prevenire la violenza contro le donne e rafforzare il rispetto della loro dignità. Questo obbligo va inteso come una misura per incoraggiare le società private a definire dei protocolli e delle linee guida, ad esempio, su come trattare i casi di molestie sessuali sul posto di lavoro. In Italia, l'organizzazione dei datori di lavoro, Confindustria, e le tre principali confederazioni sindacali, ossia CGIL, CISL e UIL, hanno siglato nel 2016 un accordo nazionale sulla violenza e le molestie sul lavoro. L'accordo prevede che le associazioni daotriali del lavoro ed i sindacati si riuniscano a livello locale per individuare procedure e strutture di supporto, compresa la consulenza psicologica e legale, per le vittime di violenze e di molestie sul luogo di lavoro. Una dichiarazione allegata all'accordo può essere direttamente attuata a livello aziendale e mira a garantire che tutte le aziende, anche quelle piccole, si impegnino formalmente nella prevenzione di molestie e violenze nell'ambiente di lavoro.

In base ad essa ogni azienda deve elaborare e attuare le proprie procedure in conformità con i contenuti dell'accordo. Attualmente, i sindacati stanno avviando dei dibattiti con realtà datoriali e invitano i proprietari di piccole e medie imprese a stipulare l'accordo, portando alla conclusione di accordi di settore e territoriali. Alcuni settori si distinguono in quanto a innovazione nell'affrontare il

www.fnsi.it/upload/70/70efdf2ec9b086079795c442636b55fb/0d8d3795eb7d18fd322e84ff5070484d.pdf
[97] Si veda il paragrafo 96 del presente rapporto.
[98] Si veda pag. 25 del rapporto ombra delle ONG femminili.
[99] Un esempio è la Carta di Pordenone, che raggruppa le autorità comunali, i centri antiviolenza locali e le varie agenzie di stampa e istituzioni culturali. Il testo della carta è disponibile (in italiano) al seguente link: www.comune.pordenone.it/cartadipordenone.

tema della violenza basata sul genere in ambito lavorativo.[100]

124. Il GREVIO accoglie positivamente queste misure, che mettono il settore del lavoro sulla strada giusta verso l'attuazione di forti misure per prevenire la violenza contro le donne sul lavoro. Queste azioni sono supportate da una rete di Consigliere di parità, che sono operanti ai vari livelli (nazionale, regionale, provinciale, metropolitano, comunale) dell'amministrazione pubblica e responsabili ai sensi del Decreto Legge n. 198/2006 di promuovere le pari opportunità e prevenire la discriminazione e la violenza contro le donne sul lavoro.[101] Tuttavia, il GREVIO esprime preoccupazione sui bassi livelli di denuncia delle molestie sessuali da parte delle lavoratrici. I dati presentati nel rapporto statale indicano che, nel 2016, le consigliere di parità hanno ricevuto 38 denunce per molestie sessuali. Questa cifra sembra essere molto bassa rispetto ai dati di prevalenza disponibili[102]. Secondo il GREVIO, andrebbe svolta un'analisi approfondita per comprendere perché il meccanismo delle consigliere di parità non raggiunge i risultati attesi in termini di aumento dei tassi di denuncia.

108. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a proseguire il loro impegno volto a far sì che il settore lavorativo prevenga e combatta la violenza basata sul genere nei confronti delle donne sul luogo di lavoro, garantisca un uso maggiormente efficiente dei meccanismi a disposizione per far emergere tali violenze e prenda in considerazione l'ipotesi di elaborare nuovi meccanismi a tale riguardo.

IV. Protezione e sostegno

126. Il Capitolo IV della Convenzione di Istanbul mira a creare una struttura di supporto sfaccettato, professionale e orientato alle vittime per tutte le donne che hanno subito una delle forme di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione.

a. Obblighi generali (Articolo 18)

127. L'Articolo 18 della Convenzione di Istanbul definisce dei principi generali da rispettare nell'erogazione dei servizi generali e specializzati di protezione e sostegno. Uno di questi principi è la necessità che i servizi agiscano in maniera concertata e coordinata, con la partecipazione di tutti gli enti interessati. Per affrontare la complessità della violenza contro le donne, bisogna creare un sistema d'intervento che coinvolga tutti i settori politici, i livelli e gli attori amministrativi interessati. Degli interventi multisettoriali e multilaterali a tutti i livelli nazionali e locali sono importanti per garantire una risposta efficace e coesa a tutte le forme di violenza. L'efficace coordinamento a tutti i livelli locali è molto importante al fine di garantire che le risposte siano adatte alle esigenze della comunità e che offrano dei servizi integrali alle vittime.

128. Il GREVIO nota come la commissione d'inchiesta del Senato sul femminicidio e tutte le forme di violenza basata sul genere, nel suo rapporto del febbraio 2018,[103] abbia individuato una delle principali problematiche nella mancanza di comunicazione e coordinamento tra le istituzioni. Il rapporto rileva che circa la metà delle procure coinvolte nell'indagine della commissione (il 57%) hanno concluso un protocollo di collaborazione intersettoriale, mentre per quanto riguarda i tribunali di prima istanza e le corti d'appello le percentuali si attestano rispettivamente al 15% e al 25%. Il rapporto ha altresì evidenziato le enormi disparità relative al numero e al tipo di entità coinvolte nei protocolli di collaborazione tra enti. Il documento ha indicato gravi lacune nei protocolli di collaborazione, che escludono importanti attori, come i tribunali minorili e gli avvocati. Inoltre, ha criticato la tendenza di molti accordi di collaborazione a definire dei principi generali sull'esigenza di collaborare, senza indicare chiaramente dei modi concreti per trasformare la cooperazione interistituzionale in realtà. Il rapporto ha altresì sottolineato una generale mancanza di linee guida

[100] "Sicura a casa, sicura al lavoro - Strategie sindacali per prevenire, gestire e eliminare le molestie e le violenze sulle donne sul luogo di lavoro", p. 29, Confederazione Europea dei Sindacati (ETUC), maggio 2017.
[101] Le attività dei consiglieri di parità sono descritte nel dettaglio nel rapporto statale pag. 40-41.
[102] I dati di prevalenza sulle molestie sessuali sono esposti nel prosieguo del presente rapporto in riferimento all'Articolo 40 della convenzione.

[103] Si vedano le pag. 137-141 del rapporto.

pratiche che supportino l'attuazione dei protocolli di collaborazione.

129. I numerosi svantaggi dovuti alla mancanza di un'efficace collaborazione tra enti è esaminata in varie sezioni del presente rapporto. Tali svantaggi comprendono, ad esempio, l'assenza di un coordinamento efficace tra l'erogazione dei servizi di sostegno generali e specialistici, la scarsità delle procedure di valutazione e gestione del rischio e l'incapacità dei tribunali civili nel tener conto dei casi di violenza contro le donne in sede di definizione dei diritti di affidamento e di visita.[104] Ciononostante, il GREVIO riconosce di aver notato una crescente sensibilità su questa tematica. Le ONG di donne hanno presentato al GREVIO vari esempi di coordinamento positivo e di casi in cui il forte coinvolgimento di pubblici ufficiali ha fatto la differenza, a volte anche con mezzi finanziari relativamente limitati.

130. Il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché offrano una risposta coordinata e multiagenzia a tutte le forme di violenza contro le donne e ne favoriscano l'attuazione sviluppando delle adeguate linee guida e formando il personale interessato. Questo tipo di strumenti dovrebbe essere basato su un forte coinvolgimento delle autorità locali e sulla partecipazione di tutti i soggetti interessati, comprese le organizzazioni non governative che difendono i diritti delle donne e combattono la violenza contro le donne.

B. Informazione (Articolo 19)

131. I funzionari delle forze dell'ordine, i servizi sanitari, i servizi sociali e gli enti pubblici in generale hanno l'obbligo legale[105] di informare le vittime di violenza domestica, compresa la violenza sessuale e lo stalking, in merito all'esistenza di servizi specialistici. Laddove le vittime lo richiedano, essi devono inoltre aiutarle a rivolgersi a tali servizi. Tuttavia, le ONG di donne affermano che le informazioni fornite alle vittime in merito ai servizi di sostegno disponibili e alle misure legali non sono sistematiche e dipendono in larga misura dalla stipula di protocolli di collaborazione locale tra enti istituzionali e servizi dedicati alle donne. Le ONG evidenziano inoltre che è stato elaborato poco materiale informativo a tale scopo, eccezion fatta per quello prodotto dai centri antiviolenza stessi.

132. Qualora sia stato avviato un procedimento penale, si applica l'Articolo 90-bis del Codice di Procedura Penale, che definisce le informazioni da fornire alle vittime del reato al momento del primo contatto con l'autorità inquirente. Tali informazioni, da fornire in una lingua comprensibile alla vittima, includono il diritto all'assistenza legale e al patrocinio a spese dello Stato, nonché la richiesta di risarcimento per i danni provocati dal reato. Le vittime devono altresì ricevere informazioni sui servizi sanitari, i centri antiviolenza e le case rifugio disponibili. Il Consiglio Superiore della Magistratura ha emesso delle linee guida[106] su come comunicare in modo efficace con le vittime e, durante la sua valutazione, il GREVIO ha individuato vari esempi di buone pratiche.[107] Tuttavia, secondo quanto riportato al GREVIO dalle ONG di donne, nella maggior parte dei casi, il materiale informativo elaborato a supporto della concreta attuazione dell'Articolo 90-bis è disponibile solo in italiano, non viene distribuito in maniera sufficiente e non riesce a soddisfare il bisogno della vittima di comprendere le sue opzioni. Inoltre, tale materiale non è adatto a tutte le categorie di vittime, come le donne straniere e quelle con disabilità.

133. Il GREVIO esorta le autorità italiane a garantire una diffusione capillare delle informazioni sui servizi di sostegno e le misure legali a disposizione delle vittime di violenze domestiche e di altre forme di violenza contro le donne. Questo processo può essere attuato mediante misure come la diffusione di manifesti e opuscoli, oppure intensificando l'impegno per far sì che gli operatori e le operatrici delle istituzioni competenti adottino un approccio

[104] Si vedano le considerazioni elaborate nel prosieguo del presente rapporto, rispettivamente in riferimento agli Articoli 20, 51 e 31 della Convenzione.
[105] Articolo 3, comma 5 della Legge n. 119/2013.
[106] *Risoluzione sulle linee guida in tema di organizzazione e buone prassi per la trattazione dei procedimenti relative a reati di violenza basata sul genere e domestica*, paragrafo 7.3, Consiglio Superiore della Magistratura, maggio 2018.
[107] Si veda ad esempio il volantino *Vittime di reato – Mai più sole*, elaborato dalla Procura del Tribunale di Tivoli, con il supporto dell'ASL Roma 5, la Regione Lazio e la collaborazione della ONG Differenza Donna, marzo 2019.

maggiormente propositivo in termini di informazione nei confronti delle vittime. Le informazioni fornite devono essere adeguate e accessibili alle vittime, comprese quelle di origine straniera o con disabilità.

C. Servizi di supporto generali (Articolo 20)

134. A seguito della riforma introdotta dalla Legge Costituzionale n. 3/2001, l'erogazione di servizi di supporto generali in Italia, in particolare i servizi sociali e sanitari, è caratterizzata da elevati livelli di autonomia locale. Le autorità statali rimangono responsabili ai sensi dell'Articolo 117 della Costituzione di garantire ai cittadini un eguale rispetto dei diritti umani e di tutelare la coesione sociale del Paese attraverso l'erogazione di servizi sociali e sanitari di base armonizzati. La Legge Costituzionale n. 3/2001 pertanto richiede allo Stato di stabilire dei livelli minimi di servizi in tutto il territorio nazionale, che definiscano il tipo di servizio da garantire e il gruppo di persone che può beneficiarne, comprendente le donne in situazioni di difficoltà. Ad oggi, le autorità statali hanno rispettato tale impegno solo parzialmente e hanno emanato leggi che definiscono dei "livelli essenziali di assistenza" (LEA) nel campo dell'assistenza sanitaria. Sulla base del monitoraggio annuale del Ministero della Salute, sembra che negli anni vi sia stato un graduale miglioramento nel rispetto dei LEA da parte delle regioni, anche se alcune regioni ancora non rispondono a tali livelli. Un'altra conseguenza della decentralizzazione delle responsabilità verso le autorità locali è stata la diminuzione degli importi complessivi disponibili per i servizi di supporto generale nell'ambito del meccanismo di finanziamento centrale per le politiche sociali (il fondo nazionale per le politiche sociali), che, secondo le organizzazioni di donne, sono stati compensati solo marginalmente dai finanziamenti previsti dai vari piani d'azione nazionale sulla violenza basata sul genere.

135. Nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza nei confronti delle donne, questa situazione provoca disuguaglianze strutturali nell'accesso delle vittime ai servizi di assistenza generali nel Paese.
I servizi generali sono maggiormente disponibili nelle regioni settentrionali e centrali del Paese e tendono ad essere sparpagliati nel Sud e nelle isole. Un'altra conseguenza è la varietà di approcci alla violenza nei confronti delle donne, che non sono sempre guidati da una comprensione sensibile al genere e dall'obiettivo di supportare la sicurezza, la protezione e l'empowerment (rafforzamento del processo di autodeterminazione) delle vittime e dei loro bambini. Sono stati compiuti sforzi per garantire che il personale dei servizi generali ricevesse formazione per assistere le vittime e segnalarle ai servizi appropriati; tuttavia, come evidenziato in precedenza, nella sezione dedicata alla formazione (Articolo 15 della convenzione), c'è ancora da lavorare in questo ambito, in particolare per quanto riguarda la necessità di standardizzare e sistematizzare la formazione. Inoltre, le ONG di donne hanno portato all'attenzione del GREVIO il fatto che una formazione inadeguata può far sì che il personale dei servizi generali nutra un atteggiamento culturale che mette in discussione la credibilità delle vittime e le espone alla vittimizzazione secondaria. Questo fattore ha un grave impatto anche su vittime vulnerabili a causa di particolari circostanze[108], come le donne con disabilità: uno staff privo della della formazione necessaria non è in grado di identificare la violenza e quando le vittime si mettono in contatto con i servizi e denunciano la violenza, rischiano di subire pregiudizi.[109]

136. Esistono discrepanze anche nei livelli di partecipazione dei servizi generali nell'ambito di una risposta multiagenzia che coinvolge vari enti, pubblici e privati. Questi aspetti caratterizzano gli interventi dei servizi generali nei casi di violenza nelle relazioni intime, ma anche in altre forme di violenza contro le donne. Ad esempio, il documento presentato al GREVIO da AIDOS e dalla rete EndFGM riporta che l'erogazione del servizio per donne e ragazze vittime di mutilazioni genitali femminili (MGF) non è omogenea e che vi è un'assenza di coordinamento e comunicazione con le amministrazioni locali incaricate di fornire servizi multisettoriali. Il rapporto suggerisce che i servizi di prevenzione e protezione per le vittime di MGF debbano essere istituzionalizzati, ad esempio creando dei centri regionali sulla MGF integrati negli esistenti sistemi di segnalazione per la violenza basata sul genere, che coinvolgano tutti i settori interessati, ossia quello sanitario, educativo, dei servizi sociali, il sistema giudiziario, le forze dell'ordine e il sistema di richiesta e concessione asilo.[110]

[108] Un elenco delle persone rese vulnerabili da particolari circostanze è disponibile ai paragrafi 87 e 120 della relazione esplicativa della convenzione.
[109] Rapporto ombra delle ONG femminili, p. 26.
[110] Si vedano le pag. 8-9 del rapporto.

137. Uno degli obiettivi dei servizi di protezione e supporto deve essere l'empowerment (il rafforzamento del percorso di autodeterminazione) e l'indipendenza economica delle vittime. Il GREVIO prende atto con interesse dell'inclusione nel terzo PAN sulla violenza basata sul genere di uno specifico obiettivo al riguardo. In base alla priorità 2.2 del piano, le autorità tentano di favorire l'accesso delle vittime al mondo del lavoro e ad un alloggio autonomo tramite varie misure, tra cui: promozione di politiche e incentivi fiscali per favorire l'assunzione delle donne; un progetto pilota su come la violenza espone le donne all'indebitamento; lo sviluppo di un accesso prioritario alle case popolari; e regimi agevolati per il pagamento del canone d'affitto. Al momento della valutazione del GREVIO, tali misure sono ad uno stadio di attuazione iniziale e le autorità non hanno fornito dati comprovanti che le donne abbiano beneficiato di misure di questo tipo, già adottate nel secondo PAN sulla violenza basata sul genere. Le organizzazioni di donne che gestiscono centri antiviolenza, in prima linea nell'aiutare le vittime a trovare un lavoro e un alloggio per conto proprio, credevano fortemente che tali misure avrebbero alleviato le loro difficoltà.

138. Un'altra misura prevista dalla priorità 2.2 del terzo PAN sulla violenza basata sul genere è l'esecuzione di uno studio qualitativo e quantitativo sul diritto delle vittime ad un congedo speciale retribuito. Il Decreto Legge n. 80/2015 ha introdotto un congedo speciale di tre mesi per le vittime che lavorano nel settore pubblico o privato, così come per alcune categorie di lavoratrici autonome, che consente loro di ridurre il proprio orario di lavoro, senza ripercussioni sullo stipendio o i contributi pensionistici. Il GREVIO elogia questa misura, che può essere importante per garantire alle vittime il tempo necessario per riprendersi dalla violenza, senza rinunciare al proprio impiego.

Il GREVIO nota, tuttavia, che i dati forniti dalle autorità indicano che poche donne hanno beneficiato del congedo (meno di 100 l'anno). Lo studio mira a svelare i motivi di queste cifre così basse, che sembrano dovuti alla non consapevolezza, dei datori di lavoro e delle dipendenti, dell'esistenza di tale opportunità e alla riluttanza delle vittime a comunicare la violenza nell'ambiente di lavoro.

139. L'accesso a servizi per l'infanzia può essere importante per consentire alle vittime di cercare e/o di mantenere un lavoro retribuito e per aiutarle economicamente. Il rapporto governativo[111] contiene informazioni sulle misure per aiutare le donne a conciliare vita familiare e lavoro, senza tuttavia indicare come tali misure siano adattate per soddisfare le specifiche esigenze delle donne vittime di violenza. Il GREVIO nota che questa è un'area in cui le donne hanno enormi difficoltà in Italia. Le cifre dell'ispettorato nazionale del lavoro[112] mostrano un costante aumento negli ultimi anni del numero di lavoratrici che hanno volontariamente lasciato il proprio impiego per motivi come l'elevato costo dei servizi per l'infanzia e le difficoltà di accedere ai servizi di asilo nido e scuola materna. Questo argomento è oggetto di ricorrenti vertenze sindacali in Italia.[113]

140. Uno dei requisiti della convenzione per i servizi generali è che la loro erogazione non debba dipendere dall'intenzione della vittima di denunciare o testimoniare contro l'autore della violenza.[114] Pertanto, le figure professionali che offrono servizi generali non devono fare alcun tipo di pressione, esplicita o implicita, sulle vittime affinché avviino un'azione giudiziaria. La valutazione ha individuato una tendenza dei servizi generali in Italia, in particolare i servizi sanitari che operano secondo le linee guida generali per i pronti soccorso (noti come Codice Rosa), di fare eccessivo affidamento sul fatto che le donne siano pronte a sporgere una denuncia penale o di esercitare pressioni eccessive a tale scopo. Questa tendenza emerge anche dai rapporti di ricerca[115] che mostrano come le denunce, specialmente in presenza di minori, tendono ad essere un prerequisito "implicito" per l'accesso ai servizi disponibili. ...Una vittima che non sporge denuncia non è ritenuta credibile e/o viene vista come "insufficientemente meritevole" di aiuto. ...La donna che non sporge denuncia, diventa una donna "riprovevole". Essa può essere sospettata di collusione con l'autore di violenza, o di aver mentito per motivi o scopi personali, o di essere troppo fragile e debole. Infine, per le figure professionali che hanno responsabilità nei confronti dei minori, la denuncia da parte della vittima appare come una sorta di "protezione" laddove sono in gioco decisioni rischiose, in particolare per quanto riguarda l'intervento

[111] Si vedano le pag. 15-18 del rapporto statale.
[112] Si veda il rapporto annuale sulla convalida delle dimissioni e la rescissione consensuale dei rapporti di lavoro dei lavoratori e delle lavoratrici, 2017.
[113] Si veda il manifesto "Tutti insieme. Vogliamo tutto!", della piattaforma sul genere del sindacato CGIL (Confederazione Generale Italiana del Lavoro).
[114] Articolo 18, paragrafo 4 della convenzione.
[115] Si veda "Quando le donne accusano i propri (ex) partner. Le risposte del sistema penale alla violenza maschile nei confronti delle donne nelle relazioni intime", G. Creazzo, R. Palidda, 2011.

del Tribunale Minorile.

141. Ricordando che la decentralizzazione del quadro istituzionale per affrontare la violenza contro le donne non diminuisce la responsabilità del governo centrale di adempiere con la dovuta diligenza al proprio obbligo internazionale e nazionale di fronteggiare in modo efficace tale violenza, il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a:

a. favorire l'accesso delle vittime a servizi di assistenza generali adeguati, come i servizi sanitari, di alloggio, all'occupazione, di pubblica istruzione e formazione, il supporto finanziario ed i servizi all'infanzia, per rispondere alle specifiche esigenze delle vittime di ogni forma di violenza contro le donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul;
b. garantire che tali servizi siano uniformemente distribuiti in tutto il Paese, dispongano delle risorse necessarie e di personale formato sulle dinamiche di genere della violenza contro le donne e sull'esigenza di adottare un approccio incentrato sulla vittima per poter rispondere positivamente ai bisogni delle vittime stesse;
c. garantire che l'erogazione del servizio presti particolare attenzione alle esigenze delle donne che sono o potrebbero essere vittime di discriminazione intersezionale e/o ai gruppi di vittime vulnerabili a causa di particolari circostanze, come ad esempio le vittime affette da disabilità.

Le misure adottate a tale scopo dovrebbero rispettare i requisiti dell'Articolo 18 della Convenzione di Istanbul, che comprendono la necessità che i servizi siano integrati in un approccio multiagenzia alla violenza contro le donne e che siano basati su una comprensione sensibile alle specificità di genere della violenza e su un approccio incentrato sulla vittima che si focalizzi sui diritti umani e la valorizzazione della vittima e non siano subordinati alla volontà di sporgere denuncia o di testimoniare contro l'autore della violenza.

D. Supporto in materia di denunce individuali/collettive (Articolo 21)

142. L'Articolo 21 della Convenzione di Istanbul prevede l'obbligo degli Stati di assicurarsi che le vittime dispongano di informazioni sull'accesso ai meccanismi di denuncia esistenti a livello regionale e internazionale, a seconda del meccanismo ratificato. Nel caso dell'Italia, questi comprendono la Corte Europea sui Diritti dell'Uomo, il Comitato CEDAW e la Carta Sociale Europea. L'articolo ha l'obiettivo di promuovere la disponibilità di un'assistenza sensibile e consapevole per le vittime che presentano le denunce, che può essere fornita dallo Stato, dall'ordine degli avvocati, dalle ONG competenti o da altri organismi.[116] Le organizzazioni di donne e gli operatori e operatrici giuridici contattati dal GREVIO, concordano sul fatto che le informazioni e l'assistenza di questo tipo disponibili per le vittime in Italia sono per lo più dovute ad iniziative della società civile e che le autorità potrebbero fare di più per migliorare l'accesso delle vittime a questi meccanismi.

143. Il GREVIO invita le autorità italiane a potenziare i propri sforzi volti a garantire che le vittime siano informate ed abbiano accesso ai meccanismi di denuncia esistenti a livello regionale e internazionale.

E. Servizi di supporto specializzati (Articolo 22) e Case rifugio (Articolo 23)

144. In Italia, i servizi specializzati per le donne vittime di violenza sono principalmente erogati dai centri antiviolenza. Si tratta di centri gestiti da organizzazioni non governative che offrono alle vittime sostegno psicologico, supporto traumi, consulenza legale, legittimazione e sostegno a breve e lungo termine per ottenere indipendenza economica, servizi di rappresentanza e supporto sociale, numeri verdi e servizi specifici per bambini vittime o testimoni di violenze. Anche l'immediato accesso ad un alloggio sicuro 24 ore su 24 per le vittime ed i loro bambini è offerto dai centri antiviolenza, alcuni dei quali si qualificano anche come case rifugio.

145. Per anni, i centri antiviolenza sono stati regolati esclusivamente tramite leggi regionali. Ciò ha portato a diversi livelli di erogazione del servizio nel Paese, a causa di una serie di fattori: differenze tra leggi regionali, livelli variabili di supporto e finanziamento pubblico locale, e disponibilità di organizzazioni volontarie che gestiscono i centri. Per porre rimedio a tali carenze, la Legge n. 119/2013[117] ha introdotto il principio del finanziamento statale ai centri antiviolenza.

[116] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 130.
[117] Si vedano gli Articoli 5 e 5-bis della Legge n. 119/2013.

La legge ha altresì posto le fondamenta per l'armonizzazione dell'erogazione dei servizi specializzati alle vittime ed ha portato alla conclusione, nel novembre 2014, di un accordo Stato-Regioni sui requisiti minimi per l'accesso al finanziamento statale. Secondo quanto previsto da questo accordo, gli enti pubblici locali e le organizzazioni non governative potranno creare dei centri antiviolenza e delle case rifugio. A tal fine, questi devono essere iscritti negli appositi registri regionali ed i loro statuti devono prevedere, come obiettivo esclusivo o principale, la protezione e il sostegno delle vittime di violenza basata sul genere nei confronti delle donne e dei loro bambini, conformemente agli obiettivi della Convenzione di Istanbul, o, in alternativa, devono possedere un'esperienza comprovata e consolidata di almeno cinque anni nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza contro le donne. Inoltre, il loro personale deve essere esclusivamente di sesso femminile e composto da operatrici in possesso delle necessarie competenze specialistiche.

146. Al momento della valutazione del GREVIO, il numero esatto dei centri antiviolenza e delle case rifugio operanti in Italia era incerto. Le cifre pubblicate sul sito web del DPO118 riportavano un totale di 285 centri antiviolenza in tutto il territorio nazionale, comprendenti 228 case rifugio. Le stime delle organizzazioni di donne erano nettamente inferiori: 160 centri antiviolenza, 79 dei quali gestivano uno o più case rifugio.119 Queste disparità sono dovute alla delega a livello regionale, introdotta dalla Legge n. 119/2013, della responsabilità di individuare le entità idonee ad ottenere finanziamenti.120 Poiché le regioni adottano approcci diversi nell'attuazione della legge e nell'interpretazione dei termini dell'accordo Stato-Regioni del 2014, i dati forniti dalle autorità regionali e riportati al DPO non corrispondono a quelli delle ONG di donne. Il GREVIO è stato informato ad esempio che in alcune regioni, l'idoneità al finanziamento statale è stata accertata tramite autodichiarazione da parte dell'organizzazione interessata, senza effettivi controlli.
A seconda delle regioni, i centri antiviolenza che non riescono ad accedere al finanziamento statale nell'ambito delle procedure di gara regionali, possono essere escluse dalle cifre ufficiali. Pertanto, le cifre ufficiali tendono, da una parte, a includere le entità che non operano nel rispetto degli standard dell'accordo Stato-Regioni del 2014 ma che ricevono finanziamenti statali, e dall'altra, ad escludere entità rispettose di questi standard, ma che non beneficiano dei finanziamenti statali.

147. Questi dati divergenti rendono difficile verificare la copertura e la qualità dell'erogazione di servizi specializzati. Sulla base dei dati delle ONG di donne, un rapporto del 2015 di WAVE[121] ha stimato un ammanco di 6.078 posti letto, una cifra aggiornata a 5.451 posti letto nel rapporto ombra presentato al GREVIO nell'ottobre 2018. Il rapporto pone anche l'accento sul problema della irregolare distribuzione dei servizi all'interno del Paese e sulla limitata capacità da parte delle strutture esistenti di rispondere alle esigenze di tutte le vittime di qualsiasi forma di violenza, come ad esempio il matrimonio forzato. Inoltre, l'attenzione del GREVIO è stata richiamata sul fatto che se gli elenchi di erogatori di servizi sono stilati sulla base di cifre ufficiali imprecise, diminuisce la possibilità di rimandare le vittime a servizi di supporto specializzato.

148. Per quanto riguarda la qualità degli interventi, queste cifre sembrano indicare che molte entità che soddisfano le esigenze delle vittime e dei loro bambini non seguono necessariamente l'approccio richiesto dalla Convenzione di Istanbul, ossia quello basato su una comprensione di genere della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica e che è incentrato sui diritti umani e la sicurezza della vittima, tentando al contempo di prevenire una vittimizzazione secondaria e di favorire l'empowerment (autodeterminazione) delle vittime. Inoltre, i diversi interventi regionali hanno previsto condizioni differenti per l'ammissione delle vittime ai servizi, con alcune categorie - come le donne giovani senza figli, o le donne anziane accompagnate da figli adulti - che incontrano grandi difficoltà ad accedere alle case rifugio. Viene riportato che alcune regioni subordinano l'accesso alle case rifugio al reddito della vittima. Le conseguenze dei diversi meccanismi regionali di finanziamento dei servizi specialistici in termini di impatto sulla stabilità finanziaria delle ONG di donne e sulla continuità dell'erogazione del servizio sono state precedentemente analizzate nel presente rapporto in riferimento all'Articolo 8 della convenzione.

149. Il GREVIO accoglie positivamente l'operato dell'ISTAT e del CNR, i quali, al fine di ottenere un quadro preciso dei servizi specializzati esistenti, hanno recentemente portato a termine una

[118] Si veda www.pariopportunita.gov.it/faqs/aumenta-il-numero-dei-centri-antiviolenze-e-delle-case-rifugio/
[119] Rapporto ombra delle ONG femminili, p. 30.
[120] Le implicazioni della distribuzione regionale dei finanziamenti statali sono esaminate in riferimento all'Articolo 8 della convenzione.
[121] Si veda www.fileserver.wave-network.org/researchreports/WAVE_Report_2015.pdf.

mappatura di tutte le organizzazioni che offrono sostegno e protezione alle vittime di violenza basata sul genere e ai loro bambini.[122] Le informazioni quantitative da essi raccolte saranno integrate da un'analisi qualitativa dei servizi che si estende a tematiche come la natura del servizio ricevuto dalle vittime, il tipo di formazione del personale che offre i servizi, come i servizi sono finanziati e se chi eroga il servizio fa parte di una rete di enti. I dati così ottenuti saranno essenziali per guidare gli interventi necessari volti a garantire un accesso paritario ai servizi specialistici per tutte le vittime di ogni forma di violenza contro le donne nel territorio nazionale. Il GREVIO sottolinea che la mappatura dei servizi specializzati deve tener conto dei requisiti definiti dalla Convenzione di Istanbul per l'erogazione di servizi specializzati, in particolare quelli dell'Articolo 18 della convenzione, e richiama l'attenzione delle autorità sulla metodologia e gli strumenti elaborati dal Consiglio d'Europa per creare inventari e classificare i servizi di supporto disponibili per le donne vittime delle diverse forme di violenza contemplate dalla convenzione, che possono facilitare il compito del CNR e dell'ISTAT.[123]

150. Per quanto riguarda le modalità di finanziamento dei servizi specialistici gestiti dalle ONG, il GREVIO accoglie positivamente la pratica di consentire ai centri antiviolenza e alle case rifugio di utilizzare proprietà confiscate alla mafia ai sensi della legge in vigore. Il GREVIO ha avuto modo di visitare una di queste strutture in Puglia e ritiene che gli altri Paesi potrebbero trarre ispirazione da questa esperienza e introdurre meccanismi simili volti ad utilizzare beni confiscati alla criminalità organizzata a beneficio delle vittime di violenza.

151. Sulla base dei suggerimenti e proposte indicati precedentemente in questo rapporto in riferimento all'Articolo 8 della Convenzione di Istanbul, il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché prendano le misure necessarie per:

a. potenziare la copertura e la capacità dei servizi specializzati in tutto il Paese in riferimento a tutte le forme di violenza contemplate dalla convenzione;
b. armonizzare l'erogazione dei servizi specializzati con gli standard definiti dalla convenzione, che richiedono un approccio basato sui diritti umani, fondato su una comprensione sensibile al genere della violenza contro le donne e mirato a prevenire la vittimizzazione secondaria, garantendo dunque il rispetto dei diritti umani delle vittime e la loro sicurezza e consentendo loro di rafforzare i propri diritti;
c. garantire un accesso paritario all'erogazione del servizio per tutte le vittime presenti sul territorio nazionale, a prescindere da elementi come il reddito;
d. garantire che l'erogazione dei servizi presti la dovuta attenzione alle esigenze specifiche dei gruppi di vittime che sono o potrebbero essere soggette a discriminazione intersezionale, come le donne con disabilità, nonché a quelle dei gruppi più difficili da raggiungere e dei bambini testimoni di violenze;
e. garantire la sostenibilità finanziaria e la continuità nell'erogazione del servizio.

A tal fine, le autorità dovrebbero esaminare l'ipotesi di definire dei criteri più rigidi per l'accreditamento dei centri antiviolenza e/o delle case rifugi in base all'accordo Stato-Regioni del 2014, ottimizzando gli interventi ed i finanziamenti delle regioni in questo ambito.

F. Linea telefonica di sostegno (Articolo 24)

152. A partire dal 2006 le autorità offrono un numero telefonico di supporto (numero verde 1522) per le vittime di violenza basata sul genere. A seguito dell'entrata in vigore della Legge n. 38/2009, la linea telefonica di sostegno è rivolta anche alle vittime di stalking. Il servizio è gestito da una ONG (Telefono Rosa) ed è disponibile gratuitamente in tutto il Paese, 24 ore al giorno, 365 giorni l'anno. Il servizio è disponibile in italiano, inglese, francese, spagnolo e arabo e fornisce una risposta iniziale alle esigenze delle vittime di violenza basata sul genere, ma anche informazioni sui servizi di supporto generale e specializzato disponibili. Il GREVIO è stato informato delle misure in atto per garantire la raccolta e la conservazione dei dati personali in modo anonimo, come previsto dalle leggi nazionali in materia. I dati relativi al numero di chiamate, ai casi ed ai tipi di violenza riportati e le segnalazioni

[122] I risultati di questa mappatura sono disponibili al link: http://istat.it/violenza-sulle-donne/la-fuoruscita-dalla-violenza/centri-antiviolenza.
[123] Mappatura dei servizi di sostegno alle vittime di vilenza contro le donne nel rispetto dei principi della Convenzione di Istanbul - Metodi e strumenti, L. Kelly Strasbourg, dicembre 2018.

vengono trasmessi ogni tre mesi al DPO e resi pubblici sul sito web del dipartimento[124]. In conformità all'Articolo 13 della Legge n. 38/2009, le autorità assicurano la copertura finanziaria della linea di sostegno per un importo pari a circa 615.000 Euro l'anno. Le ONG di donne che gestiscono servizi specializzati riportano che il coordinamento tra la linea di sostegno ed i centri antiviolenza potrebbe essere migliorato, per far sì che tutte le vittime siano adeguatamente segnalate e ricevano il supporto necessario, in particolare accertandosi che il personale che risponde al telefono disponga di un elenco preciso e aggiornato dei servizi specializzati disponibili.

153. A seguito dell'adozione della Legge n. 7/2006 sulle mutilazioni genitali femminili, nel 2009 è stato creato un numero verde di sostegno per le vittime di questa forma di violenza, gestito dal Ministero dell'Interno e dalla polizia di Stato. Il servizio, tuttavia, riceve solo poche chiamate ed è attualmente inattivo, anche se ufficialmente risulta ancora disponibile e continua a ricevere finanziamenti statali. Inoltre, le ONG di donne hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che il servizio era disponibile solo in italiano.[125] Il GREVIO osserva che le vittime potrebbero essere restie a contattare un numero collegato alle forze dell'ordine, poiché il reato di mutilazioni genitali femminili è soggetto ad indagini d'ufficio. A tal riguardo, il GREVIO rammenta l'obbligo per le linee di sostegno di fornire informazioni e supporto in via confidenziale, e che chi telefona rimanga anonimo qualora lo desideri.[126] Secondo le ONG specialistiche, la linea di sostegno dovrebbe essere rinnovata, prestando attenzione alla necessità di riconfigurare il servizio all'interno della linea di sostegno per le vittime di violenza basata sul genere.[127]

154. Il GREVIO invita le autorità italiane a continuare ad adottare le misure necessarie per:

a. garantire che la linea telefonica nazionale di sostegno alle vittime di tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul sia indirizzata ai servizi di supporto generici e specializzati, aumentando il grado di collaborazione tra il supporto telefonico e le organizzazioni di donne, in particolare quelle che gestiscono i centri antiviolenza;

b. garantire che le vittime di mutilazioni genitali femminili abbiano accesso ad un servizio di sostegno telefonico che rispetti i requisiti della Convenzione, in particolare quello di offrire informazioni e supporto in modo riservato e anonimo, e che il servizio sia disponibile in tutte le principali lingue e fornito da personale specializzato in possesso di una conoscenza approfondita di tutte le forme di violenza contemplate dalla convenzione.

G. Supporto alle vittime di violenza sessuale (Articolo 25)

155. In Italia, il GREVIO ha riscontrato che alcuni dipartimenti specialistici degli ospedali pubblici si definiscono centri per le aggressioni sessuali che offrono visite mediche ed esami forensi, supporto per superare il trauma e consulenza, come richiesto dall'Articolo 25. Il GREVIO ha fatto visita a uno di questi centri, l'unità di supporto specialistico per le vittime di violenza sessuale e domestica che fa parte del servizio di pronto soccorso della Clinica Mangiagalli presso il Policlinico di Milano. Il centro opera nell'ambito di un sistema di prima supporto che mette in contatto i settori interessati, come quello dell'supporto sanitaria, le forze dell'ordine e la consulenza sociale e legale, e soddisfa gli standard previsti per quanto riguarda la valutazione del rischio, il rispetto del consenso informato delle vittime e della riservatezza. Un altro centro di questo tipo è attivo presso l'ospedale Sant'Anna di Torino. Inoltre, tutti i servizi di pronto soccorso dei principali ospedali italiani dispongono delle necessarie strutture e apparecchiature e di un personale adeguatamente preparato alla ricezione delle vittime di aggressioni sessuali. Per quanto riguarda gli ospedali più piccoli, in cui potrebbe non esservi personale specializzato, le vittime vengono indirizzate ai centri antiviolenza locali con cui gli ospedali collaborano.[128]

156. Il GREVIO ricorda che un adeguato sostegno alle vittime di violenza sessuale è fondamentale per far sì che esse possano denunciare la violenza e per consentire un'azione giudiziaria efficace. I dati di prevalenza disponibili mostrano dei tassi di denuncia della violenza sessuale molto bassi in Italia, con

[124] Si veda http://www.pariopportunita.gov.it/materiale/report-e-monitoraggio-1522/
[125] Si veda pag. 32 del rapporto ombra delle ONG femminili.
[126] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 137.
[127] Rapporto ombra congiunto di AIDOS e della Rete EndFGM, p.8.
[128] "Guida per le vittime di stupro e di aggressione sessuale in Italia", a cura dell'Ambasciata Britannica a Roma e del Consolato Generale Britannico a Milano, marzo 2019.

un 17% di donne straniere che denunciano gli abusi, rispetto all'11.4% di donne italiane, e delle percentuali ancora inferiori di vittime che richiedono aiuto ai servizi di sostegno, ossia il 6.4% delle vittime straniere e il 3.2% di quelle italiane.[129] Alla luce delle molte violenze non denunciate, il GREVIO è preoccupato dai dati che mostrano una riduzione graduale e costante del numero di reati di violenza sessuale denunciati. Dal 2011 al 2016, il numero totale di casi denunciati di violenza sessuale contro donne e uomini è passato da 4.617 a 4.046 episodi di violenza, mentre la percentuale di casi di violenza maschile nei confronti delle donne è rimasto costante (sopra il 90%). Anche il divario tra il numero di reati di abuso sessuale sulle donne denunciati ed il numero di condanne rappresenta un motivo di preoccupazione: nel 2016, ci sono stati 3.095 casi di violenza sessuale sulle donne denunciati nei primi nove mesi dell'anno, a fronte di cui si conteggiano 1.419 condanne per l'intero anno.[130] I motivi dei bassi tassi di denuncia sono molti e comprendono risposte istituzionali inadeguate a questa forma di violenza, ma anche il fatto che ai sensi delle leggi in vigore la violenza sessuale nei confronti delle donne adulte, di norma, è perseguibile solo *ex parte*.[131]

157. Il GREVIO sottolinea che uno dei cardini alla base dell'erogazione dei servizi di sostegno per le vittime di violenza sessuale è il consenso informato e la necessità di permettere alle vittime di avere il controllo sulle proprie decisioni in merito alle visite mediche e gli esami forensi, la denuncia, il trattamento medico, il referto e il contenuto delle cartelle mediche.[132] In Italia, il personale medico che assiste le vittime nei centri per aggressioni sessuali esistenti o negli ospedali pubblici ha il dovere di denunciare la violenza nei casi in cui il reato sia perseguibile d'ufficio. Considerando che la violenza sessuale è uno dei reati per cui la Convenzione prevede l'indagine e il procedimento d'ufficio, il GREVIO sottolinea l'esigenza di garantire la disponibilità di servizi di sostegno alle vittime di violenza sessuale che garantiscano la riservatezza della vittima.

158. Il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché garantiscano la disponibilità di centri di primo sostegno per vittime di stupro e/o violenza sessuale, che trattino con sensibilità tali episodi tramite personale formato e specializzato e che rispettino il principio del consenso informato della vittima per lo svolgimento di esami medico forensi, la denuncia, il trattamento medico, il referto e il contenuto della cartella medica.

H. Protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza (Articolo 26)

159. Il GREVIO prende atto con favore dei progressi fatti nelle leggi e politiche italiane in termini di riconoscimento del danno subito dai bambini testimoni di violenze nei confronti delle donne. L'Articolo 61, comma 11, del Codice Penale prevede una pena maggiore per gli atti di violenza domestica o i reati nei confronti della libertà individuale e l'integrità fisica commessi in presenza di un minore. Inoltre, la Legge n. 69 del 19 luglio 2019 ha codificato la giurisprudenza dei tribunali penali esistente in materia, che equiparava la violenza nei confronti delle donne in presenza di un minore a una forma di abuso minorile rientrante nel campo di applicazione dell'Articolo 572 del Codice Penale.[133] Il GREVIO accoglie positivamente anche il fatto che l'accrescimento della protezione e del sostegno ai bambini vittime e testimoni di violenza intra familiare costituisca un obiettivo distinto (Area di priorità 2.4) dell'attuale PAN sulla violenza nei confronti delle donne.

160. I dati di prevalenza dell'ISTAT mostrano un aumento del numero di bambini testimoni di violenza domestica nei confronti delle madri (60.3% nel 2006, fino al 65.2% nel 2014). Un'indagine nazionale condotta nel 2015 dall'autorità italiana garante per l'infanzia e l'adolescenza[134], che ha

[129] Fonte: Femminicidio - Il rapporto finale della Prima Commissione d'Inchiesta (Dati e Statistiche), marzo 2018.
[130] Ibid.
[131] Si vedano le ulteriori considerazioni al riguardo contenute nel prosieguo presente rapporto in riferimento all'Articolo 55 della convenzione.
[132] Le uniche eccezioni sono (1) per proteggere l'utente, qualora vi sia ragione di credere che la sua vita, salute o libertà siano in pericolo e (2) per proteggere la sicurezza degli altri, qualora vi sia ragione di credere che potrebbe essere a rischio. Si veda *Combattere la violenza contro le donne: standard minimi per i servizi di sostegno*, Consiglio d'Europa, 2008, p. 19.
[133] Si veda il nuovo comma 4 dell'Articolo 572 del Codice Penale.
[134] Si veda *Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza*, CISMAI, Fondazione Terre des Hommes Italia, 2015.

paragonato l'assistere alla violenza ad un abuso sui minori, ha rilevato che l'essere testimoni di violenza è la seconda forma più diffusa di maltrattamento nei confronti dei bambini: circa il 20% dei bambini che hanno subito maltrattamenti sono testimoni di violenza familiare. La stessa indagine ha analizzato il tipo di sostegno fornito ai bambini senza, tuttavia, definire quale tipo di abuso minorile comportasse il reato. Il tipo d'intervento maggiormente messo in atto dai servizi sociali è stato l'allontanamento del bambino dalla famiglia (33.7%); altri interventi prevedevano l'offerta di sostegno economico (27.9%) ed educativo (17.9%) alla famiglia, mentre nel 38.4% dei casi ai bambini sono state offerte varie forme di supporto, che andavano dalla consulenza psicologica al sostegno dei centri antiviolenza; alcuni bambini,7.9%, non hanno ricevuto alcun tipo di supporto. L'indagine ha inoltre sottolineato disomogeneità geografiche nella risposta da parte dei servizi sociali e la mancanza di livelli di finanziamento adeguati per tali servizi.

161. Il GREVIO osserva che sulla base delle informazioni disponibili, è difficile stabilire in che misura i bambini testimoni di violenze abbiano accesso ad adeguati servizi di protezione e sostegno in Italia. In ogni caso, il gruppo ha riscontrato che uno dei principali ostacoli che impedisce tale accesso è la mancata comprensione da parte delle figure professionali che operano nei servizi sociali della violenza basata sul genere e dei suoi effetti sui bambini. Il nocciolo del problema è la tendenza degli enti preposti, in particolare i servizi sociali, a minimizzare la violenza, sottovalutando il pericolo che essa rappresenta per la sicurezza e il benessere della madre e del bambino, e ad incolpare le vittime per il rapporto tormentato tra il padre violento e il bambino. In tali circostanze, molti bambini testimoni di violenze non ricevono il giusto sostegno. Come illustrato nel prosieguo del presente rapporto, nella sezione dedicata all'analisi delle misure adottate per attuare l'Articolo 31 della Convenzione, questa tendenza espone le madri ed i bambini ad un rischio di ri-traumatizzazione e di vittimizzazione secondaria, come nei casi in cui i bambini vengono separati dalle madri e collocati presso famiglie affidatarie o in case famiglia. Inoltre, le ONG di donne e le ricercatrici hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che molti assistenti sociali non ricevono adeguata formazione. Senza le competenze professionali necessarie, essi si sentono impreparati e "sopraffatti" dalla responsabilità di gestire situazioni di violenza e di consigliare la scelta migliore.

162. Il GREVIO valuta positivamente l'adozione della Legge n.. 4/2018, contenente varie disposizioni che rafforzano il supporto ai bambini divenuti orfani a seguito dell'omicidio di uno dei propri genitori per mano dell'altro. Le misure di sostegno introdotte da questa legge prevedono, ad esempio, l'erogazione di borse di studio e il finanziamento di servizi formativi e di consulenza per aiutarli a trovare un impiego. La legge richiede lo stanziamento di un importo extra di due milioni di euro l'anno per finanziare tali misure nell'ambito del "Fondo di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dei reati intenzionali violenti, nonché agli orfani per crimini domestici". Almeno il 70% di questa cifra è destinato a finanziare misure a supporto dei bambini, mentre il rimanente 30% è volto a sostenere gli orfani maggiorenni che non sono economicamente indipendenti. Il GREVIO, tuttavia, osserva che l'effettiva attuazione della legge è ritardata dalla mancata adozione delle normative necessarie per definire i criteri di erogazione dei fondi.

163. Sulla base dei suggerimenti e proposte indicati nel presente rapporto in riferimento all'Articolo 31 della Convenzione di Istanbul, il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché compiano maggiori sforzi per:

a. garantire livelli più elevati di sensibilizzazione tra i le figure professionali interessate, come gli assistenti sociali, gli operatori e operatrici del settore legale e sanitario e gli psicologi, sugli effetti dannosi subiti da bambini che assistono a scene di violenza domestica;

b. offrire ai bambini testimoni di violenze domestiche servizi di supporto adeguati e specifici per la loro età, fondati su una comprensione di genere della violenza contro le donne, tenendo in dovuta considerazione l'interesse migliore del bambino e includendo una procedura di valutazione del rischio.

Il GREVIO invita le autorità italiane ad accelerare l'adozione del regolamento attuativo della Legge n. 4/2018 contenente misure di supporto per bambini orfani a causa di reati di violenza domestica.

I. Segnalazione da parte delle figure professionali (Articolo 28)

164. La legislazione italiana prevede ampi obblighi di informativa da parte delle figure professionali che, nel corso del loro lavoro, possano entrare in contatto con vittime di violenza contro le donne. Gli

Articoli 361 e 362 del Codice Penale richiedono ad un membro della pubblica amministrazione o del servizio pubblico di denunciare i reati scoperti durante lo svolgimento delle proprie mansioni, purché il reato sia perseguibile d'ufficio. L'obbligo di denunciare tali reati è valido anche per gli operatori e le operatrici del settore sanitario, fatto salvo nei casi in cui la denuncia esponga la persona che riceve il sostegno sanitario a procedimenti penali.

165. I notevoli obblighi imposti al personale sanitario sollevano il problema dell'autonomia della vittima. Un elemento chiave del rapporto medico-paziente è la riservatezza, e gli operatori e le operatrici sanitarie di norma devono rispettare la riservatezza del paziente. Ciò si basa sull'idea che le persone non debbano essere disincentivate a richiedere cure mediche per paura di una divulgazione delle proprie condizioni a terzi. Un rapporto confidenziale è un prerequisito per poter offrire una diagnosi corretta e le migliori cure mediche possibili. Questo fattore è ancora più importante per le vittime di violenza domestica, stupro, violenza sessuale o altre forme di violenza contemplate dalla Convenzione. Il rapporto ombra presentato al GREVIO dall'associazione BeFree[135] sottolinea come le linee guida nazionali applicate nei pronto soccorso italiani (il "Codice Rosa") pongano fortemente l'accento sul requisito di denunciare il reato alle forze dell'ordine e ai tribunali, a scapito di un approccio sensibile alle specificità di genere alla violenza contro le donne e del rispetto per l'autodeterminazione delle donne. Per quanto riguarda le mutilazioni genitali femminili, il rapporto ombra presentato al GREVIO da AIDOS[136] e dalla rete EndFGM indica che gli operatori e le operatrici sanitarie non sono inclini a segnalare e denunciare casi di MGF o di potenziale MGF, poiché ritengono che la pena per i genitori sia estremamente severa e contraria al miglior interesse del bambino, specialmente alla luce della possibile revoca dei diritti genitoriali. Inoltre, il personale medico crede che denunciando i casi di MGF, metterebbe a rischio il rapporto di fiducia tra medico e paziente. Allo stesso tempo, i dipendenti sanitari giocano un ruolo importante nell'individuazione delle vittime di violenza e potrebbero essere le uniche figure professionali a sapere che una donna ha subito un abuso. In genere, la mancata denuncia da parte del personale medico dei casi di MGF rende il fenomeno invisibile e molto difficile da tenere sotto controllo.

166. L'obbligo previsto dall'Articolo 28 è attentamente formulato per consentire al personale sanitario, qualora abbia motivi ragionevoli di credere che sia stato commesso un grave atto di violenza e che probabilmente ne saranno commessi degli altri, di segnalare il proprio sospetto alle autorità competenti senza rischiare di incorrere in sanzioni per aver violato il loro obbligo al segreto professionale. La relazione esplicativa indica esplicitamente che questa disposizione non impone un obbligo di denuncia a queste figure professionali.[137] Laddove le leggi applicabili prevedano un obbligo di denuncia, il GREVIO sottolinea che gli operatori e le operatrici sanitarie devono attentamente soppesare quest'obbligo rispetto alla necessità di rispettare l'autonomia della vittima e al rischio di disincentivare la vittima a richiedere supporto e protezione a livello istituzionale. Secondo il GREVIO, tale approccio è fondamentale per l'emancipazione delle vittime e, sostanzialmente, per aumentare i tassi di denuncia da parte delle vittime stesse.

167. Il GREVIO esorta le autorità italiane ad accertarsi che l'obbligo di denuncia sia caratterizzato dalla offerta di informazioni complete e sensibili nei confronti della vittima, per consentirle di prendere una decisione informata e di mantenere la propria autonomia, proteggendo al tempo stesso la sicurezza di tutti, in particolare quella dei bambini. A tal fine, le autorità potrebbero prendere in esame l'ipotesi di rivedere le linee guida nazionali esistenti per i pronto soccorso e/o la loro attuazione al fine di garantire che esse adottino un approccio basato sul genere e fondato sul rispetto per l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne, agendo al tempo stesso in una prospettiva che coinvolga gli enti istituzionali e le ONG di donne. Per quanto riguarda le mutilazioni genitali femminili, le autorità potrebbero confrontarsi in modo costruttivo con gli operatori e le operatrici del settore sanitario per trovare una soluzione alla mancata denuncia dei casi di MGF.

V. Diritto sostanziale

[135] Si vedano le pag. 12-14 del rapporto.
[136] Pag. 8 del rapporto.
[137] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 147.

168. Il Capitolo V della Convenzione di Istanbul si occupa di una serie di disposizioni legate al diritto sostanziale, nell'ambito del diritto civile e penale. L'obiettivo è quello di creare, all'interno di tutti gli Stati contraenti, il quadro legislativo necessario per prevenire la violenza nei confronti delle donne, proteggerle dalla vittimizzazione secondaria e garantire un intervento efficace e un procedimento giudiziario da parte delle forze dell'ordine. Per definire una scala di priorità, questa sezione del rapporto riguarda molte, ma non tutte, delle disposizioni del Capitolo V della Convenzione.

a. Diritto civile

i. Procedimenti e vie di ricorso in materia civile (Articolo 29)

169. Nel corso della sua valutazione, il GREVIO ha riscontrato scarsa evidenza di adozione di misure in ottemperanza all'Articolo 29, paragrafo 2, della Convenzione, volte a offrire alle vittime dei risarcimenti civili nei confronti delle autorità statali che non abbiano adempiuto al loro dovere di adottare le necessarie misure di prevenzione o di protezione nell'ambito delle loro competenze. Una di queste misure è quella derivante dalla Legge n. 117/1988, come modificata dalla Legge 18/2015 (nota come Legge Vassalli). Ai sensi di questa legge, chiunque abbia subito un danno ingiusto per effetto di un atto o sentenza giudiziaria illegittima, un provvedimento giudiziario posto in essere con colpa grave o un diniego di giustizia, ha diritto a richiedere un risarcimento. La richiesta di risarcimento viene presentata al Primo Ministro dopo aver esperito tutti gli altri strumenti riparativi disponibili, compreso il ricorso dinnanzi a tribunali di grado superiore.

170. Secondo i rappresentanti della società civile e gli avvocati incontrati dal GREVIO, tuttavia, la legge Vassalli non viene quasi mai applicata nell'investigazione delle responsabilità dei magistrati per la carente gestione dei casi di violenza contro le donne. Il GREVIO osserva inoltre che l'unico caso correlato noto alle ONG di donne - una sentenza del Tribunale di Messina che accertava la mancata adozione da parte delle autorità inquirenti, di misure rientranti nelle loro competenze per prevenire l'omicidio di una donna - è stato ribaltato dai giudici della corte d'appello.[138] Un rapporto della Assemblea Nazionale del novembre 2017, che analizzava lo stato di attuazione della Convenzione di Istanbul nell'ordinamento giuridico italiano[139], affermava a tal riguardo che sembra esserci una lacuna legislativa che lascia le vittime senza vie di ricorso adeguate, in violazione dei requisiti dell'Articolo 29, paragrafo 2. Il GREVIO sottolinea che l'obbligo derivante da questa disposizione non deve essere limitato al dolo o alla colpa grave da parte della magistratura nel proteggere la vita[140] e che deve applicarsi a tutti i casi di mancata protezione dei diritti umani della vittima da parte di qualsiasi autorità competente, comprese, ad esempio, le forze dell'ordine e gli assistenti sociali.

171. Le misure adottate in Italia per offrire alle vittime delle vie di ricorso civili adeguate contro i autori di violenza, conformemente all'Articolo 29, paragrafo 1, della Convenzione, sono analizzati nel prosieguo del presente rapporto in riferimento alla valutazione delle misure per l'attuazione degli Articoli 52 e 53 della Convenzione.

172. Il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché adottino misure per colmare il vuoto legislativo dovuto all'assenza di rimedi civili nei confronti delle autorità statali, siano esse giudiziarie o istituzionali, che non abbiano rispettato il proprio dovere ad assumere le necessarie misure preventive o protettive adeguate nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri, come previsto dai requisiti dell'Articolo 29, paragrafo 2 della Convenzione di Istanbul.

2. Risarcimenti (Articolo 30)

[138] Si veda la sentenza del Tribunale di Messina, I sezione civile, del 30 maggio 2017 (e le relative osservazioni a pagina 36 del rapporto ombra delle ONG femminili) e la sentenza della Corte d'Appello di Messina, II sezione civile, del 19 marzo 2019.
[139] Si veda pag. 47 del rapporto n. 50 (IV edizione) "La Convenzione di Istanbul contro la violenza nei confronti delle donne – L'attuazione nell'ordinamento interno", 15 novembre 2017.
[140] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 163.

173. In Italia, le vittime di reati possono presentare una richiesta di risarcimento a carico dell'autore del reato durante il procedimento penale o avviando una causa civile separata.[141] Non esistono dati che indichino quante vittime di violenza contro le donne abbiano beneficiato del risarcimento nell'ambito dei procedimenti civili o penali e quali siano gli importi riconosciuti.

174. Vi sono vari ostacoli che sembrano impedire alle vittime di richiedere un risarcimento dinnanzi ai tribunali civili, come le elevate soglie probatorie, i costi ed i ritardi dei procedimenti. Secondo le ONG, le vittime non intraprendono quasi mai questa via legale e le prassi giudiziarie prevalenti impediscono loro di richiedere il risarcimento dei danni nell'ambito dei procedimenti civili per la definizione dei diritti di affidamento e di visita.[142]

175. Per richiedere un risarcimento durante un processo penale, la vittima deve prendere parte al procedimento. Ciò implica che deve supportare l'azione penale con la propria testimonianza e fornire prove. I giuristi riportano che questo requisito spesso le si ritorce contro, perché sposta l'attenzione dei tribunali dalla condotta del trasgressore a quella della vittima e la sottopone ad un esame di "credibilità" da parte dei tribunali. In base allo stereotipo per cui una vittima "credibile" deve essere fragile, remissiva e non intenzionata a richiedere un risarcimento, le vittime non vengono credute e sono spesso soggette ad una vittimizzazione secondaria. Ciò indica che la giurisprudenza dei tribunali di grado superiore[143], secondo cui la sola asserzione da parte della vittima è sufficiente per emettere una sentenza di risarcimento, non viene uniformemente seguita nella pratica.

176. Qualora i tribunali penali stabiliscano il diritto della vittima al risarcimento senza fissare un importo preciso, o nei casi in cui definiscano l'importo di un anticipo[144], il completo risarcimento delle vittime è rinviato ai tribunali civili. In questi casi, i ritardi e gli ulteriori costi da sostenere per avviare delle azioni civili può fungere da deterrente e danneggiare la vittima, consentendo all'autore del reato di avere maggiore tempo per organizzare la propria insolvenza. Inoltre, non vi sono dei criteri uniformi per valutare e quantificare i danni, in particolare quelli morali.

177. A seguito dell'adozione della Legge n. 122/2016 (come modificata dalla Legge n. 167/2017), in attuazione della Direttiva UE 2004/80/CE, il risarcimento da parte dello Stato può essere riconosciuto alle vittime di violenza contro le donne laddove il risarcimento non possa essere ottenuto dall'autore del reato. Il risarcimento statale si limita a coprire le spese mediche o di previdenza sociale documentate, fatto salvo nei casi di omicidio o di violenza sessuale, per cui il risarcimento può coprire anche altri tipi di spese. I risarcimenti sono finanziati attraverso un fondo di solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti. L'effettivo pagamento del risarcimento statale rimane, tuttavia, soggetto alla disponibilità dei fondi. Inoltre, ha un tetto massimo che varia a seconda della natura del reato e non sempre rappresenta un risarcimento "adeguato", come richiesto dalla Convenzione.[145] I dati a disposizione[146] mostrano che solo poche vittime beneficiano di questo regime, indicando dunque una sua possibile inadeguatezza nel comprendere tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione, nonché delle condizioni eccessivamente restrittive per l'ottenimento del risarcimento.

178. Il GREVIO valuta positivamente l'adozione della Legge n. 4/2018, che ha introdotto specifiche misure volte a garantire il risarcimento agli orfani delle vittime di femminicidio, come misura che va oltre i rigidi requisiti dell'Articolo 30 della Convenzione. La legge introduce il dovere da parte dell'autorità inquirente di richiedere il sequestro dei beni del trasgressore a partire dall'inizio del procedimento147, il pagamento provvisorio del 50 % dei danni stimati, dal momento in cui viene pronunciata una condanna e l'estensione agli orfani di vittime di femminicidio del diritto al summenzionato regime di risarcimento da parte dello Stato.

179. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane ad adottare ulteriori misure per:

[141] Articoli da 74 a 76 del Codice di Procedura Penale.
[142] Rapporto ombra delle ONG femminili, p. 37.
[143] Ibid., nota a piè di pagina n. 87.
[144] Ai sensi dell'Articolo 539 del Codice di Procedura Penale.
[145] In base al Decreto ministeriale del 31 agosto 2017, del Ministero dell'Interno, gli importi massimi ammontano a 7.200 Euro nei casi di omicidio, 4.800 Euro nei casi di violenza sessuale e 3.000 Euro per gli altri reati.
[146] Il rapporto ombra cita i dati del Ministero dell'Interno, secondo cui 164 vittime hanno beneficiato del risarcimento statale a partire dall'emanazione della Legge 122/2016.
[147] Articolo 316 del Codice di Procedura Penale.

a. agevolare l'accesso delle vittime al risarcimento nei procedimenti civili e penali e ad garantire che tale risarcimento sia prontamente riconosciuto e proporzionato alla gravità del danno subito;
b. elaborare criteri per garantire una quantificazione armonizzata dei danni subiti dalla vittima, compresi in particolare i danni morali;
c. agevolare l'accesso delle vittime al risarcimento statale, garantire che tale risarcimento sia adeguato secondo i requisiti dell'Articolo 30, comma 2 della Convenzione di Istanbul, che sia riconosciuto entro un lasso di tempo ragionevole, come previsto dall'Articolo 30, comma 3 della Convenzione, e che sia idoneo a soddisfare le vittime di tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione che abbiano subito gravi lesioni personali o danni alla salute.

3. Affidamento dei figli, diritti di visita e sicurezza (Articolo 31)

180. A seguito dell'emanazione della Legge n. 54/2006, i tribunali civili italiani sono vincolati dal principio dell'affidamento condiviso come soluzione predefinita nei casi di separazione o divorzio. I dati dell'ISTAT mostrano che nella pratica l'affidamento condiviso si applica in circa il 90% di tali casi.[148] Le leggi in vigore non prevedono un obbligo esplicito per gli enti istituzionali di garantire che, nel definire i diritti di affidamento e di visita, si tenga conto degli episodi di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione, come richiesto invece dall'Articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione. Ciononostante, vari articoli del Codice Civile consentono di mettere al primo posto il miglior interesse del bambino, al di là del principio dell'affidamento condiviso. Pertanto, ai sensi dell'Articolo 330 del Codice Civile, i tribunali possono decidere la revoca della potestà genitoriale laddove un genitore violi o ignori i propri obblighi genitoriali o abusi della propria autorità arrecando gravi danni al bambino. L'Articolo 333 del Codice Civile prevede l'allontanamento del genitore da casa qualora il suo comportamento non giustifichi la revoca della propria potestà genitoriale, ma arrechi comunque danno al bambino. Inoltre, l'Articolo 337-quater del Codice Civile prevede che possa essere concesso l'affidamento esclusivo del bambino ad un genitore, qualora l'affidamento all'altro genitore vada contro l'interesse del bambino. Al fine di garantire l'efficace attuazione di queste disposizioni, il Decreto -Legge n. 93/2013 ha introdotto il dovere per l'autorità inquirente di informare i tribunali minorili di eventuali procedimenti penali in corso per reati di maltrattamento, violenza sessuale aggravata e/o stalking commessi nei confronti di un bambino o dal genitore del bambino nei confronti dell'altro genitore. I canali di comunicazione tra tribunali penali e civili/minorili sono stati ulteriormente potenziati con l'emanazione della Legge n. 69 del 19 luglio 2019.

181. Tuttavia, il GREVIO osserva che, di fatto, queste disposizioni vengono raramente utilizzate per proteggere i bambini testimoni di violenze nei confronti delle proprie madri, anche nei casi in cui la violenza ha portato alla condanna e/o altre misure, compresi ordini di protezione, nei confronti degli autori di violenza. Il GREVIO esprime particolare preoccupazione sulle informazioni fornite dalle ONG[149] secondo cui il meccanismo in vigore, piuttosto che permettere la protezione delle vittime e dei loro bambini, "si ritorce contro" le madri che tentano di proteggere i loro bambini denunciando la violenza e le espone ad una vittimizzazione secondaria.

182. Queste informazioni sono corroborate dai rapporti istituzionali[150] e dalle ricerche[151] che mostrano gli effetti negativi sulle vittime ed i loro bambini dell'assenza di canali di comunicazione efficaci tra giurisdizioni civili e penali e/o dell'assenza di un'adeguata comprensione del fenomeno della violenza contro le donne e delle conseguenze sui bambini: i magistrati di diritto civile tendono ad affidarsi alle conclusioni dei consulenti tecnici d'ufficio (CTU) e/o dei servizi sociali, che spesso assimilano gli episodi di violenza a situazioni di conflitto e dissociano le considerazioni relative al rapporto tra la vittima e l'autore di violenza da quelle riguardanti il rapporto tra il genitore violento e il bambino. Inoltre, le denunce delle vittime di abuso da parte del partner sono spesso rigettate sulla base di motivazioni dubbie come "la sindrome da alienazione parentale" e si incolpano le madri per la riluttanza dei figli ad incontrare il padre violento. I test di personalità, che non sono predisposti per le situazioni di violenza, fanno sì che molte vittime vengano ritenute incapaci di fare da genitore. Il

[148] Secondo questi dati, nel 2015 l'89% delle sentenze di separazione e di divorzio hanno concesso l'affidamento
[149] Rapporto ombra sui processi nei casi di affidamento.
[150] Si veda il paragrafo 7.6 delle linee guida emesse dal Consiglio Superiore della Magistratura a maggio 2018.
[151] Rapporto ombra delle ONG femminili, p. 42.

GREVIO sottolinea l'elevato rischio comportato dall'utilizzo della nozione di alienazione parentale e dei relativi concetti in maniera tale da consentire che la violenza nei confronti delle donne e dei loro bambini non vengano identificate e/o siano messe in discussione, poiché ignorano la natura di genere della violenza e gli aspetti essenziali del benessere dei bambini.[152]

183. Pertanto, alcuni tribunali civili e CTU non solo non riescono a individuare i casi di violenza, ma tendono a ignorarli.[153] In presenza di procedimenti penali paralleli, ciò può portare a situazioni in cui le vittime sono messe sotto pressione affinché facciano cadere le accuse penali nei confronti del perpetratore, poiché in caso contrario sarebbe impossibile rappacificare la famiglia e raggiungere un accordo sull'affidamento e la visita, nel nome di principi come la "*friendly parent provision*" (norme a favore del genitore ben disposto). Il GREVIO ha raccolto varie prove, compresi testimoni individuali, che suggeriscono che i tribunali civili spesso richiedono alle vittime di incontrare il partner violento, a prescindere dalla denuncia di abuso da parte della vittima e senza uno screening o una valutazione del rischio, fin quando non viene raggiunto un accordo "amichevole".

184. Il GREVIO sottolinea che la violenza nelle relazioni intime è un fattore chiave per definire l'affidamento del bambino.[154] Il GREVIO osserva che un sistema basato sul raggiungimento di accordi da parte dei genitori nel miglior interesse del bambino, potrebbe evitare difficoltà a molti genitori separati. Tuttavia, si rivela inadeguato per le coppie la cui relazione è stata viziata dalla violenza. Il GREVIO rammenta che la violenza tra partner indica uno squilibrio di potere nella relazione che può influenzare negativamente la capacità di negoziare in modo equo e di arrivare ad un accordo reciprocamente accettabile. Una donna che vittima di violenza domestica, solitamente ha bisogno di uno specifico sostegno per negoziare gli accordi con l'altro genitore violento. Degli incontri congiunti tra il genitore violento e la vittima per raggiungere un accordo sull'affidamento, possono essere visti come una mediazione obbligatoria, dato che la vittima non ha scelta se non prendervi parte per trovare un accordo, contrariamente ai requisiti dell'Articolo 48 della Convenzione.

185. Inoltre, il GREVIO nota con estrema preoccupazione la diffusa prassi dei tribunali civili di considerare una donna che solleva la problematica della violenza domestica come un motivo per non partecipare agli incontri e opporsi all'affidamento o alle visite, come un genitore "non collaborativo" e quindi una "madre inadatta" che merita di essere sanzionata.[155] Le conseguenze negative per le vittime sono diverse: dal sottoporre le vittime a trattamenti terapeutici o sessioni formative obbligatorie per migliorare le loro capacità genitoriali, fino alla limitazione e/o revoca dei propri diritti genitoriali. I tribunali possono anche sottoporre i bambini a trattamenti terapeutici per riprendersi dalla "alienazione parentale", invece di affidarli agli adeguati servizi di sostegno.[156]
Il GREVIO sottolinea come sia necessario che i tribunali civili indaghino su tutte le denunce di violenza e abuso, assieme ai tribunali penali qualora vi siano procedimenti penali in corso contro il padre del bambino della vittima, o cercando attivamente informazioni da altre fonti, come le forze

dell'ordine, le autorità locali, i servizi sanitari, educativi e di supporto specializzato per le donne.[157]

186. Alla luce delle ricerche indicanti che degli accordi inadeguati sull'affidamento e la visita del

[152] Si veda il resoconto del dicembre 2017 dell'Associazione Europea di Psicoterapia (EAP) secondo cui i concetti di "sindrome da alienazione parentale" (SAP) e di "alienazione parentale" (AP) non sono idonei ad essere usati nelle pratiche psicoterapeutiche. La dichiarazione dell'EAP, composta da 128 associazioni di psicoterapisti di 41 Paesi europei, funge da linea guida per gli psicoterapisti di tutta Europa. Si veda anche l'intervista di C. Obber al giudice italiano F. Roia, pubblicata il 3 agosto 2018 su Lettera Donna, disponibile al link: www.letteradonna.it/it/articoli/conversazioni/2018/08/03/alienazione-parentale-fabio-roia/26323/.
[153] *Un silenzio assordante – La violenza occultata su donne e minori*, P. Romito, 2016.
[154] Si veda il resoconto del 31 maggio 2019 della Piattaforma delle Nazioni Unite e dei meccanismi regionali indipendenti sulla violenza nei confronti delle donne ed i diritti delle donne.
[155] Questa prassi è incoraggiata da protocolli come la Carta di Civitanova, a cui si fa riferimento a pagina 17 del rapporto ombra sui processi per l'affidamento dei minori, che richiede l'imposizione di "punizioni amministrative, civili e possibilmente anche penali" nei casi in cui un genitore "ostacoli e/o si opponga all'esercizio del diritto del minore all'affidamento condiviso.
[156] Si veda il riferimento al programma "REFARE – Reconnecting family relationships programme", presente a pag. 14 del rapporto ombra sui processi riguardanti l'affidamento dei minori.
[157] Per indicazioni più dettagliate su come ricercare e individuare i casi di violenza, il GREVIO rimanda ai suggerimenti e proposte formulate al par. 164 del rapporto di valutazione (di base) sul Portogallo, gennaio 2019.

bambino possono esporre le donne ad abusi post-separazione[158] ed a vittimizzazione secondaria[159], il GREVIO sottolinea come la sicurezza del genitore non violento e del bambino debbano essere un elemento centrale nel decidere nel miglior interesse del bambino per quanto riguarda gli accordi sull'affidamento e le visite. Per quanto riguarda l'ultimo punto, il paragrafo 2 dell'Articolo 31 della Convenzione, richiede che l'esercizio dei diritti di visita e di affidamento non metta a repentaglio i diritti e la sicurezza della vittima o del bambino. Quest'obbligo deriva dalla presa di coscienza che per molte vittime ed i loro bambini, rispettare le ordinanze di applicazione del diritto di visita può rappresentare un grave rischio alla loro sicurezza, poiché spesso significa incontrare l'autore della violenza faccia a faccia[160] e questo fattore può contribuire a provocare gravi episodi di violenza, compreso l'omicidio della donna e/o del bambino.[161] Pertanto, un'adeguata valutazione del rischio deve formare parte integrante di questi processi, anche quando essi si basano su un accordo tra i genitori, in modo da garantire che gli accordi presi vadano nel miglior interesse del bambino e in particolare che sia tutelata la sicurezza del genitore e del bambino. Sebbene il GREVIO sostenga il diritto del bambino a mantenere un legame con entrambi i genitori, previsto dall'Articolo 9, comma 3 della Convenzione ONU sui Diritti dell'Infanzia, l'esposizione alla violenza domestica - come vittima o testimone - richiede delle eccezioni alla regola nel miglior interesse del bambino.[162]

187. Il GREVIO nota che la formulazione generica delle disposizioni di legge in vigore non aiuta ad evitare le summenzionate prassi giudiziarie problematiche. Inoltre, osserva che sebbene esistano esempi di buone pratiche giudiziarie, la giurisprudenza dei tribunali di grado superiore[163] non abolisce in modo uniforme l'uso delle tesi difensive basate su o simili alla "alienazione parentale", né definisce chiaramente l'obbligo dei giudici di selezionare i casi di violenza domestica ed eseguire valutazioni del rischio nel miglior interesse del bambino. Sono state elaborate delle Linee guida nazionali[164] che fanno esplicito riferimento ai requisiti dell'Articolo 31 della Convenzione di Istanbul in merito all'operato di tutti gli enti istituzionali incaricati di proteggere i bambini, come il sistema giudiziario ed i servizi sociali, ma tali linee guida non sono né obbligatorie, né integrate. Il GREVIO osserva con estrema preoccupazione che in alcuni tribunali, le linee guida sono sostituire da linee guida locali che ignorano i principi della Convenzione di Istanbul.[165] In generale, il GREVIO teme che le difficoltà nell'adempiere i requisiti dell'Articolo 31 possa essere dovuta all'introduzione di una riforma giuridica sull'affidamento condiviso che non è stata in grado di valutare attentamente le costanti disuguaglianze tra donne e uomini e gli alti tassi di esposizione alla violenza di donne e bambini, nonché i rischi della violenza post-separazione.

188. Il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché adottino le misure necessarie, comprese eventuali modifiche legislative, per garantire che i tribunali competenti abbiano il dovere di esaminare tutte le problematiche legate alla violenza contro le donne al momento di stabilire l'affidamento ed i diritti di visita, nonché di valutare se tale violenza legittimi una richiesta di limitazione dei diritti di affidamento e di visita. A tal fine, le autorità dovrebbero:

[158] Una panoramica della ricerca in questo settore mostra che per molte donne e bambini, la violenza aumenta dopo la separazione; che gli accordi per le visite (comprese le ordinanze di applicazione dei diritti di visita) rappresentano un terreno fertile per la perpetuazione di abusi fisici ed emotivi nei confronti di bambini e donne, anche laddove vi sia un livello elevato di supervisione; che il contatto con il bambino spesso sostituisce la relazione intima come mezzo di controllo degli uomini sulle donne, e dunque il contatto stesso può divenire una forma di violenza post-separazione. Si veda: R. Thiara e C. Harrison, "Safe not sorry: Key issues raised by research on child contact and domestic violence", Women's Aid, 2016, disponibile al link: https://warwick.ac.uk/study/cll/research/swell/ourwork/final- safe-not-sorry-for-web-jan-2016.pdf.

[159] Alcuni studi sugli omicidi di minori da parte degli autori di violenze domestiche nell'ambito dei propri contatti con il bambino hanno dato vita a una campagna nazionale nel Regno Unito, gestita da Women's Aid (si veda: www.womensaid.org.uk/tag/nineteen-child-homicides/) e hanno portato ad una revisione delle prassi giudiziarie sull'affidamento ed i diritti di visita in alcuni Paesi.

[160] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 176.

[161] Al momento della valutazione del GREVIO, vi era un caso in attesa di sentenza dinnanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (ricorso n. 44166/15 – *Penati c. Italia*) riguardante la morte di Federico Shady Barakat, il figlio della ricorrente, che aveva otto anni all'epoca dei fatti, per mano del padre, durante un incontro tra il padre e il figlio nell'ambito di una visita protetta presso i locali di un'azienda sanitaria locale (ASL).

[162] Il Comitato ONU sui Diritti dell'Infanzia enfatizza, nel paragrafo 61 della propria Osservazione Generale n. 13, che "l'interpretazione del miglior interesse del bambino deve rispettare l'intera Convenzione, compreso l'obbligo di proteggere il bambino da qualsiasi forma di violenza".

[163] Sebbene la sentenza della Corte di Cassazione Penale n. 7041 del 20 marzo 2013 formuli chiaramente delle riserve da parte del tribunale in merito all'uso di questi argomenti, la sentenza della Corte di Cassazione Civile n. 6919 dell'8 aprile 2016 non prende una posizione altrettanto chiara a tal riguardo.

[164] Si veda "Requisiti minimi d'intervento nei casi di minori testimoni di violenze nei confronti delle madri", CISMAI (Coordinamento Italiano dei Servizi contro il Maltrattamento e l'Abuso all'Infanzia), giugno 2017.

[165] Come il Protocollo del Tribunale di Brindisi, nota a piè di pagina 91 del rapporto ombra delle ONG femminili, o il protocollo di Milano e la Carta di Civitanova, menzionati nel rapporto ombra sui procedimenti giudiziari sull'affidamento dei minori.

a. valutare modifiche legislative, per riconoscere in modo esplicito la necessità di tener conto degli episodi di violenza che rientrano nella Convenzione di Istanbul in sede di determinazione dell'affidamento e dei diritti di visita dei bambini;

b. adottare misure che formalizzino un processo sistematico per l'analisi preliminare di casi inerenti all'affidamento o ai diritti di visita, al fine di stabilire se la violenza ha rappresentato un problema nella relazione e se è stata denunciata;

c. indagare in modo puntuale su tutte le denunce di violenza, migliorando la collaborazione con i tribunali penali e gli altri organismi coinvolti, comprese, a titolo esemplificativo, le forze dell'ordine, le autorità sanitarie e scolastiche ed i servizi di supporto specializzati di sostegno alle donne;

d. integrare procedure di valutazione del rischio in sede di determinazione dell'affidamento e dei diritti di visita, per tutelare l'interesse migliore del bambino;

e. assicurarsi che i tribunali possano nominare solo operatori e operatrici, in particolare psicologi e psichiatri infantili, che abbiano dimestichezza con il tema della violenza contro le donne e le disposizioni della Convenzione di Istanbul, per offrire consulenza sui temi dell'affidamento e delle visite in situazioni di violenza contro le donne;

f. vietare l'uso da parte dei consulenti tecnici, degli assistenti sociali e dei tribunali dei concetti legati alla "alienazione parentale", o di qualsiasi altro approccio o principio, come il "*friendly parent provision*"-"buon genitore", che tendono a considerare le madri che segnalano la violenza come "non collaborative" e "non adatte" a fare da genitore, incolpandole del cattivo rapporto tra il genitore violento ed il figlio;

g. abbandonare la prassi che impone alla vittima e al figlio l'obbligo di prendere parte ad incontri congiunti con l'autore della violenza per raggiungere un accordo sull' affidamento ed i diritti di visita, che equivale ad imporre una mediazione obbligatoria;

h. inserire delle salvaguardie nelle procedure, come ad esempio offrire ai genitori degli appuntamenti separati e creare delle sale d'attesa separate nei tribunali, tenendo dunque conto dello squilibrio di potere tra la vittima e l'autore della violenza e prevenendo il rischio di ri-vittimizzazione;

i. garantire un uso adeguato delle disposizioni di legge che consentono di ridurre, revocare e rendere soggetto a tutele il diritto all'affidamento e di visita dell'autore della violenza ogniqualvolta venga accertata una situazione di violenza e promuovere l'attribuzione dei diritti di affidamento e di visita in via provvisoria fin quando tutti gli episodi di violenza contro le donne segnalati non siano stati adeguatamente valutati.

Queste misure dovrebbero essere accompagnate da un'adeguata formazione e dall'elaborazione di linee guida specialistiche, volte a sensibilizzare gli operatori e le operatrici interessati sugli effetti dannosi della violenza sui bambini, compresi quelli testimoni di episodi di violenza, e ad informarli sulle disposizioni della Convenzione di Istanbul in merito alla definizione dei diritti di affidamento e di visita. Tali linee guida dovrebbero sostituire le metodologie e le linee guida esistenti, che tendono a ridurre la violenza ad un conflitto, promuovendo la mediazione, senza tenere debitamente conto della violenza stessa, facendo ricorso a concetti discutibili come la "alienazione parentale", che mette in primo piano il mantenimento del rapporto figlio-genitore a tutti i costi, al di là della violenza. I progressi in questo campo dovrebbero essere valutati tramite dati e analisi della giurisprudenza, che mostrino come i tribunali considerino gli episodi di violenza e come motivino le proprie decisioni in merito all'affidamento e ai diritti di visita.

b. Diritto penale

i. Violenza sessuale, compreso lo stupro (Articolo 36)

189. I dati di prevalenza dell'ultima indagine condotta dall'ISTAT nel 2014, mostrano che in Italia il 10.6 % della popolazione femminile afferma di aver subito qualche forma di violenza sessuale prima dei 16 anni. Il tasso d'incidenza della violenza sessuale è quasi identico tra donne straniere e italiane (rispettivamente 31.3% e 31.5%), con le straniere che riportano le forme più gravi di abuso sessuale (7.7% di stupri o tentati stupri rispetto al 5.1% delle donne italiane).[166] Le considerazioni riguardanti i tassi di denuncia e condanna per le violenze sessuali sono esposte nel prosieguo del presente rapporto, in riferimento alla valutazione delle misure adottate dalle autorità italiane per attuare il Capitolo VI della Convenzione. La necessità di rendere la violenza sessuale perseguibile d'ufficio, come previsto dai requisiti della Convenzione, viene affrontata all'interno del presente rapporto in riferimento all'Articolo 55 della Convenzione.

190. L'attuale definizione di reato attribuita alla violenza sessuale nel diritto penale italiano è frutto dell'emanazione della Legge n. 66/1996 che definisce la violenza sessuale come un reato contro la libertà personale, discostandosi dalla precedente nozione di violenza sessuale come reato contro la morale pubblica. Ai sensi dell'Articolo 609-bis e 609-octies del Codice Penale, la violenza sessuale comprende tutti gli atti sessuali commessi da una o più persone, con violenza, minacce, abuso di autorità, abuso della condizione di "inferiorità fisica o psichica" della vittima o traendo in inganno la vittima per essersi il colpevole sostituito ad un'altra persona. Dunque, la legislazione italiana non definisce la violenza sessuale come un reato basato sull'assenza di un consenso dato liberamente, quale libera manifestazione della volontà della donna, e valutato a seconda del contesto, come richiederebbe l'Articolo 36 della Convenzione di Istanbul.

191. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a considerare di modificare la propria legislazione affinché il reato di violenza sessuale si basi sulla nozione di consenso prestato liberamente, come richiesto dall'Articolo 36, comma 1 della Convenzione di Istanbul.

2. Matrimonio forzato (Articolo 37)

192. Nel luglio 2019, è stata approvato un nuovo articolo che introduce lo specifico reato di matrimonio forzato all'interno del Codice Penale. Fino ad allora, il matrimonio forzato era perseguibile come reato generico di maltrattamento, punibile ai sensi dell'Articolo 572 del Codice Penale. In assenza di uno specifico reato, non esistono statistiche ufficiali sui matrimoni forzati, ma una ricerca qualitativa su questo fenomeno condotta nel 2014 ha rilevato che "il fenomeno dei matrimoni forzati si è espanso in maniera esponenziale con l'aumentare dell'immigrazione di famiglie provenienti dal sub-continente indiano e altri Stati arabi".[167]

193. Il nuovo reato di matrimonio forzato punisce l'atto di indurre una persona a contrarre matrimonio o unione civile mediante violenza, minaccia, persuasione basata su precetti religiosi o approfittando della situazione di inferiorità fisica o psichica della vittima. Il reato riguarda anche la condotta di chi, con inganno, violenza o minacce, o tramite persuasione basata su precetti religiosi, induce una persona a trasferirsi all'estero per costringerla a contrarre matrimonio o unione civile, indipendentemente dalla loro effettiva celebrazione. La pena è aumentata qualora il reato sia commesso contro minori e ancor di più se commesso nei confronti di bambini al di sotto dei 14 anni.

194. Il GREVIO accoglie positivamente l'introduzione di queste recenti misure legislative, che mandano un messaggio forte contro la tendenza a vedere i matrimoni forzati come un problema "culturale" da risolvere all'interno della famiglia e/o della comunità, piuttosto che come una forma di violenza verso le donne ed una violazione dei loro diritti umani. Come già evidenziato in precedenza all'interno del presente rapporto, il GREVIO sottolinea l'importanza di affiancare a queste misure penali, delle misure preventive e protettive altrettanto robuste e di inserirle nell'ambito di una risposta globale e coordinata, come richiesto dall'Articolo 7 e dall'Articolo 18 della Convenzione.

[166] Fonte: "Femminicidio – La relazione finale della prima Commissione d'Inchiesta italiana (Dati e Statistiche)", marzo 2018.
[167] Si veda *Matrimonio forzato in Italia: una ricerca qualitativa,* Le Onde Onlus, aprile 2014.

3. Mutilazioni genitali femminili (Articolo 38)

195. La ricerca più recente sulla diffusione della MGF in Italia è stata pubblicata dall'Istituto Europeo per l'Uguaglianza di Genere (EIGE) nel 2018 ed ha rilevato che il 15-24% delle ragazze fino all'età di 18 anni provenienti da Paesi in cui si pratica la MGF sono esposte al rischio di questa forma di violenza basata sul genere.[168] A partire dal 2006 le mutilazioni genitali femminili è stata espressamente criminalizzata dagli Articoli 583-bis e 583-ter del Codice Penale. Nel rispetto dei requisiti dell'Articolo 38, lettera *a*, della Convenzione, queste disposizioni puniscono la condotta intenzionale volta alle mutilazioni dei genitali delle donne, compresa la clitoridectomia, l'escissione, l'infibulazione, o qualsiasi altro atto che provochi lesioni ai genitali al fine di compromettere la sessualità della vittima senza che vi sia alcuna esigenza terapeutica. Tuttavia, il GREVIO non riscontra la criminalizzazione delle condotte descritte alle lettere *b* e *c* dell'Articolo 38 della Convenzione, ovvero quella di "costringere una donna a subire qualsiasi atto indicato al punto *a*" e di "indurre, costringere o fornire a una ragazza i mezzi per subire qualsiasi atto enunciato al punto *a*".

196. Le considerazioni riguardanti i tassi di denuncia e condanna per le mutilazioni genitali femminili sono esposte nel prosieguo del presente rapporto, in riferimento alla valutazione delle misure adottate dalle autorità italiane per attuare il Capitolo VI della Convenzione.

197. Il GREVIO invita le autorità italiane a considerare di introdurre nella legislazione penale delle disposizioni che affrontino le condotte descritte all'Articolo 38, lettere *b* e *c*, della Convenzione di Istanbul.

4. Aborto forzato e sterilizzazione forzata (Articolo 39)

198. In Italia, l'aborto forzato è perseguibile ai sensi della Legge n. 194/1978 sull'interruzione di gravidanza. L'Articolo 18 di questa legge punisce con una reclusione da quattro a otto anni "chiunque cagioni l'interruzione di una gravidanza senza il consenso della donna". L'assenza del consenso della vittima si configura ogniqualvolta il consenso viene ottenuto mediante l'uso della violenza, di minacce o dell'inganno. La sterilizzazione forzata è perseguibile ai sensi dell'Articolo 583, comma secondo, del Codice Penale come lesione personale aggravata. Ai sensi di questo articolo, chiunque provochi intenzionalmente una lesione personale che comporti la perdita della capacità di procreare, è punibile con una reclusione da sei a dodici anni. Non vi sono dati che mostrino in che misura vengano applicate queste disposizioni per punire le forme di violenza nei confronti delle donne trattate dall'Articolo 39 della Convenzione.[169] Tuttavia, la limitata giurisprudenza disponibile[170] sembra corroborare quanto affermato dalle ONG di donne, secondo cui questi reati potrebbero essere compiuti su richiesta della famiglia della vittima sulla base di varie giustificazioni di carattere medico (endoscopie, biopsie) senza che vengano notati.

5. Molestie sessuali (Articolo 40)

199. Il diritto penale italiano non prevede un reato specifico di molestia sessuale. Il reato descritto all'Articolo 40 della Convenzione può essere compreso all'interno di varie disposizioni di legge in vigore, di carattere penale e civile, nessuna delle quali, tuttavia, copre l'intero ventaglio di comportamenti indesiderati di natura sessuale trattati dall'articolo della Convenzione. Perciò, il reato di violenza sessuale (Articoli 609-bis et seq. del Codice Penale) non si applica ai casi di contatto fisico indesiderato di carattere sessuale che coinvolge parti del corpo della vittima diverse dai genitali o dalle zone erogene. Il reato di coercizione (Articolo 610 del Codice Penale) si materializza in caso di uso della violenza o di minacce. Il reato di maltrattamento (Articolo 572 del Codice Penale) viene applicato dai tribunali per punire le molestie sessuali solo nel limitato ambito di applicazione delle relazioni familiari. Si applicano sanzioni civili alla condotta di chi "offende l'onore o il decoro di una persona", verbalmente o mediante comunicazione telegrafica, telefonica, informatica o telematica, o con scritti o disegni (Articolo 4, comma 1*a* del Decreto Legislativo n. 7/2016), ma questo tipo di condotta non copre tutte le gravi conseguenze della molestia sessuale, in particolare quando crea un ambiente

[168] Si veda la scheda informativa "Situazione attuale sulla mutilazione genitale femminile in Italia", EIGE 2018.
[169] Le considerazioni in merito all'esigenza di elaborare politiche integrate globali, che trattino anche queste specifiche forme di violenza contro le donne, sono esposte in riferimento all'Articolo 7 della convenzione.
[170] Si veda la sentenza del Giudice De Lorenzo, Tribunale di Catanzaro, del 18 novembre 2013: www.sanita24.ilsole24ore.com/pdf2010/Sanita2/_Oggetti_Correlati/Documenti/Giurisprudenza/TRIBUNALE_CATANZA RO_ABORTO.pdf?uuid=AbxiKnHJ

intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo per la vittima, come indicato all'Articolo 40 della Convenzione. La Legge n. 198/2006 (il Codice delle Pari Opportunità) definisce la molestia sessuale negli stessi termini usati dai redattori della Convenzione e prevede rimedi di natura civile, limitandosi però alle molestie sessuali sul luogo di lavoro.

200. La mancanza di un quadro legislativo adeguato per affrontare le molestie sessuali implica l'assenza di dati amministrativi in merito a questa forma di violenza. I dati di prevalenza disponibili mostrano tassi elevati di molestie sessuali nei confronti delle donne: un'indagine condotta dall'ISTAT nel 2015 e nel 2016 ha riscontrato che 8.816.000 donne tra i 14 ed i 65 anni (43.6% della popolazione femminile) ha subito qualche forma di molestia sessuale, mentre 1.404.000 donne (8.9%) sono state vittime di molestie sessuali o ricatto durante la loro vita lavorativa e/o durante la ricerca di opportunità lavorative.[171]

201. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a considerare di introdurre una legislazione che assicuri l'imposizione di sanzioni legali per casi di molestie sessuali subite in tutti gli ambiti della vita.

6. Giustificazione inaccettabile dei reati, compresi quelli commessi in nome del cosiddetto "onore" (Articolo 42)

202. L'Articolo 42 della Convenzione di Istanbul vieta espressamente l'uso di giustificazioni storicamente accettate per atti di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica. Pertanto, il diritto penale e di procedura penale degli Stati non dovrebbe consentire affermazioni da parte degli imputati volte a giustificare la loro condotta come atta a prevenire o punire una trasgressione sospetta, percepita o effettiva da parte della vittima delle norme o dei costumi culturali, religiosi, sociali o tradizionali. La *ratio legis* alla base di tale disposizione è il divieto di qualsiasi atteggiamento volto a colpevolizzare la vittima. In altre parole, nessuna persona ricadente sotto la giurisdizione di un tribunale di uno degli Stati contraenti della Convenzione può invocare quella che essa ritiene essere un elemento della propria cultura, religione o altra forma di motivo personale per giustificare la commissione di un reato penale che costituisce una forma di violenza nei confronti delle donne. Con questo articolo, i redattori della Convenzione intendono affrontare i reati commessi per punire le vittime nel nome del cosiddetto onore e ad garantire the tali crimini non venissero giustificati.[172]

203. I cosiddetti omicidi d'onore sono stati esclusi dall'ordinamento penale italiano nel 1981, quando la Legge n. 442/1981 ha abrogato il precedente Articolo 587 del Codice Penale. Questa disposizione puniva con una condanna più lieve chiunque avesse provocato la morte del coniuge, della figlia o della sorella, "nell'atto in cui ne scopre la illegittima relazione carnale e nello stato d'ira determinato dall'offesa recata all'onor suo o della famiglia". Queste circostanze possono anche prevedere pene ridotte per il reato di lesioni personali e l'esonero da responsabilità penali per il reato di percosse.

204. Il GREVIO prende atto con favore di questo sviluppo legislativo, nonché della consolidata giurisprudenza italiana, che tende a inasprire le sanzioni penali con l'aggravante dei futili motivi (Articoli 61, comma 1 del Codice Penale), qualora l'autore di violenzal'autore di violenza abbia agito, a sua detta, per difendere il proprio "onore" e/o nel nome di norme o costumi culturali, religiosi, sociali o tradizionali. Il GREVIO nota, tuttavia, con grave preoccupazione che i tribunali continuano ad applicare tali norme con le attenuanti previste dall'Articolo 62, comma 1, del Codice Penale, appellandosi a motivi come i "sentimenti feriti" e la "delusione" del perpetratore.[173] Secondo il GREVIO è necessaria una revisione della giurisprudenza in materia e un'analisi qualitativa approfondita delle circostanze attenuanti applicate su un campione rappresentativo delle sentenze dei casi relativi alla violenza contro le donne, compresi in particolare casi che hanno portato alla morte della vittima, al fine di verificare se e in quale misura sono state utilizzate delle ragioni ingiustificabili per diminuire le pene.

205. Il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare ulteriori misure per:

[171] Si veda il rapporto ISTAT: www.istat.it/it/files/2018/02/statistica-report-MOLESTIE-SESSUALI-13-02-2018.pdf
[172] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 216.
[173] Nel marzo 2019, la corte d'appello di Bologna ha dimezzato una condanna a 16 anni nei confronti di un uomo che aveva strangolato la compagna nel 2016, sulla base di quella che uno psichiatra del tribunale definì come "una tempesta emotiva e passionale". In un altro caso, un uomo che aveva pugnalato a morte la moglie è stato condannato a 16 anni, invece dei 30 anni richiesti dall'accusa, dal tribunale di Genova, secondo cui l'assassino era guidato da "rabbia e disperazione, profonda delusione e risentimento".

a. smontare il concetto tradizionale secondo cui l'onore e il prestigio di un uomo o della famiglia sono intrinsecamente legati al comportamento o al presunto comportamento delle donne ad esso relazionate, che si basa su atteggiamenti patriarcali e serve a controllare le donne e a limitare la loro autonomia personale;
b. garantire, anche attraverso la formazione degli operatori e delle operatrici giudiziari ed il monitoraggio delle prassi giudiziarie, che per nessun motivo le asserzioni secondo cui la vittima abbia trasgredito norme culturali, religiose, sociali o tradizionali, gli usi o l'"onore" possano tradursi in riduzioni di pena nella pratica giudiziaria.

7. Circostanze aggravanti (Articolo 46)

206. Quasi tutte le circostanze elencate all'Articolo 46 della Convenzione possono essere considerate ai sensi della legge italiana come aggravanti nella determinazione della condanna per i reati trattati dalla Convenzione. L'unica circostanza in riferimento alla quale il GREVIO ha riscontrato un rispetto limitato dei requisiti dell'Articolo 46 è quella prevista alla lettera *h*, quando il reato ha causato gravi danni fisici o psicologici alla vittima. Ai sensi delle leggi in vigore, questa circostanza sembra applicarsi in misura limitata alle lesioni personali (Articoli 582 et seq. del Codice Penale).

207. Il GREVIO invita le autorità italiane ad adottare le misure necessarie per garantire che il fatto di aver causato gravi danni fisici o psicologici alla vittima costituisca una circostanza di aggravante applicabile a tutti i reati di violenza contro le donne contemplati dalla Convenzione di Istanbul.

8. Divieto di metodi alternativi di risoluzione dei conflitti o di misure alternative alle pene obbligatorie (Articolo 48)

208. Nella legislazione penale e civile italiana, non esistono metodi alternativi di risoluzione dei conflitti che possano contravvenire all'obbligo di proibire tali metodi in relazione a tutte le forme di violenza rientranti nel campo di applicazione della Convenzione.

209. Ciononostante, come già dettagliatamente illustrato in riferimento all'Articolo 31 della Convenzione, il GREVIO ha riscontrato che nell'ambito dei processi per l'affidamento dei figli, le vittime sono di fatto spesso sottoposte a procedure di mediazione, in violazione di quanto prescritto dall'Articolo 48 della Convenzione. Questo elemento è supportato da una ricerca recente[174] nel settore, che ha mostrato come i operatori e operatrici non siano riusciti ad individuare e classificare la violenza domestica e la abbiano etichettata come conflitto. La "coppia di genitori" è stata dissociata dalla "coppia di coniugi" e perciò la mediazione è diventata una prassi, che ignora la violenza e secondo cui essa non è una problematica riguardante la sfera genitoriale. La differenza di trattamento riservata alle madri abusate e ai padri violenti negli esiti delle mediazioni è stata centrale [per i ritrovamenti di questo studio]... Durante la mediazione, la responsabilità della violenza e delle conseguenze è stata attribuita a entrambi i genitori. Le donne ed i bambini sono stati incolpati per le azioni degli autori di violenza e sono stati oggetto di una vittimizzazione secondaria, dato che il modello di potere e controllo del perpetratore è proseguito. Le considerazioni relative al "miglior interesse" mettono in primo piano il mantenimento del rapporto perpetratore/figlio, e questo significa che è stata data la priorità ai "diritti del trasgressore" rispetto alla sicurezza della vittima... Di conseguenza, le vittime di violenza domestica sono risultate molto svantaggiate nel corso della mediazione, e questa procedura ha portato a sentenze che hanno esposto loro ed i propri figli al rischio di ulteriori abusi. Inoltre, i operatori e operatrici non erano a conoscenza o non hanno applicato la Convenzione di Istanbul.

210. Il GREVIO intende sottolineare che esistono importanti eccezioni a questa diffusa tendenza, in particolare presso il Tribunale di Milano, dove alcuni magistrati di alto livello[175] stanno facendo sentire la loro autorità e la loro voce per sradicare queste prassi. Questi sforzi mirano a far sì che i principi della Convenzione di Istanbul divengano parte integrante dei codici deontologici e delle prassi degli operatori e operatrici interessati, che devono riconoscere il proprio dovere di proteggere le vittime ed i loro bambini e tutelarne i diritti. Tali iniziative hanno altresì l'obiettivo di screditare l'utilizzo da parte degli operatori e operatrici della cosiddetta sindrome da alienazione parentale, spesso invocata

[174] Si veda pag. 13 della ricerca "La mediazione familiare nei casi di affidamento dei figli e l'occultamento della violenza domestica".
[175] Nel corso della propria visita di valutazione, la delegazione del GREVIO ha incontrato il giudice Fabio Roia, presidente di sezione presso il Tribunale di Milano e autore del libro *Crimini contro le donne - Politiche, leggi, buone pratiche*, 2017.

senza un'adeguata comprensione delle dinamiche della violenza nei confronti delle donne e delle sue conseguenze sui bambini, e l'assenza di una valutazione del rischio completa e di un'analisi caso per caso delle specificità di ciascuna situazione in esame.

211. Il GREVIO ritiene molto allarmante che l'agenda politica delle autorità governative legittimi il concetto di alienazione parentale come un "grave fenomeno" da combattere[176] e che dia vita a delle proposte come la proposta di decreto n. 735, attualmente al vaglio del parlamento. Il decreto, agli Articoli da 1 a 4, 7 e 8 introdurrebbe la mediazione obbligatoria in tutti i casi di separazione che coinvolgano direttamente o indirettamente un figlio, rendendo così la mediazione un requisito per accedere ai rimedi di natura giudiziaria, senza curarsi dell'episodio di violenza. Preoccupa molto l'Articolo 2 della proposta di decreto, che prevede un obbligo di segretezza, ovvero che tutti i documenti relativi al processo di mediazione rimangano segreti e non possano essere consultati durante il procedimento giudiziario, fatto salvo per l'accordo raggiunto nell'ambito della mediazione. Come sottolineato dal Relatore Speciale dell'ONU sulla Violenza nei confronti delle Donne, questa disposizione limiterebbe di molto il potere dell'autorità giudiziaria di accedere ad informazioni importanti per l'emanazione della sentenza in riferimento al caso di separazione, impedendo in qualche misura alla magistratura di adempiere agli obblighi statali di protezione delle vittime/ superstiti di violenze domestiche.

212. Le proposte ed i suggerimenti del GREVIO in merito alle misure che le autorità dovrebbero urgentemente adottare in quest'ambito sono illustrate precedentemente, in riferimento all'Articolo 6 e all'Articolo 31 della Convenzione.

[176] Si veda il comunicato stampa del *The Guardian*, del 19 settembre 2018: www.theguardian.com/world/2018/sep/19/italian-womens-groups-fear-law-change-will-hurt-domestic-violence-victims.

VI. Indagini, procedimenti penali, diritto processuale e misure di protezione

213. La piena responsabilità per tutti gli atti di violenza nei confronti delle donne richiede una risposta adeguata da parte delle forze dell'ordine e del settore della giustizia penale. Il Capitolo VI della Convenzione di Istanbul definisce un insieme di misure volte ad garantire indagini, procedimenti penali e condanne per le varie forme di violenza da essa contemplate.

A. Risposta immediata, prevenzione e protezione (Articolo 50)

1. Denuncia alle forze dell'ordine e indagini

214. Le autorità hanno informato il GREVIO che le questure dispongono di divisioni anticrimine o unità specialistiche per reati su donne e bambini, dotate di personale formato in materia di violenza nei confronti delle donne. Nella gestione di casi di violenza contro le donne, queste unità utilizzano una procedura standardizzata (nota come protocollo EVA) che funge da lista di controllo per le informazioni essenziali che devono essere registrate sulla vittima e sull'autore della violenza al fine di rilevare se il caso denunciato può considerarsi una violenza basata sul genere. Il protocollo richiede la digitalizzazione di tutte le informazioni ottenute e tenta di colmare un'importante lacuna che caratterizza gli interventi delle forze dell'ordine: prima della sua introduzione, nel 2017, quando una vittima di violenza domestica non era intenzionata a sporgere denuncia, non veniva registrato alcun intervento da parte della polizia per i singoli atti di violenza, come le percosse e le minacce, che sono reati perseguibili ex parte ma che possono, ove reiterati, sfociare nel reato di maltrattamento, perseguibile d'ufficio. Il trattamento automatizzato dei rapporti di polizia, indipendentemente dall'avvio di un procedimento penale, rende ora possibile tracciare la cronologia della violenza domestica. Il GREVIO è stato informato che una procedura simile è adoperata dai Carabinieri.

215. Inoltre, la questura ha adottato delle misure per garantire che le vittime vengano ascoltate in un ambiente protetto. Ciò prevede la presenza di uno psicologo e, in molte grandi città del Paese, di stanze speciali all'interno delle stazioni di polizia che offrono alla vittima la privacy necessaria ed un ambiente adatto al racconto della violenza, senza correre il rischio di una vittimizzazione secondaria.

216. Il GREVIO accoglie positivamente queste misure, che, assieme agli sforzi volti a offrire una formazione iniziale e permanente, hanno consentito importanti e concreti passi in avanti nel modo in cui le forze dell'ordine affrontano la violenza basata sul genere in quanto primi soccorritori. Nonostante i risultati, le organizzazioni di donne notano che persistono discrepanze nel modo in cui le denunce di violenza da parte delle donne vengono registrate, elaborate e notificate alla procura. Le informazioni fornite all'interno dei rapporti di polizia sono a volte incomplete, vaghe e non hanno quel valore probatorio necessario per supportare la richiesta misure come gli ordini di allontanamento urgenti. Inoltre, vi sono rapporti che continuano a stigmatizzare le donne e a trattare i singoli casi con un approccio indifferenziato. Le squadre mobili che intervengono sul posto potrebbero anche considerare la violenza come un "litigio in famiglia" e vedersi come demandati a "riconciliare" la coppia, invece che a proteggere la vittima e supportare l'azione giudiziaria raccogliendo prove.[177]

217. Il GREVIO esorta le autorità italiane a continuare ad adottare misure per garantire che le vittime vengano ascoltate senza ritardo da funzionari delle forze dell'ordine specificamente formati, e che le forze dell'ordine stesse che si trovino a gestire casi di violenza contro le donne condividano un approccio di genere sulla violenza contro le donne e pongano l'accento sulla sicurezza ed i diritti umani delle donne e dei loro figli.

[177] Si vedi pagina 8 del rapporto ombra presentato al GREVIO dalla ONG BeFree.

2. Il ruolo dei pubblici ministeri ed i tassi di condanna

218. Nel 2009 il Consiglio Superiore della Magistratura italiana ha adottato delle linee guida per promuovere una gestione efficace dei procedimenti giudiziari relativi a casi di violenza basata sul genere. Queste linee guida richiedono l'assegnazione dei procedimenti giudiziari a unità/magistrati specializzati e mirano a favorire la condivisione di buone pratiche. A seguito della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Talpis* c. *Italia*[178], il Consiglio Superiore della Magistratura ha avviato nel 2018 un'attività di monitoraggio per valutare il grado d'attuazione delle linee guida. L'attività ha riscontrato che i modelli organizzativi raccomandati sono stati applicati in modo eterogeneo:[179] il criterio della specializzazione viene rispettato in modo relativo all'interno delle procure, meno nei tribunali, specialmente in quelli più piccoli. In particolare, circa un terzo delle procure (31%) ha istituito delle unità specialistiche per trattare i reati di violenza basata sul genere, con la maggior parte di queste unità situate nei tribunali più grandi. Circa il 70% delle procure ha adottato dei protocolli specifici che descrivono come gestire questo tipo di casi, compresa la fase investigativa, e ha definito delle scadenze rigorose sulla durata massima delle indagini. La medesima percentuale di procure ha formalizzato la propria collaborazione con entità pubbliche e private che offrono supporto alle vittime durante i procedimenti giudiziari e/o reti locali che operano nel campo della prevenzione della violenza basata sul genere.

219. A confronto, un numero inferiore di cancellerie ha implementato le linee guida. Solo il 17% ha istituito unità specialistiche per deliberare su casi di violenza basata sul genere, anche se il 75% di esse ha generalmente dato priorità alla gestione di casi di questo tipo. Le procedure operative standard su temi come la collaborazione tra tribunali civili e penali, le procedure adeguate per l'ascolto della vittima ed i protocolli di collaborazione con gli ordini degli avvocati per prevenire una risposta discriminatoria e tendenziosa da parte del sistema giudiziario alla violenza, sono state applicate nel 6% dei tribunali. Il 25% delle cancellerie ha concluso un protocollo di collaborazione formale con enti istituzionali e privati che offrono supporto alle vittime durante i procedimenti giudiziari, mentre il 40% ha stipulato tali tipi di accordo con le reti locali per la prevenzione della violenza contro le donne.

220. Per snellire i procedimenti penali, l'Articolo 132-bis delle disposizioni esecutive del Codice Penale richiede di dare priorità alle indagini giudiziarie sui reati più spesso associati a episodi di violenza basata sul genere, ossia maltrattamento, stalking e violenza sessuale. Tuttavia, la norma non modifica i termini generalmente applicabili per la conclusione delle indagini sui reati penali (18 mesi o 24 mesi in casi di violenza sessuale aggravata, violenza sessuale su minori e stupro di gruppo) e non fissa delle scadenze per i casi dinnanzi alle corti d'appello e di cassazione. I dati disponibili[180] sembrano indicare che la durata media dei processi di primo grado sui casi di violenza basata sul genere è di tre anni; tuttavia, la prassi dei tribunali varia considerevolmente ed i ritardi nei procedimenti portano alla prescrizione di numerosi casi. I procedimenti si rivelano lunghi anche per reti minori, come le minacce e le lesioni non gravi, che rientrano nella sfera di competenze del giudice di pace.

221. Dall'analisi dei limitati dati disponibili sui tassi di denuncia e condanna nei casi di violenza basata sul genere, emergono elevati tassi di abbandono. Ad esempio, i dati ISTAT citati nella relazione finale della prima Commissione d'inchiesta del Parlamento sul femminicidio e tutte le forme di violenza basata sul genere, mostrano che nonostante i crescenti tassi di denuncia del reato di stalking, il numero di condanne annuale è circa 10 volte inferiore al numero di reati denunciati (35 condanne nel 2009 e 1.601 nel 2016 rispetto ai 9.027 e 13.177 casi di stalking denunciati), con circa il 75% delle vittime di sesso femminile. I tassi di denuncia e di condanna per violenza sessuale sono entrambi relativamente bassi e in diminuzione: mentre il numero di reati di violenza sessuale denunciati è sceso da 4.617 episodi del 2011 a 4.046 nel 2016 (con un tasso di incidenza delle donne vittime e degli uomini autori di violenza in più del 90% dei casi), il numero di autori di violenza condannati è sceso da 1.703 a 1.419 nello stesso periodo. Per quanto riguarda il reato di maltrattamento, in questo periodo è stato registrato un aumento dei tassi di denuncia e di condanna: i casi denunciati sono passati da 9.294 a 14.000, mentre le condanne, che si riferiscono per lo più a uomini di origine italiana, sono

[178] Per ulteriori informazioni su questo caso, si veda la nota a piè di pagina numero 88 del presente rapporto
[179] Si veda la sentenza del Consiglio Superiore della Magistratura del 9 maggio 2018.
[180] Si veda pag. 165 della Commissione d'Inchiesta del Parlamento sul femminicidio e tutte le forme di vilenza basata sul genere, febbraio 2018.

aumentate da 1.320 nel 2000 a 2.923 nel 2016. Detto ciò, è importante evidenziare che, sebbene le donne siano diventate più inclini a denunciare gli episodi di maltrattamento ed i tribunali emettano condanne più frequentemente, il rapporto rimane stabile a una condanna ogni cinque denunce. Inoltre, l'unico caso di mutilazione genitale femminile posto all'attenzione dei tribunali sin dall'istituzione di questo tipo di reato nel 2006 è terminato con un'assoluzione.[181]

222. Nel corso della sua valutazione, il GREVIO ha tentato di trovare una spiegazione a questi bassi tassi di condanna, ma sembra che le autorità non abbiano condotto un'analisi dei possibili fattori che contribuiscono a tali cifre, ad esempio esaminando il tipico percorso dei casi di violenza basata sul genere attraverso la catena delle indagini delle forze dell'ordine, del procedimento e del processo, e provando ad individuare i punti in cui può verificarsi l'abbandono del caso. Tale analisi sarebbe necessaria per indagare su quanto affermato dalle organizzazioni di donne, secondo cui i rapporti delle forze dell'ordine a volte sono vaghi e insufficienti a supportare un'azione legale, mentre i tribunali penali spesso fanno discriminazioni nei confronti delle donne, sottovalutano le conseguenze ed i rischi della violenza basata sul genere, fomentano pregiudizi e stereotipi sessisti ed espongono le donne ad una vittimizzazione secondaria. Il GREVIO è preoccupato dalla mancanza di decisione nel tentativo di stabilire perché la stragrande maggioranza dei casi di violenza contro le donne denunciati "fuoriescono" dal sistema giudiziario e non si concludono con una condanna. Sebbene una risposta in termini di giustizia penale non sia l'unica da ricercare nei casi di violenza contro le donne e nonostante essa debba formare parte di una risposta globale e integrata che copra tutte le aree della prevenzione, protezione, punizione e politiche integrate (i quattro pilastri della Convenzione), è importante garantire la responsabilità per i reati, al fine di creare fiducia nel sistema e mandare il messaggio che la violenza contro le donne non è accettabile. Senza una procedura che richieda ai autori di violenza di rispondere delle proprie azioni, è difficile fermare la violenza, che si tratti di violenza reiterata/continuata nei confronti della vittima originale o di una nuova vittima. I procedimenti e le sanzioni sono pertanto una parte essenziale della protezione delle donne. Inoltre, i bassi tassi di condanna potrebbero ridurre la fiducia delle vittime nel sistema di giustizia penale e dunque contribuire alla diminuzione dei tassi di denuncia. Le forze dell'ordine e il sistema giudiziario devono dare risposte più efficaci e affidabili ed i procedimenti giudiziari devono portare a sanzioni commisurate al reato, per poter giungere ad un aumento delle denunce dei reati. A tal fine, è necessaria un'analisi complessiva di tutti i modi possibili per elaborare un approccio più incentrato, guidato e orientato al risultato alla responsabilità dei autori di violenza.

223. Nei propri tentativi di migliorare la risposta da parte della giustizia penale alla violenza contro le donne, le autorità potrebbero tentare di diffondere esempi di buone pratiche esistenti nel Paese, che mostrino come i tribunali possono sfruttare al meglio i meccanismi legali a disposizione nel rispetto di quanto prescritto dalla Convenzione. Uno di questi esempi è l'esperienza della Procura del Tribunale di Tivoli (Roma Est). I pubblici ministeri di questo tribunale hanno adottato una serie di misure per garantire una risposta tempestiva ed efficace ai casi di violenza basata sul genere. Le misure vanno dall'aumento del numero di pubblici ministeri che si occupano di questi tipi di reati e che danno la priorità a queste indagini, alla garanzia di una rapida adozione delle necessarie misure di protezione, sottoponendo la loro attuazione alla rigida supervisione dei pubblici ministeri e creando un percorso rapido per i relativi processi. Inoltre, i pubblici ministeri di Tivoli hanno elaborato delle prassi innovative: sulla base di un'interpretazione estesa della legislazione antimafia in Italia, applicano ordinanze di ingiunzione speciali previste dalla legge per gli autori di violenze di genere che continuano a rappresentare un rischio per la sicurezza della vittima dopo aver scontato la pena. Tutte queste misure vengono attuate all'interno di una solida rete interistituzionale, che coinvolge gli enti istituzionali e le organizzazioni di donne, e sono supportate da varie misure preventive (formazione, informazioni per le vittime, sensibilizzazione e attività divulgative all'interno della comunità). A partire dalla loro introduzione, i tassi di denuncia dei casi di violenza domestica nei confronti delle donne sono raddoppiati.

224. Il GREVIO prende atto con soddisfazione dell'introduzione della recente legislazione[182] volta a garantire una risposta rapida ed efficace ai casi di violenza contro le donne in tutto il sistema di giustizia penale e delle forze dell'ordine. Il GREVIO è stato informato che l'obiettivo principale di tale legislazione è di proteggere le vittime da un'ulteriore vittimizzazione in seguito alla denuncia della violenza. Il GREVIO si riserva il diritto di valutare l'impatto di queste nuove leggi nel corso delle sue

[181] Rapporto ombra congiunto di AIDOS e della Rete EndFGM, p. 9.
[182] Legge n. 69 del 19 luglio 2019.

future attività di valutazione.

225. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane a:

a. dar seguito al proprio impegno per consentire una rapida gestione delle indagini e dei procedimenti penali nei casi di violenza basata sul genere, garantendo al tempo stesso che le misure adottate a tal fine siano supportate da adeguati finanziamenti;
b. affermare la responsabilità degli autori di violenze e perseguire la giustizia penale per tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul;
c. garantire che la condanna in casi di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, sia commisurata alla gravità del reato e che rispetti la funzione deterrente della pena.

I progressi in questo ambito dovrebbero essere misurati tramite dati adeguati e supportati da analisi della gestione dei casi penali da parte delle forze dell'ordine, dei pubblici ministeri e dei tribunali al fine di individuare i punti di criticità e le eventuali lacune nella risposta istituzionale alla violenza contro le donne.

B. Valutazione e gestione del rischio (Articolo 51)

226. La sicurezza delle vittime deve essere al centro di tutti gli interventi nei casi di qualsiasi forma di violenza trattata dalla Convenzione di Istanbul. Pertanto, l'Articolo 51 stabilisce l'obbligo di garantire che tutte le autorità competenti, non sono le forze dell'ordine, valutino ed elaborino in maniera efficace e secondo un approccio caso per caso, un piano per gestire i rischi legati alla sicurezza corsi dalle vittime, secondo procedure standardizzate e collaborando l'una con l'altra.

227. In Italia, delle linee guida non vincolanti sulla valutazione del rischio sono state definite dall'Allegato D del secondo PAN sulla violenza basata sul genere e indirizzate a tutti gli attori istituzionali e non istituzionali che si occupano della violenza basata sul genere. Le linee guida suggeriscono l'utilizzo sperimentale del protocollo riconosciuto a livello internazionale SARA (Sposal Assault Risk Assessment) per valutare il rischio, compreso quello di letalità, che gli autori di violenze domestiche rappresentano per le proprie vittime. Da allora, il protocollo SARA e le sue versioni aggiornate, SARA-Plus e SURPLUS, è stato riconosciuto come strumento operativo standard per i funzionari delle forze dell'ordine ed è stata offerta una formazione specifica per promuoverne l'uso tra le loro fila. Anche le linee guida per i operatori e operatrici del settore sanitario nei pronto soccorso (il Codice Rosa) contengono misure su come valutare il rischio di ri-vittimizzazione nei casi di maltrattamento.

228. Nella sua relazione del febbraio 2018, la Commissione d'inchiesta del Parlamento sul femminicidio e la violenza basata sul genere ha osservato che sebbene vi sia stato un aumento della consapevolezza e della professionalità in questo settore, persistono degli elevati livelli d'inefficienza, e dunque in molti casi di violenza basata sul genere la valutazione del rischio non viene affatto eseguita, mentre in altri casi, gli ufficiali di polizia valutano il rischio in base alle proprie esperienze e capacità intuitive e non in base a parametri strutturati e standardizzati. La relazione sottolineava un'altra carenza: nei casi in cui veniva eseguita una valutazione del rischio, essa non faceva parte di un'attività multiagenzia e dunque il risultato non veniva comunicato agli altri enti istituzionali competenti. Nel settore giudiziario, i risultati dell'attività di controllo svolta dal Consiglio Superiore della Magistratura nel maggio 2018 hanno mostrato che meno del 20% delle procure e solo l'8% delle cancellerie hanno adottato dei criteri di valutazione del rischio per consentire alle forze dell'ordine, alle autorità giudiziarie ed ai tribunali penali o civili di prevenire casi di recidività e l'aumento della violenza. Una grave sottovalutazione del rischio è alla base della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso T*alpis c. Italia*.[183]

229. Le informazioni fornite nel rapporto ombra delle ONG di donne sulle misure adottate dalle autorità per attuare l'Articolo 56 della Convenzione, sollevano il problema dell'incapacità delle modalità e pratiche operative degli enti istituzionali di definire tutti i momenti critici in cui dovrebbe essere svolta/ripetuta una valutazione del rischio. Fatto salvo per i casi in cui la legge prevede un esplicito dovere di informare le vittime,[184] sembra che ad esse non vengano fornite comunicazioni sistematiche sulle modifiche al regime delle misure di allontanamento, delle misure ingiuntive e di altre

[183] Per il ulteriori informazioni su questo caso, si veda la nota a piè di pagina numero 88 del presente rapporto.
[184] Si veda l'Articolo 90-ter del Codice di Procedura Penale.

misure protettive.

Di conseguenza, le vittime non sono in grado di informare le autorità in merito a circostanze che legittimerebbero un'estensione, un ripristino o l'introduzione di una misura di protezione diversa. Senza tali informazioni, la capacità delle autorità di eseguire un'efficace valutazione del rischio risulta gravemente pregiudicata.

230. Nonostante l'ISTAT abbia condotto degli studi sulla valutazione della recidività, l'Italia non dispone di un meccanismo per monitorare sistematicamente l'efficacia delle procedure di valutazione del rischio, in particolare nei casi in cui la violenza ha portato all'omicidio della vittima o di un altro membro della famiglia. L'analisi della fatalità della violenza domestica o l'esame degli omicidi domestici (DHR) sono meccanismi in uso in vari Paesi per esaminare i casi di omicidio che sembrano essere provocati da violenza domestica, al fine di individuare eventuali carenze sistemiche nella risposta istituzionale alla violenza e di fornire raccomandazioni su come prevenire tali omicidi in futuro. Questi meccanismi valutano, tra le altre cose: se è stata svolta una valutazione del rischio attenta e una pianificazione della sicurezza coordinata; se sono state adottate adeguate misure per proteggere le vittime da ulteriori danni, comprese misure detentive in casi di violenza grave; se la vittima ha ottenuto l'emanazione di misure urgenti di allontanamento o ordinanze di protezione o se ha presentato richiesta per tali misure; se vi sono state violazioni di tali ordinanze; e quali sono stati gli esiti delle indagini e del procedimento giudiziario. La summenzionata relazione della Commissione d'inchiesta del Parlamento sul femminicidio e la violenza basata sul genere ha analizzato la compatibilità del meccanismo DHR con il sistema italiano e ha espresso parere favorevole sull'introduzione di tale sistema in Italia.

231. Il GREVIO ribadisce che l'obbligo di garantire una valutazione del rischio vale per tutte le forme di violenza contro le donne e dunque anche per i casi di matrimonio forzato. Nei casi in cui gli enti istituzionali come le forze dell'ordine e gli assistenti sociali apprendano di ragazze e/o donne che corrono il rischio di essere costrette a un matrimonio forzato, è necessario valutare e gestire attentamente i rischi che esse potrebbero fronteggiare qualora si opponessero a questa unione. Le stesse considerazioni valgono per i rischi legati alle mutilazioni genitali femminili. La ONG AIDOS e la rete EndFGM hanno riportato al GREVIO che non esiste ancora a livello nazionale uno strumento pratico per valutare il livello di rischio della MGF e per aiutare i operatori e operatrici a individuare il rischio e proteggere le ragazze da questa pratica, sebbene siano stati fatti dei tentativi a livello regionale e locale per elaborare uno strumento del genere.

232. Le considerazioni relative alla necessità di adoperare le procedure di valutazione del rischio nell'ambito del processo di definizione dei diritti di affidamento e di visita sono state precedentemente esposte in riferimento all'Articolo 31 della Convenzione.

233. Il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché:

- **a. elaborino ulteriormente le procedure di valutazione e gestione del rischio e ne garantiscano la diffusione nell'ambito di tutti gli enti istituzionali che si occupano di casi di violenza basata sul genere;**
- **b. garantiscano che le valutazioni del rischio siano ripetute in tutte le fasi del procedimento, in particolare alla scadenza dellea misurea cautelarie, e che tali valutazioni tengano conto delle opinioni e dalle preoccupazioni espresse dalle vittime;**
- **c. garantiscano che le procedure di valutazione e gestione del rischio rappresentino l'elemento cardine di una risposta multiagenzia e coordinata in tutti i casi di violenza contro le donne contemplati dalla Convenzione di Istanbul, compreso il matrimonio forzato e le mutilazioni genitali femminili;**
- **d. considerino l'ipotesi di introdurre un sistema, come ad esempio un meccanismo di revisione critica dell'omicidio, per analizzare tutti i casi di omicidio di donne basate sul genere- femminicidio, al fine di prevenirli in futuro, tutelando la sicurezza delle donne e obbligando a rispondere sia gli autori delle violenze, sia le varie organizzazioni che sono entrate in contatto con le parti.**

C. Misure urgenti di allontanamento imposte dal giudice, ordinanze di ingiunzione o di protezione (Articoli 52 e 53)

234. La possibilità per i tribunali penali di adottare misure di allontanamento e ordinanze di ingiunzione nei casi di violenza domestica fu disciplinata per la prima volta dalla Legge n. 154/ 2001. La loro adozione è regolata dagli Articoli 282-bis e 282-ter del Codice di Procedura Penale riguardanti le misure cautelari. Tali misure consentono l'allontanamento della persona accusata dalla residenza familiare e le impediscono di avvicinarsi a determinati luoghi solitamente frequentati dalla vittima o di comunicare con essa, imponendole di mantenersi ad una certa distanza dalla vittima e di risarcire eventuali spese o perdite di guadagni sostenute o subite dalla vittima a causa della violenza. Le misure cautelari vengono adottate dai tribunali penali su richiesta del pubblico ministero. Non vi sono limitazioni temporali per la loro emanazione. A partire dall'entrata in vigore della Legge n. 69 del 19 luglio 2019, l'applicazione di una misura cautelare può avvenire mediante dispositivi elettronici e la violazione di tali misure impone una sanzione penale al trasgressore.[185]

235. Il GREVIO osserva con preoccupazione che i tribunali penali non raccolgono dati sulle misure cautelari adottate nei casi di violenza contro le donne e che pertanto non sono in grado di verificare quanto queste misure siano efficaci per proteggere le vittime. Le organizzazioni di donne e gli operatori giudiziari incontrati dal GREVIO riportano che, a volte, le richieste da parte delle vittime di misure di sicurezza vengono ignorate e il rischio a cui sono esposte viene sottovalutato, e pertanto i tribunali sono restii ad emettere misure cautelari (in particolare quando non vi è violenza fisica), o vi sono ritardi nella loro emanazione, imperizie nella loro applicazione e una banalizzazione dei rischi indicati da una violazione di queste misure. La ricerca in questo settore[186] ha evidenziato che non esistono misure che consentano una reazione immediata ad una chiamata di denuncia della violazione di un'ordinanza cautelare. Il GREVIO sottolinea che è fondamentale garantire una risposta istantanea a queste chiamate, poiché la violazione delle misure cautelari può essere un indicatore di una potenziale situazione ad elevato rischio.

236. La Legge n. 154/2001 ha disciplinato ulteriormente la possibilità per i tribunali civili di adottare provvedimenti di allontanamento e ordinanze restrittive. Questa legge ha introdotto gli Articoli 342-bis e 342-ter del Codice Civile, che autorizzano qualsiasi persona che, nell'ambito della propria famiglia, subisca un grave pregiudizio alla propria integrità fisica o psicologica o alla propria libertà, a richiedere ad un tribunale civile l'adozione di un ordine di protezione. La richiesta di una misura protettiva può essere avanzata a prescindere dal procedimento penale, a meno che la violenza non si configuri come reato di maltrattamento, nel cui caso è perseguibile d'ufficio. L'ordinanza di allontanamento/ingiunzione può essere emessa dal giudice *inaudita altera parte*, nel cui caso è seguita, entro massimo 15 giorni, da un'udienza nel corso della quale il giudice decide se mantenere o revocare la misura cautelare. Gli ordini di protezione hanno una durata massima di un anno, ma possono essere prorogati in presenza di "gravi motivi". La violazione degli ordini di protezione civili configura il reato sanzionato dall'Articolo 388, comma 1, del Codice Penale, ovvero la "mancata esecuzione dolosa di un provvedimento del giudice", un reato che, tuttavia, può essere perseguito solo dietro denuncia della vittima. Quando la Legge n. 38/2009 ha istituito il reato di stalking, le misure cautelari di diritto civile sono divenute disponibili anche alle vittime di stalking.

237. Le autorità non raccolgono dati sugli ordini civili di allontanamento e di protezione, elemento che rappresenta un serio ostacolo alla capacità di supervisionarne efficacemente l'uso. Il GREVIO è preoccupato da quanto indicato dalle organizzazioni di donne all'interno del loro rapporto ombra[187], ovvero che la protezione delle vittime prevista da queste misure è pregiudicata da una serie di fattori. Questi elementi includono ritardi di mesi prima che si tenga l'udienza durante la quale il giudice decide sull'applicazione dell'ordine di protezione, ma anche la presenza di pratiche giudiziarie difformi e restrittive nel determinare le condizioni di applicazione e proroga degli ordini di protezione. Il GREVIO è particolarmente preoccupato dall'indicazione che, durante l'udienza, alcuni tribunali civili assumono la strategia controversa di cercare un compromesso tra la vittima e l'autore della violenza, invece di prendere una posizione in merito alla richiesta dell'ordine di protezione, un approccio che rifletterebbe un grave equivoco in merito alla comprensione delle dinamiche della violenza contro le donne. Il GREVIO dubita che la strategia di richiedere che sia la vittima a presentare una denuncia in caso di

[185] Si veda l'Articolo 387bis del Codice Penale.
[186] Si veda pag. 144 di "Mappatura della legislazione e valutazione dell'impatto sulle Ordinanze Protettive negli Stati Membri europei", S. van der Aa, J. Niemi, L. Sosa, A. Ferreira e A. Baldry, Wolf Legal Publishers, 2015.
[187] Si veda pag. 35 del rapporto ombra.

violazione di un ordine di protezione possa rappresentare una soluzione adeguata rispetto ai rischi normalmente comportati da queste situazioni. Molte vittime non desiderano che il proprio partner o ex partner abbia dei precedenti penali. Inoltre, l'assenza di una reazione automatica da parte degli enti istituzionali alle violazioni degli ordini di protezione manda un messaggio di tolleranza verso le infrazioni. Una volta che il trasgressore capisce che può farla franca, il potenziale deterrente degli ordini di protezione è nettamente ridotto. Ciò non solo rischia di causare ulteriori violazioni, ma può altresì scoraggiare la vittima, che non deve essere lasciata sola nell'applicazione degli ordini di protezione.

238. Nel diritto amministrativo, gli ammonimenti sono stati introdotti per la prima volta nel sistema giudiziario italiano in relazione al reato di stalking. Ai sensi dell'Articolo 8 della Legge n. 38/2009, in alternativa alla presentazione di una denuncia penale, una vittima di stalking può richiedere un ammonimento da parte della polizia, con cui si intima al trasgressore di interrompere la propria condotta offensiva. La violazione dell'ammonimento innesca automaticamente il procedimento penale. Con l'emanazione della Legge n. 119/2013, la possibilità di emettere ammonimenti è stata estesa ai casi di violenza domestica. Perciò, ai sensi dell'Articolo 3 di questa legge, qualora gli ufficiali di polizia vengano informati di un reato di percosse (Articolo 581 del Codice Penale) o di lesioni personali (Articolo 582 del Codice Penale) commessi nell'ambito della violenza domestica, il capo della polizia può dare un avvertimento al trasgressore, invitandolo a non perpetrare ulteriore violenza, dopo aver raccolto le informazioni necessarie e aver sentito tutte le persone informate dei fatti. L'emanazione di un ammonimento prevede la sospensione automatica dell'autorizzazione a detenere armi da fuoco. La Legge n. 119/2013 ha inoltre introdotto l'Articolo 384-bis del Codice di Procedura Penale, che conferisce alle forze dell'ordine l'autorità di allontanare dal nucleo familiare l'autore di violenza colto in flagranza di vari tipi di reato, come lesioni e minacce gravi, "ove sussista un grave ed attuale pericolo per la vita o l'integrità fisica o psichica della persona offesa".

239. Il Ministero dell'Interno ha fornito al GREVIO dei dati sulle misure cautelari adottate dalle forze dell'ordine. Nel 2016, 2017 e 2018, sono stati emessi rispettivamente 266, 281 e 362 ordini di allontanamento ai sensi dell'Articolo 384-bis del Codice di Procedure Penale. Le cifre riguardanti gli ammonimenti sono leggermente superiori: in questo arco temporale, sono stati emanati 948, 992 e 1.263 ammonimenti per casi di stalking e 518, 576 e 878 per casi di violenza nelle relazioni intime. Il GREVIO nota che questi numeri sembrano essere bassi rispetto ai dati disponibili sui tassi di denuncia. Le informazioni fornite nel rapporto ombra sui programmi per autori di violenza[188], che mostrano come gran parte degli ammonimenti totali nei casi di stalking siano stati emanati in una sola città, sollevano dubbi in merito all'effettivo utilizzo di questo strumento in tutto il Paese. La ricerca in questo settore,[189] secondo cui a distanza di un anno dall'emanazione dell'ammonimento circa metà delle vittime continua a subire stalking, solleva inoltre la questione dell'incapacità da parte degli ammonimenti di fermare la violenza e richiederebbe di analizzare i motivi di tale inefficacia, stabilendo ad esempio perché molte vittime non denunciano la violazione dell'ammonimento e come le forze dell'ordine possono migliorarne l'applicazione.

240. Un altro importante meccanismo di protezione introdotto dalla legge è l'arresto obbligatorio in *flagrante delicto* per i reati di maltrattamento e stalking, conformemente all'Articolo 380. comma I-ter del Codice di Procedura Penale. Data la natura di crimini abituali di questi delitti, la difficoltà principale nell'applicazione della suddetta disposizione è la necessità di raccogliere prove della reiterazione nel tempo della condotta offensiva entro il breve lasso di tempo messo a disposizione dalla procedura (48 ore). Alcuni recenti sviluppi nel modo in cui le forze dell'ordine registrano i propri interventi nei casi di violenza domestica dovrebbero aiutare a facilitare il compito.[190] Ciononostante, le elevate disparità tra una regione e l'altra nell'applicazione della misura di arresto in flagrante delicto[191], sembrerebbero evidenziare il problema relativo ai diversi livelli di conoscenza e formazione tra le forze dell'ordine e

[188] Si veda pag. 18 del presente rapporto: "nel 2016 sono stati emanati solo 517 ammonimenti in Italia, mentre nei primi 9 mesi del 2017 ne sono stati registrati 432. Questi numeri devono tener conto che nel 2016-2017, 400 ordinanze sono state emesse nella sola città di Trento.

[189] "La percezione da parte della vittima della qualità dell'aiuto e del supporto da parte della polizia che emette ammonimenti nei casi di stalking da parte dei partner in Italia", A. C. Baldry, V. Cinquegrana, S. Cacace, E. Crapolicchio, in *Policing: A journal of Policy and Practice,* Vol. 10, Oxford University Press, 2016

[190] Si vedano le ulteriori considerazioni al riguardo precedentemente espresse in riferimento all'Articolo 50 della convenzione.

[191] Si veda la relazione della Commissione d'inchiesta del Parlamento sul femminicidio e la vilenza basata sul genere.

gli organismi giudiziari all'interno del Paese.

241. Sottolineando innanzitutto che nei casi di violenza grave, l'arresto e la custodia cautelare dovrebbero rappresentare le principali soluzioni per proteggere le vittime in situazioni di immediato pericolo, il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché:

a. rispettino il principio secondo cui i provvedimenti d'urgenza devono essere accessibili alle vittime di violenza domestica in tutte le sue manifestazioni, compresa la violenza psicologica, e che i provvedimenti d'urgenza: divieti, ingiunzioni e ordini di protezione, devono essere accessibili alle vittime di qualsiasi tipo di violenza contemplata dalla Convenzione di Istanbul, compresa la violenza psicologica e forme di violenza rese recentemente perseguibili come il matrimonio forzato;
b. garantiscano il potenziale di deterrenza delle misure cautelari, facendole rispettare in modo adeguato, garantendo una risposta tempestiva da parte degli enti istituzionali in caso di violazioni e garantendo che tali violazioni vengano adeguatamente punite;
c. modifichino la legislazione che subordina l'applicazione di una sanzione in caso di violazione degli ordini di protezione di natura civile alla denuncia della vittima;
d. garantiscano che i provvedimenti di ingiunzione vengano emessi in maniera rapida per scongiurare situazioni di imminente pericolo e che, ove necessario, gli ordini di ingiunzione e/o di protezione vengano emessi *inaudita altera parte*;
e. garantiscano che non si verifichino lacune nella protezione delle vittime dovute alla scadenza degli ordini di allontanamento, di ingiunzione o di protezione, adottando successive misure cautelari che possano essere applicate subito dopo;
f. mettano fine alle pratiche dei tribunali civili che assimilano la violenza a situazioni di conflitto e tentano di raggiungere accordi tra la vittima e l'autore della violenza invece di valutare le esigenze della vittima in termini di sicurezza;
g. migliorino e armonizzino le pratiche in materia di applicazione delle altre misure cautelari, come gli ammonimenti e l'arresto in flagranza di reato, attingendo dalle buone prassi esistenti e garantendo in ogni momento che tali misure tengano conto della scelta della vittima.

I progressi in questo ambito dovrebbero essere attentamente monitorati e analizzati, attraverso un'adeguata raccolta dei dati che enfatizzi, in particolare, il numero di misure cautelari (ordini di allontanamento, di protezione, di ingiunzione o ammonimenti) richieste e concesse, indipendentemente dal fatto che esse siano state adottate su richiesta di parte o per iniziativa delle autorità, dal motivo della loro mancata concessione, dal tipo di reato per cui sono state adottate, dal tempo medio trascorso prima della loro emissione, dalla loro durata, da quanto spesso sono state violate e dalle conseguenze delle eventuali violazioni. I risultati di questa attività di monitoraggio e analisi andrebbero resi pubblici.

D. Indagini e prove (Articolo 54)

242. Il Codice di Procedura Penale italiano contiene varie disposizioni volte a garantire che durante i procedimenti relativi alle varie forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, non siano ammesse prove riguardanti la storia e il comportamento sessuale della vittima che non abbiano valore probatorio.[192] Inoltre, il Codice Deontologico degli avvocati richiede ai consulenti legali di evitare domande e tecniche di esame che possano ulteriormente umiliare e trasmettere un giudizio morale sull'esperienza della vittima. Tuttavia, secondo le organizzazioni di donne[193] queste norme sono riuscite solo in parte ad erodere gli stereotipi negativi sessisti all'interno delle aule di tribunale e le forze dell'ordine, i magistrati e gli avvocati dovrebbero ricevere una maggiore formazione e sensibilizzazione su questi temi.

[192] Articolo 194, comma 2, e Articolo 472, comma 3-bis, del Codice di Procedura Penale.
[193] Rapporto ombra delle ONG femminili, pag. 52.

E. Procedibilità d'ufficio e *di parte* (Articolo 55)

243. L'Articolo 55, paragrafo 1, della Convenzione di Istanbul prevede per le parti l'obbligo di accertarsi che le indagini per varie categorie di reati non dipendano interamente da una segnalazione o da una denuncia da parte della vittima e che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia.

244. La legislazione italiana rispetta tale requisito per la maggior parte delle forme di violenza, tranne due tipi di reato. Il primo è il reato di lesioni personali semplici (Articolo 582, comma 2, del Codice Penale); infatti, all'atto della ratifica della Convenzione di Istanbul, l'Italia non ha depositato alcuna riserva che l'avrebbe esentata dall'obbligo di sottoporre tutti gli atti di violenza fisica sulle donne, compresi i reati minori, a indagini e procedimenti d'ufficio. Il secondo è il reato di violenza sessuale (Articolo 609-bis del Codice Penale); la violenza sessuale è perseguibile solo dietro denuncia da parte della vittima, fatto salvo nel caso in cui la violenza si configuri come una delle circostanze aggravanti descritta dall'Articolo 609-septies, comma 2 del codice. Perciò, ad esempio, la violenza sessuale commessa contro un minore o da un pubblico ufficiale è perseguibile d'ufficio.

245. Il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché modifichino la legislazione per renderla conforme alle norme sulla procedibilità d'ufficio e di parte previsti dall'Art. 55, comma 1 della Convenzione di Istanbul, con particolare riferimento ai reati di violenza fisica e sessuale.

F. Misure di protezione (Articolo 56)

246. Il GREVIO prende atto con favore delle numerose misure attuate in Italia per ottemperare l'obbligo, previsto dall'Articolo 56 della Convenzione, di adottare misure protettive per le vittime durante i procedimenti giudiziari. Molte di queste misure sono state definite a seguito della emanazione della Legge n. 119/2013. Altre sono state istituite mediante l'attuazione della Direttiva UE 2012/29/UE, che contiene degli standard minimi relativi ai diritti, il supporto e la protezione delle vittime di reati. Queste misure sono state ulteriormente rafforzate dalla giurisprudenza dei tribunali di grado più elevato[194] ed il Consiglio Superiore della Magistratura ha emanato delle linee guida per ricordare ai tribunali quanto essi siano importanti per garantire che le vittime della violenza basata sul genere siano protette da intimidazioni, rappresaglie e ulteriore vittimizzazione.

247. Ciononostante, secondo quanto riportato dagli operatori giudiziari al GREVIO, vi sono ancora lacune nelle leggi in vigore e nelle prassi dei tribunali che potrebbero esporre le vittime ad ulteriori danni. Ciò è dovuto al fatto che l'obbligo di informare la vittima non è valido per tutte le misure cautelari e per tutte le circostanze e fasi del procedimento in cui cessano il loro effetto, e dunque in alcuni casi, le vittime potrebbero non essere al corrente del fatto che l'autore della violenza non è più detenuto.[195] Il GREVIO osserva che le normative vigenti[196] subordinano l'erogazione di informazioni ad un'espressa richiesta della vittima, un requisito che potrebbe essere visto come una limitazione eccessiva al campo di applicazione della responsabilità da parte delle autorità di garantire che le vittime siano informate, nei casi in cui esse e la loro famiglia potrebbero essere in pericolo, quando l'autore del reato evade o viene temporaneamente o definitivamente rimesso in libertà, conformemente a quanto previsto dall'Articolo 56, lettera *b* della Convenzione. Il GREVIO osserva inoltre che indipendentemente dalla formulazione delle norme in vigore, le autorità sono vincolate dal dovere di accertarsi in tutte le fasi delle procedure che venga svolta una valutazione in merito al rischio di letalità, la gravità della situazione e il rischio di reiterazione della violenza, come previsto dall'Articolo 51, comma 1, della Convenzione. Pertanto, ci si riferisce alle considerazioni espresse in precedenza all'interno del presente rapporto, in riferimento a questo articolo.

248. Uno dei modi di proteggere le vittime dal rischio di intimidazione e rappresaglia durante i procedimenti giudiziari è di evitare il più possibile il contatto tra le vittime e gli autori del reato all'interno dei tribunali e degli uffici delle forze dell'ordine (Articolo 56, lettera *g*) e di consentire alle vittime di

[194] Corte di Cassazione, Sezioni unite, sentenza n. 10959 del 29 gennaio 2016.
[195] Rapporto ombra delle ONG femminili, pag. 52.
[196] Articolo 90-ter del Codice di Procedura Penale.

testimoniare, secondo le norme del diritto internazionale, nell'aula di tribunale senza essere fisicamente presenti o quantomeno senza che sia presente il presunto autore del reato, ovvero grazie all'uso di adeguate tecnologie di comunicazione, ove disponibili (Articolo 56, lettera *i*). In Italia, ai sensi dell'Articolo 90-quater del Codice di Procedura Penale, sono disponibili dei mezzi speciali per l'udienza delle vittime, in particolare per i minori vittime di violenze o quelli considerati in una situazione di particolare vulnerabilità. È infatti possibile registrare la testimonianza delle vittime vulnerabili[197] e sono inoltre previste delle misure per far sì che esse non debbano ripetere la propria testimonianza e/o che vengano ascoltate in un ambiente protetto.[198] Alcuni tribunali hanno adottato delle linee guida per promuovere l'uso di queste misure speciali per le vittime di violenze di genere e sono dotate di apposite stanze protette. Il GREVIO ha visitato questi ambienti all'interno dei locali del Tribunale di Milano. Nonostante queste misure, le organizzazioni di donne impegnate nella difesa delle vittime evidenziano che la loro applicazione e disponibilità varia notevolmente a seconda della sensibilità di ciascun giudice o della conformazione dello stabile giudiziario.

249. Il GREVIO accoglie con favore il fatto che vi sia un'attività di controllo in corso volta a ottenere un quadro generale delle misure organizzative disponibili per assistere e proteggere le vittime durante i procedimenti giudiziari. I risultati di questo processo di monitoraggio serviranno per aumentare la sensibilizzazione del sistema giudiziario e delle forze dell'ordine in merito alla necessità di proteggere le vittime da una vittimizzazione reiterata e/o secondaria durante tutte le fasi del procedimento. Inoltre, il GREVIO prende atto con favore delle informazioni relative al recente avvio di un gruppo interistituzionale che coinvolge, tra gli altri, rappresentanti del Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Interno e la Conferenza Stato-Regioni, al fine di creare una rete integrata di supporto e supporto per le vittime di reati in tutto il territorio nazionale.

250. Il GREVIO esorta le autorità italiane a continuare ad adottare misure per:

- **a. garantire che le vittime ricevano le informazioni rilevanti ai fini della protezione propria e delle loro famiglie da intimidazioni, ritorsioni e vittimizzazione secondaria, a prescindere da una loro esplicita richiesta di ricevere tali informazioni, in particolare quando si verificano modifiche alle misure volte alla loro protezione;**
- **b. favorire l'accesso delle vittime alle misure di protezione esistenti volte a tutelare la loro testimonianza nelle condizioni più adeguate, nello specifico sensibilizzando gli operatori e le operatrici interessati, in particolare la magistratura, sulla natura traumatica della violenza basata sul genere e sulle esigenze particolari delle vittime nel corso dei procedimenti giudiziari, ed investendo nei mezzi materiali necessari, come le attrezzature informatiche o stanze protette all'interno dei palazzi di giustizia, per rendere tali meccanismi disponibili alle vittime in tutto il Paese;**
- **c. mettere al centro dell'attenzione un approccio alla violenza contro le donne attento alle specificità di genere nell'ambito di tutte le nuove iniziative volte a creare e/o ampliare i servizi di sostegno e supporto per le donne vittime di reati durante i procedimenti giudiziari.**

G. Patrocinio a spese dello Stato (Articolo 57)

251. A seguito dell'emanazione della Legge n. 119/2013, tutte le vittime di maltrattamento, stalking, violenza sessuale e mutilazione genitale femminile hanno diritto al patrocinio a spese dello Stato, indipendentemente dalle loro condizioni reddituali. La legge inoltre prevede l'obbligo di informare le vittime in merito al loro diritto al gratuito patrocinio. Nel diritto civile, per ottenere il gratuito patrocinio si applicano le condizioni generali e non sono previste eccezioni per le vittime di violenza basata sul genere. Perciò, solo le donne con un reddito basso e inferiore a 12.000 Euro l'anno possono richiedere il patrocinio a spese dello Stato. Le organizzazioni di donne e gli avvocati specializzati nella rappresentazione legale e nella difesa delle vittime, incontrano varie difficoltà nell'ottenere il gratuito patrocinio. I parametri per il calcolo del patrocinio e la diversa sensibilità da parte dei tribunali, porta a situazioni in cui le vittime non ricevono il patrocinio o in cui esso copre solo una parte degli effettivi costi sostenuti.[199]

[197] Si veda l'Articolo 134 del Codice di Procedura Penale.
[198] Si vedano gli Articoli 351, comma 1-ter, 362, comma 1-bis, 392, comma 1-bis, 398, comma 5-quater e 498, comma 4-quater del Codice di Procedura Penale.
[199] Si veda pag. 55 del rapporto ombra delle ONG femminili.

Un altro problema deriva dai gravi ritardi nell'erogazione del patrocinio, che comportano uno spostamento dell'onere economico della difesa dalla vittima al consulente legale e alle organizzazioni di donne che la supportano. Inoltre, poiché la soglia di reddito per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti civili viene calcolata tenendo conto delle risorse della famiglia, le vittime che sono temporaneamente ospitate da membri della famiglia che le tengono al riparo dalla violenza, risultano penalizzate.

252. Il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare le misure necessarie per garantire che le donne vittime di qualsivoglia tipo di violenza contemplata dalla Convenzione di Istanbul abbiano accesso al patrocinio legale a spese dello Stato e che le condizioni per l'accesso a tale patrocinio non comportino oneri eccessivi per le vittime ed i loro consulenti legali.

VII. Migrazione e asilo

253. Nel settore della migrazione e dell'asilo, il principale requisito della Convenzione di Istanbul è di garantire che le leggi sullo status di residente e le procedure di asilo non ignorino le situazioni di donne che vivono relazioni di abuso o vittime di violenza sessuale e sfruttamento e di altre forme di violenza basata sul genere. Le leggi sullo status di residente prevedono per le donne che si trovano in specifiche circostanze la possibilità di ottenere dei titoli autonomi di soggiorno. Dall'altra parte, le procedure di asilo devono essere sensibili alle specificità di genere e consentire alle donne di raccontare interamente le proprie storie, ed i motivi di persecuzione devono essere interpretati tenendo in considerazione gli aspetti legati al genere. Ciò è possibile solo se, a loro volta, le procedure di accoglienza ed i servizi di supporto per i richiedenti asilo sono sensibili alle necessità delle donne vittime di violenza o a rischio di violenza (Articolo 60).

254. In linea generale, il GREVIO afferma di essere pienamente a conoscenza delle sfide che sta affrontando l'Italia in quanto Paese di primo arrivo dei migranti. Seppur apprezzi gli sforzi compiuti negli anni passati dall'Italia in termini di accoglienza e integrazione di richiedenti asilo e rifugiati, il GREVIO afferma con vigore l'importanza della solidarietà tra Stati europei per garantire che l'Italia e gli altri Stati di primo arrivo non vengano abbandonati nella gestione di questa situazione.

A. Status di residente (Articolo 59)

255. In Italia, le disposizioni dell'Articolo 59, comma 1, della convenzione, secondo cui le vittime di violenza domestica devono ricevere dei permessi di soggiorno autonomi in caso di circostanze particolarmente difficili, vengono implementate attraverso l'Articolo 18-bis del D. Lgs. n. 286/98 (Testo Unico sull'Immigrazione). Ai sensi di questo articolo, è possibile rilasciare un permesso di soggiorno valido un anno per motivi umanitari se le forze dell'ordine od i servizi sociali accertano una situazione di violenza nei confronti di una persona di nazionalità straniera, che minaccia la sua sicurezza. Il permesso è valido per un anno e può essere rinnovato se le condizioni di pericolo che ne hanno giustificato il rilascio persistono. In teoria, questa disposizione è protettiva, ma il suo ristretto campo di applicazione ne limita l'applicazione: il permesso di soggiorno può essere rilasciato solo per casi di grave e ripetuta violenza domestica ed a condizione che la vittima corra un "reale e immediato pericolo" per la propria sicurezza. L'esistenza di un rischio incombente per la sicurezza della donna è spesso difficile da dimostrare, specialmente nei casi di violenza psicologica o economica, che le autorità spesso non riconoscono come situazioni ad alto rischio. Inoltre, come evidenziato in precedenza, nella sezione del rapporto dedicata alle misure adottate dall'Italia in attuazione dell'Articolo 51 della convenzione, le politiche e le pratiche di valutazione e gestione del rischio non sono efficaci e spesso non riescono a coinvolgere tutti gli enti istituzionali competenti ed i soggetti interessati. Le donne che si separano da un partner violento incontrano difficoltà ancora maggiori nell'ottenimento di un permesso di soggiorno, a causa dell'errata supposizione che la separazione basti a mettere fine al rischio di violenza. Per di più, gli operatori e operatrici del settore riportano che l'opportunità prevista ai sensi di legge di ottenere un permesso di soggiorno senza dover sporgere denuncia è virtualmente inesistente, poiché i servizi sociali non possiedono le conoscenze e le abilità specialistiche necessarie per elaborare i rapporti richiesti. Le informazioni sull'ottenimento di tale permesso non sono molto diffuse e pare che molte migranti vittime di violenza non siano a conoscenza dei propri diritti al riguardo. Queste problematiche limitano di molto l'accesso delle vittime straniere al proprio diritto al permesso di soggiorno previsto dalla legge, come confermato dai dati disponibili riguardanti i numeri molto bassi di permessi rilasciati.[200]

256. Il GREVIO ricorda che l'obiettivo dell'Articolo 59, comma 1, della convenzione è che le vittime migranti il cui status di residenti è subordinato a quello del coniuge o del partner non debbano aver paura di perdere il proprio status a causa della separazione dal coniuge o partner. Gli Stati contraenti dovrebbero considerare la condizione delle vittime di forme di violenza rientranti nel campo di applicazione della convenzione e il cui status di residenti dipende da quello del coniuge o del partner, come una circostanza difficile. Le condizioni per la concessione del permesso di soggiorno, che sono rimesse alla discrezione degli Stati contraenti, comprendono la definizione dei temi su cui possono

[200] I dati forniti dal Ministero dell'Interno alla Commissione del Senato sul Femminicidio hanno mostrato che a partire dall'emanazione dell'Articolo 18-bis del Testo Unico sull'Immigrazione nel 2013, sono stati rilasciati solo 111 permessi di soggiorno di questo tipo nel giro di cinque anni.

decidere le autorità pubbliche nel caso in cui la relazione sia terminata a seguito delle violenze subite, nonché quali prove deve produrre la vittima.[201] Secondo il GREVIO, tali condizioni non dovrebbero però limitare l'ambito di applicazione del permesso di soggiorno, ad esempio richiedendo che la vittima venga regolarmente esposta ad atti di violenza e/o che vada incontro a un rischio incombente per la propria sicurezza. Oltre a non rispettare la definizione di violenza domestica data dall'Articolo 3*d* della convenzione, il GREVIO ritiene che tale applicazione limitativa dell'Articolo 59, comma 1, sia contraria allo spirito di questa disposizione, che è quello di consentire alle vittime di fuggire dalla violenza prima che diventi abitudinaria e/o prima che diventi così grave da rappresentare una minaccia immediata per la sicurezza della vittima.

257. Il GREVIO non ha rilevato l'adozione da parte dell'Italia di misure per attuare il comma 3 dell'Articolo 59: questa disposizione richiede il rilascio di un permesso di soggiorno rinnovabile alle vittime qualora la loro permanenza sia considerata necessaria data la loro situazione personale, sulla base di motivi come la sicurezza, lo stato di salute, la situazione familiare o la situazione nel Paese di origine della vittima, e/o affinché la vittima collabori con le autorità competenti nelle indagini e nell'ambito del procedimento penale. Il GREVIO ricorda che l'obiettivo di questa disposizione è di offrire protezione alle vittime straniere, indipendentemente dal loro status giuridico. È inoltre destinata alle vittime prive di documenti e può applicarsi alle vittime di violenza domestica a cui i partner violenti hanno impedito di rinnovare il loro status di residente, a causa della violenza.

258. Inoltre, le leggi italiane sull'immigrazione non prevedono disposizioni in merito al requisito prescritto dal comma 4 dell'Articolo 59, per cui è necessario assicurarsi che le vittime di matrimonio forzato condotte in un altro Paese per contrarre il matrimonio e che, di conseguenza, abbiano perso il proprio status di residente del Paese in cui risiedono normalmente, possano recuperare tale status. La perdita del permesso di soggiorno dovuta all'interruzione del soggiorno in Italia per un periodo superiore a 6 mesi (o, per i permessi di soggiorno di durata almeno biennale, per un periodo superiore alla metà della validità del permesso di soggiorno) può essere riattribuito se l'interruzione del soggiorno è dovuta a "gravi motivi", conformemente alle leggi in vigore;[202] tuttavia, il matrimonio forzato non viene menzionato come grave motivo, né è riconosciuto come tale nella pratica.

259.Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane ad adottare le misure necessarie, anche sotto forma di modifiche legislative, per:

- **a. garantire che la legislazione in vigore e/o la sua applicazione consenta alle donne straniere di ottenere un permesso di soggiorno autonomo in caso di circostanze particolarmente difficili, tenendo conto che tali circostanze potrebbero comprendere l'essere vittime di forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul perpetrate e/o consentite dal coniuge o dal partner;**
- **b. garantire che le donne straniere vittime di violenze possano disporre di un permesso di soggiorno rinnovabile in uno dei due casi, o in entrambi, descritti al comma 3 dell'Articolo 59 della convenzione;**
- **c. garantire che le vittime di matrimonio forzato condotte in un altro Paese per celebrare il matrimonio e che, di conseguenza, hanno perso il proprio status di residente nel Paese in cui vivevano abitualmente, possano riacquisire tale status, come previsto dall'Articolo 59, comma 4 della convenzione.**

B. Richieste di asilo basate sul genere (Articolo 60)

1. Domande di asilo basate sul genere

260. L'Italia ha implementato la Direttiva 2004/83/UE sulla protezione internazionale mediante il Decreto Legislativo n. 251/2007. Gli atti di persecuzione vengono trattati all'Articolo 7, comma 2*a*, del decreto, che fa riferimento ad "atti di violenza fisica o psichica, compresa la violenza sessuale" e all'Articolo 8, comma 1*d*, che parla di "atti diretti contro uno specifico gruppo sociale". Il Decreto Legislativo N. 18/2014, che recepisce la Direttiva UE sulla Qualifica come Beneficiario di Asilo 2011/95/CE, riconosce esplicitamente la rilevanza del genere per confermare le richieste di asilo e

[201] Relazione esplicativa della convenzione, paragrafo 303.
[202] Si veda l'Articolo 13, comma 4, del Regolamento sulle disposizioni per l'implementazione del Testo Unico sull'Immigrazione, adottato tramite D.P.R. n. 394 del 31 agosto 1999.

include le mutilazioni genitali femminili come un motivo per l'attribuzione dello status di rifugiato. Oltre allo status di rifugiato e alla protezione sussidiaria e fino alle recenti modifiche legislative introdotte nel novembre 2018[203], l'Articolo 5, comma 5, punto 6 del Testo Unico sull'Immigrazione prevedeva lo status di protezione umanitaria: grazie a questa forma di protezione, la questura poteva emettere un permesso di soggiorno per i cittadini stranieri richiedenti asilo che non si qualificavano come beneficiari dello status di rifugiato ai sensi della Convenzione ONU del 1951 sui Rifugiati, ma che comunque necessitavano di protezione. Da un punto di vista procedurale, la legislazione dà la priorità ai casi che toccano persone con esigenze specifiche, comprese sopravvissute alla violenza basata sul genere, e prevede che le donne richiedenti asilo svolgano i propri colloqui, nella maggior misura possibile, con interlocutrici e interpreti di sesso femminile.

261. L'Italia ha ricevuto oltre 130.000 domande di asilo nel 2017, oltre alle 150.000 domande accumulate in attesa di valutazione. Nel 2018 vi sono state circa 53.500 richieste di asilo. Circa il 22% dei richiedenti asilo è formato da donne e ragazze. L'assenza di dati sulle richieste di asilo fondate su motivi legati a forme di persecuzione basate sul genere rende impossibile accertare quante donne presentino la propria richiesta su questa base, e quante di esse abbiano ottenuto lo status di rifugiato o altre forme di protezione internazionale. Il GREVIO prende atto che le donne superstiti di violenza basata sul genere - compresa la violenza domestica, il matrimonio forzato, gli omicidi relativi al cosiddetto onore e le mutilazioni genitali femminili - generalmente ricevono lo status di rifugiato sulla base della loro appartenenza ad un particolare gruppo sociale. I rifugiati e le rifugiate riconosciuti sono originari di vari Paesi, come Afghanistan, Albania, Camerun, Costa d'Avorio, Etiopia, Iraq, Libia, Mali, Marocco, Nigeria, Repubblica Democratica del Congo, Senegal, Somalia e Ucraina. Spesso le donne rifugiate sono state vittime di diversi atti di violenza basata sul genere (ad esempio, violenza sessuale e matrimonio forzato). In alcuni casi (specialmente per quanto riguarda le donne somale ed etiopi), viene stabilito un ulteriore collegamento rispetto all'appartenenza ad un particolare gruppo sociale, come ad esempio la razza, l'opinione politica e/o la religione. Molte delle donne in arrivo sono state vittime di violenza e persino di tortura durante il loro viaggio e/o sono vittime di traffico di esseri umani e sfruttamento sessuale. A causa dello stupro, molte sono incinte e soffrono di malattie sessualmente trasmissibili.204 Fino al novembre 2018, la protezione umanitaria veniva riconosciuta alle donne che avessero subito violenza basata sul genere durante il loro viaggio nei Paesi di transito, oppure veniva riconosciuta sulla base delle conseguenze dei traumi e delle condizioni psichiche delle superstiti di violenze di genere, specialmente nei casi in cui erano disponibili rapporti medico-psicologici. I dati forniti nel rapporto statale205 mostrano un alto tasso di rigetto delle richieste di asilo da parte delle donne, e che tra coloro che hanno ricevuto protezione, la maggior parte ottiene solamente la protezione umanitaria o sussidiaria, non lo status di rifugiata.

262. Sebbene le autorità abbiano adottato delle linee guida per standardizzare l'identificazione e la segnalazione di potenziali vittime di traffico di esseri umani che richiedono asilo, delle simili linee guida globali non sono state elaborate per le superstiti di violenza basata sul genere, compresa la violenza sessuale. Le procedure di determinazione dello status di rifugiato (DSR) svolte dalle commissioni territoriali competenti tendono perciò a variare da una regione all'altra, rendendo impossibile un giudizio complessivo sull'integrazione delle procedure basate sul genere nelle procedure di DSR a livello nazionale. Ciononostante, il GREVIO riconosce che in molte aree esistono delle buone pratiche, come a Bari, dove i funzionari addetti alla DSR della commissione territoriale hanno ricevuto una notevole formazione sulle tematiche di genere legate alle richieste d'asilo, e su come garantire una procedura di DSR sensibile alle specificità di genere, che comprenda una formazione su come scoprire la violenza "nascosta" che le richiedenti asilo potrebbero non voler immediatamente confessare durante un colloquio. Anche gli/le interpreti della commissione territoriale hanno ricevuto adeguata formazione sulla sensibilità alle questioni di genere durante i colloqui. Le donne richiedenti asilo a Bari sostengono un colloquio con uno staff formato da dipendenti e interpreti donne, fatto salvo nei casi in cui ciò risulta impossibile a causa della mancanza di personale. In questi casi, a queste

[203] La protezione umanitaria è stata abrogata dalla Legge n. 132/2018. Gli effetti di questa legge sono analizzati nel prosieguo del capitolo.
[204] Il rapporto dell'UNHCR "Viaggi disperati - Rifugiati e migranti che arrivano in Europa ed ai confini dell'Europa, gennaio-dicembre 2018" (disponibile al link: www.unhcr.org/desperatejourneys/) descrive le ardue condizioni affrontate dalle donne che passano per la Libia, che rappresenta il principale Paese di partenza per le donne che arrivano in Italia via mare.
[205] A pag. 103 del rapporto statale viene indicato ad esempio che nel 2016 vi sono state 9.351 donne richiedenti asilo di cui 1.475 hanno ricevuto lo status di rifugiato, 1.150 la protezione sussidiaria e 2.840 la protezione umanitaria; la protezione è stata negata in 3.273 casi (566 richiedenti non hanno fatto ricorso).

donne richiedenti asilo viene chiesto di fornire il proprio consenso esplicito a parlare con un uomo o affinché l'interpretariato venga svolto ad un uomo. Viene prestata particolare attenzione alle persone individuate come vulnerabili (comprese donne vittime di violenza sessuale). Queste persone vulnerabili sostengono i colloqui in presenza di un'interprete dotata di formazione specifica. La commissione territoriale di Bari ha siglato dei protocolli con organizzazioni locali impegnate nella lotta alla tratta di esseri umani, e in caso di sospetto traffico di esseri umani, la procedura di asilo viene sospesa durante la valutazione del caso da parte di queste organizzazioni.

263. Alla luce di quanto sopra e nonostante l'esistenza di un quadro legislativo volto ad attuare i requisiti dell'Articolo 60, comma 1, della convenzione, che fornisce le basi per lo sviluppo di buone pratiche, il GREVIO teme che le richieste basate sul genere non emergano nell'ambito di questo processo di determinazione dello status di rifugiata, a causa della mancanza di un processo di individuazione sistematico e coordinato. Inoltre, alla luce dei dati disponibili, indicanti che la maggior parte di coloro che hanno ottenuto protezione internazionale lo hanno fatto ai sensi dell'abrogato permesso di soggiorno umanitario, il GREVIO teme che l'abrogazione della protezione umanitaria possa avere gravi conseguenze sulle donne richiedenti asilo vittime di violenza basata sul genere.

2. Strutture ricettive e di accoglienza

264. La Direttiva 2013/33/UE sugli standard minimi per la ricezione dei richiedenti asilo e la Direttiva 2013/32/UE sulle procedure comuni per il riconoscimento e la revoca dello status di protezione internazionale, sono state implementate mediante il Decreto Legislativo n. 142/2015. Ai sensi di tale decreto e prima dell'entrata in vigore della Legge n. 132/2018, il sistema i accoglienza per i richiedenti asilo, coordinato dal Ministero dell'Interno, era strutturato in due fasi: (1) la prima fase di accoglienza, che avviene nei centri specializzati in cui i richiedenti asilo rimanevano per il tempo necessario all'espletamento della procedura di identificazione - centri di primo soccorso e accoglienza (CPSA), centri di accoglienza (CDA), centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA) e centri di accoglienza d'emergenza o "straordinaria" (CAS); e (2) la seconda fase di accoglienza, gestita dallo SPRAR ("Sistema per la protezione per richiedenti asilo e rifugiati") con la partecipazione diretta delle autorità locali, che mirava all'integrazione sociale dei e delle richiedenti asilo/ rifugiati/e. Il sistema SPRAR è stato abrogato dalla Legge n. 132/2018, i cui effetti sono analizzati nel prosieguo del presente rapporto. Il Decreto Legislativo n. 142/2015 richiede che vengano adottate misure nei centri di prima accoglienza affinché siano rispettate la privacy e le differenze di genere dei richiedenti. L'Articolo 17, comma 1, del decreto prevede inoltre che vengano prese delle misure adeguate durante la procedura di richiesta d'asilo per proteggere le persone con esigenze specifiche, come le donne incinte e le vittime di mutilazioni genitali femminili.

265. I e le migranti sono spesso trattenuti presso i cosiddetti hotspot, fino al completamento delle procedure di inserimento dell'impronta digitale e di identificazione iniziale e fin quando non viene trovato posto in un centro di accoglienza. I rapporti delle ONG[206]rivelano importanti lacune del sistema degli hotspot (strutture sovraffollate e promiscue, assenza di spazi privati per colloqui riservati, numero insufficiente di mediatori interculturali e interpreti, informazioni legali imprecise ai e alle richiedenti) ed i pericoli che rappresentano per le donne in termini di esposizione alla reiterazione della violenza e di accesso alla protezione internazionale. Il sistema degli hotspot prevede, a livello ufficiale, una valutazione della vulnerabilità dei neo-arrivati, che comprendono le donne vittime di violenza. Questa valutazione di vulnerabilità, tuttavia, sembra non essere eseguita in maniera uniforme e, in un caso, circa 20 giovani donne nigeriane sono state immediatamente rimpatriate al loro arrivo in Italia, anche se presentavano segni fisici di violenza ben visibili sui loro corpi.[207]

266. Le condizioni dei centri di ricezione e di accoglienza variano a seconda della regione e dell'organizzazione che gestisce il centro. Il sistema di prima accoglienza per i migranti e per lo più caratterizzato dalla presenza di grandi strutture collettive, spesso promiscue e sovraffollate, specialmente nei periodi di grande pressione e con elevati numeri di arrivi. Non c'è alcuna garanzia che le donne dispongano di spazi sicuri e di bagni separati. È stato riportato che in alcuni centri non

[206] Rapporto Samira, Dire, 2017. https://terredeshommes.it/comunicati/pozzallo-preoccupazione-per-le-condizioni-di- accoglienza/.
[207] GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) (2016)29, "Rapporto sull'Italia ai sensi della Norma 7 delle Norme Procedurali per la valutazione dell'implementazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sull'Azione contro la Tratta di Esseri Umani", pubblicato il 30 gennaio 2017.

è possibile chiudere le porte a chiave e che non vi sono bagni separati, esponendo così le donne al rischio di violenza. Le donne che non si sentono al sicuro o sono vittime di violenza in questi centri di accoglienza spesso non hanno mezzi per denunciare la violenza. Le specifiche contrattuali con i gestori del centri/strutture di accoglienza prevedono un obbligo generale di offrire corsi di formazione al proprio personale. Tuttavia, sembra che in generale non vi siano molte opportunità formative per il personale, né tantomeno una formazione specifica sulla tematica.[208] Questo elemento è aggravato da una mancanza di specializzazione all'interno di molte delle organizzazioni che gestiscono questi centri - alcune delle quali sono state accusate di infiltrazioni mafiose[209] - e da un'elevata rotazione del personale. All'interno dei centri di accoglienza e in generale del sistema di asilo, mancano mediatori culturali in grado di supportare le donne vittime di violenza basata sul genere nelle loro richieste. Le ONG specialistiche che si occupano di violenza contro le donne hanno un accesso molto limitato alle strutture di accoglienza e trattenimento. A causa della scarsità di posti nei centri di accoglienza per migranti, molti sono costretti ad andare in altri tipi di strutture come baraccopoli, edifici abusivi e abbandonati, in cui le donne hanno un accesso limitato ai servizi di base e sono esposte ad un elevatissimo rischio di violenza. Un rapporto di Medici Senza Frontiere pubblicato nel febbraio 2018[210] evidenzia che circa 10.000 migranti e rifugiati in Italia vivono in quelle che essi definiscono "condizioni disumane".

3. Servizi di supporto

267. Ai sensi dell'Articolo 60, comma 3, della convenzione, gli Stati devono sviluppare dei servizi di supporto per i richiedenti asilo, che offrano un'supporto sensibile al genere e che soddisfino le loro particolari esigenze. Ciò può comprendere l'adozione di misure come l'offerta di un consulto psico-sociale e di interventi in casi di crisi, così come cure mediche per i superstiti di eventi traumatici, poiché molte donne richiedenti asilo sono state vittime di abusi sessuali o di altro tipo e sono pertanto molto vulnerabili. I servizi di supporto dovrebbero anche tentare di favorire l'empowerment (autodeterminazione)delle donne e consentire loro di ricostruirsi una vita.

268. Secondo specifiche dei contratti in vigore, le grandi strutture di accoglienza dispongono di un servizio di medicina interno: di norma, il personale che opera nelle strutture di prima accoglienza comprende assistenti sociali, medici e infermieri - con un numero molto basso di ore di lavoro rispetto alla mole di persone ospitata dalla struttura. Contrariamente alle suddette specifiche, tuttavia, i servizi nei centri di accoglienza non devono più obbligatoriamente includere la consulenza psicologica, sebbene alcuni centri abbiano elaborato buone pratiche per adottare misure volte a garantire degli standard minimi di protezione della salute mentale.[211] Le donne richiedenti asilo e migranti nei centri di accoglienza pertanto non hanno accesso a servizi specialistici, a meno che non vengano segnalate alle reti antiviolenza. A tal riguardo, il GREVIO osserva che l'efficace coordinamento multiagenzia tra il sistema di asilo ed i servizi specialistici è ancora limitato, fino al punto che manca un meccanismo formale di condivisione delle informazioni e delle procedure operative che disciplinino le interazioni tra gli attori interessati. Ciò può comportare prolungate conseguenze croniche, in termini di salute fisica e mentale delle donne vittime di violenza basata sul genere, comprese quelle a cui è stata riconosciuta la protezione internazionale.

269. Nel dicembre 2017, la Commissione Nazionale per il Diritto di Asilo ha inviato una circolare alle Commissioni Territoriali per il Riconoscimento del Diritto di Asilo, esortandole a definire dei meccanismi di segnalazione per il sostegno delle sopravvissute alla violenza basata sul genere, in collaborazione con le associazioni che fanno parte della rete antiviolenza D.i.Re. Ad oggi, solo poche commissioni territoriali dispongono di specifici sistemi di segnalazione attivi, nonostante l'attenzione su di essi e sui modi di offrire un supporto adeguato sembri essere maggiore. In alcuni casi, sono attivi dei meccanismi informali, mentre in altri le segnalazioni sono possibili grazie all'intervento delle organizzazioni per la lotta alla tratta di esseri umani. In altri casi ancora, sono stati stipulati protocolli

[208] L'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni ha riportato che lo staff dirigente dei centri di accoglienza spesso non è ben formato sui diritti delle donne migranti vittime di violenza e non sa come affrontare questi casi.
[209] Si veda la sentenza n. 4087 del 28 gennaio 2019 della Corte di Cassazione, I sezione penale, che ha confermato i sospetti di infiltrazioni mafiose in un CARA della Provincia di Crotone
[210] "Fuori campo - Insediamenti informali, marginalità sociale, ostacoli all'accesso alle cure e ai beni essenziali per migranti e rifugiati" (seconda edizione), Medici senza frontiere, febbraio 2018.
[211] Il CARA di Bari ha introdotto un protocollo per lo svolgimento dei colloqui e della valutazione medica e psicologica all'arrivo delle donne, per rilevare potenziali tracce di vulnerabilità e di esperienze di violenza.

e accordi. Ad esempio, la commissione territoriale di Crotone ha siglato un protocollo sugli aspetti medico-legali delle richieste riguardanti le superstiti di violenza basata sul genere; nell'ambito della commissione territoriale di Torino, le vittime di violenza basata sul genere vengono rimandate a visite ospedaliere e ad un centro dedicato al supporto psicologico; le commissioni territoriali di Milano e Monza-Brianza dispongono di un servizio offerto dall'unità di etnopsichiatria dell'ospedale Niguarda.

4. Effetti della Legge no. 132/2018

270. Successivamente alla presentazione del rapporto statale al GREVIO, il Governo italiano, nel 2018, ha approvato il Decreto Legge n. 113/2018 sulla protezione internazionale, l'immigrazione e la pubblica sicurezza, convertito nella Legge n. 132 nel novembre 2018. Oltre ad abrogare la protezione umanitaria, estendere il periodo di trattenimento dei richiedenti asilo negli hotspot fino a 30 giorni ed a raddoppiarlo per i migranti irregolari nei centri per il rimpatrio (CPR) da 90 a 180 giorni, la Legge 132/2018 ha sostituito il sistema SPRAR per la protezione dei richiedenti asilo e rifugiati con il SIPROIMI ("Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati"), un sistema riservato ai titolari di protezione internazionale e sussidiaria, minori stranieri non accompagnati e titolari di permessi di soggiorno per motivi particolari. Una conseguenza di questa modifica legislativa è che molti richiedenti asilo vulnerabili, compresi i rimpatriati di Dublino, come le donne incinte, le donne vittime di traffico di esseri umani o di violenza basata sul genere, avranno accesso solo ai centri di prima accoglienza ed ai CAS, che offrono un servizio di supporto sanitario d'emergenza limitato.[212] La riforma ha portato alcuni Stati membri UE a rivalutare la legittimità delle procedure di Dublino verso l'Italia, con alcuni tribunali nazionali che hanno sospeso gli spostamenti individuali sullo sfondo di un ambiente sempre più ostile nei confronti della migrazione.[213]Alla luce delle limitazioni che caratterizzano le strutture di accoglienza attualmente messe a disposizione dai centri di prima accoglienza, il GREVIO teme che le condizioni di accoglienza delle donne vittime di violenza basata sul genere possano subire dei peggioramenti.

271. Un'altra conseguenza della Legge 132/2018 è che alcuni prefetti hanno richiesto che i centri della rete SPRAR ospitassero solo i titolari di protezione internazionale e i minori non accompagnati. Ciò ha comportato che molti migranti già titolari di permesso di protezione umanitaria, comprese le donne con bambini piccoli, sono stati lasciati in mezzo alla strada. Questa situazione sembra dovuta ad un'errata interpretazione della legge[214] e ha indotto il Ministero dell'Interno ad emettere una circolare[215] nei confronti di tutti i prefetti per dare una uniforme lettura delle misure attuative della legge. Alcune autorità locali rimangono restie alla nuova legge e si rifiutano di espellere i e le migranti dai centri di accoglienza. I sindaci di Palermo, Napoli, Firenze e Parma hanno annunciato che non attueranno alcune parti del decreto, considerandole una violazione dei diritti costituzionali.[216]

272. Alla luce di queste considerazioni, il GREVIO condivide le preoccupazioni espresse dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa nel dicembre 2018 in merito a una possibile regressione che andrebbe contro la tradizione italiana di accogliere le persone che necessitano di protezione.[217]

273. Il GREVIO esorta vivamente le autorità italiane ad adottare misure per:

a. precisare ulteriormente le procedure per l'assegnazione dello status di rifugiato/a, in modo da consentire un'interpretazione basata sul genere di tutte le motivazioni previste dalla Convenzione ONU del 1951 sui Rifugiati e garantire una loro applicazione uniforme in tutto il Paese;

b. raccogliere dati quantitativi e qualitativi su (1) il numero di richieste d'asilo fondate su violenze basata sul genere; (2) come sono interpretate queste motivazioni - compresa le mutilazioni genitali femminili - per la ricezione di protezione internazionale e quali condizioni di protezione vengono offerte alle vittime; (3) il

[212] Si vedano i timori espressi dalle ONG che si occupano dei diritti alla salute (Commissario per i DU).
[213] Un recente rapporto dei Consigli sui Rifugiati svizzero e danese sulla situazione delle persone con speciali esigenze di accoglienza trasferite in Italia ai sensi del III Regolamento di Dublino, ha rilevato che il decreto ha esacerbato i rischi di indigenza e di condizioni di accoglienza inaccettabili al ritorno in Italia dagli altri Paesi.
[214] Si veda la dichiarazione della ONH Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) dell'11 dicembre 2018, disponibile al link: https://altreconomia.it/conseguenze-decreto-salvini/.
[215] Per il testo della circolare, consultare la pagina web: www.interno.gov.it/sites/default/files/circolare_05155420181218191523.pdf.
[216] Si veda www.thelocal.it/20190103/salvini-furious-as-italian-mayors-defy-new-immigration-rulesitalian-mayors-defy-salvini- over-immigration.
[217] Dichiarazione integrale del Commissario all'agenzia ANSA.

numero di decisioni che concedono o respingono la protezione sulla base di tali motivi;

c. aumentare gli sforzi per garantire procedure e strutture di accoglienza sensibili alle questioni di genere ed aumentare il numero dei luoghi all'interno dei centri di accoglienza che offrono standard minimi di accoglienza accettabili per le donne e le ragazze;

d. garantire che il personale operante nei centri di prima accoglienza, negli hotspot e nelle strutture di accoglienza abbia ricevuto un'adeguata formazione per individuare, proteggere e segnalare le donne vittime di violenza basata sul genere, comprese le mutilazioni genitali femminili;

e. garantire che vengano date adeguate informazioni, in tutte le fasi dell'accoglienza, alle richiedenti asilo, per renderle consapevoli delle loro vulnerabilità e diritti, e agevolarne l'accesso ai servizi di protezione e supporto generici e specialistici ;

f. garantire che i centri di accoglienza siano integrati in una prospettiva a lungo termine ed in un approccio multiagenzia, che coinvolga i servizi del settore sanitario e sociale, nonché le ONG dedicate alle donne ed i centri anti-violenza;

g. monitorare attentamente l'impatto della Legge n. 132/2018 sulle donne richiedenti asilo ed i/le beneficiari/e di protezione internazionale a causa di motivi legati a violenze basate sul genere.

Le misure da adottare in questa direzione dovrebbero essere supportate da risorse finanziarie adeguate e dall'utilizzo di meccanismi per il controllo delle condizioni affrontate dalle donne e dalle ragazze nelle varie fasi del processo di richiesta d'asilo, compreso il rimpatrio forzato, nonché nell'inclusione di specificità di genere nei contratti con gli enti o le organizzazioni che gestiscono i centri d'accoglienza.

C. Non-respingimento (Articolo 61)

274. L'Articolo 61 della convenzione prevede l'obbligo ai sensi del diritto internazionale per gli Stati di rispettare il principio di non-respingimento delle vittime di violenza basata sul genere che potrebbero essere oggetto di persecuzione in caso di rimpatrio. Secondo questo principio, gli Stati non devono espellere o rimpatriare un/una richiedente asilo o un/una rifugiato/a in un Paese in cui la sua vita o libertà potrebbero essere in pericolo. Anche l'Articolo 3 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo proibisce il rimpatrio di una persona in un luogo in cui si troverebbe seriamente a rischio di essere sottoposta a torture o trattamenti o punizioni inumane o degradanti. Il principio di non-respingimento prevede anche che non venga negato l'accesso al territorio di un Paese ai e alle richiedenti asilo che sono arrivati ai suoi confini o a cui non viene consentito di oltrepassare i confini.[218] L'obbligo di rispettare il principio di non-respingimento vale per tutte le vittime di violenza contro le donne che necessitano di protezione, indipendentemente dallo status di residente della donna in questione.[219]

275. L'incapacità delle valutazioni di vulnerabilità di individuare le vittime di violenza basata sul genere, già discussa nel presente rapporto in riferimento all'Articolo 60, può portare ad espulsioni o rimpatri, in violazione dell'obbligo di non-respingimento. Inoltre, le attuali politiche di abbandono del salvataggio in mare ed il rafforzamento della deterrenza in mare, assieme alla chiusura dei porti italiani alle navi cariche di migranti (navi commerciali e di ONG), crea un serio rischio di respingimento delle donne migranti che sono state vittime di violenza e che hanno il diritto di richiedere asilo in Europa.[220] Il rimpatrio dei migranti in Libia, dove è comprovato che si perpetrino violenze sessuali sulle donne, può essere visto come una violazione del diritto di non respingimento e rischia di esporre le donne migranti ad una ulteriore vittimizzazione.

276. Il GREVIO è a conoscenza dell'onere sproporzionato sostenuto dall'Italia in quanto Paese di primo arrivo e confida nel fatto che le autorità italiane continueranno a collaborare con gli altri Paesi europei per trovare una soluzione al problema. Il GREVIO elogia l'Italia per l'impegno profuso nel salvataggio delle vite in mare e nella ricezione dei richiedenti asilo e migranti che arrivano sulle sue

[218] Relazione esplicativa della convenzione paragrafo 320.
[219] Ibid. paragrafo 322.
[220] "Sbarchi in Italia: il costo delle politiche di deterrenza", Istituto Italiano per gli Studi Politici Internazionali, M. Villa, ottobre 2018.

coste ogni anno. Tuttavia, il GREVIO condivide la preoccupazione espressa dal Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d'Europa[221] in merito alle recenti misure che ostacolano e criminalizzano l'operato delle ONG, che giocano un ruolo fondamentale nel salvataggio delle vite in mare, vietando lo sbarco nei porti italiani e rimettendo qualsiasi responsabilità per le operazioni di ricerca e salvataggio ad autorità che non sembrano intenzionate o in grado di proteggere i migranti recuperati da torture o trattamenti inumani o degradanti, o che provengono da uno Stato che si trova in guerra civile.

277. Il GREVIO sollecita le autorità italiane affinché adempiano il proprio obbligo di rispettare il principio di non respingimento delle vittime di violenza contro le donne, garantendo al contempo che la tutela dei diritti umani delle vittime recuperate in mare non venga messa a repentaglio da divergenze sullo sbarco.

[221] Lettera del 31 gennaio 2019 del Commissario per i Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa al Primo Ministro italiano, Giuseppe Conte.