



GENDER SCHOOL

Affrontare la violenza di genere

«L'educazione è l'arma più potente che si possa usare per cambiare il mondo».

Nelson Mandela

GENDER SCHOOL. AFFRONTARE LA VIOLENZA DI GENERE NORMATIVA EUROPEA E ITALIANA

a cura di Fabio Adernò, Cathy La Torre, Sara Panatta, Lara Sirignano

Educazione e diritto non sono due concetti estranei, ma comunicano tra loro nel grande insieme della realtà sociale, poiché un sistema normativo non può attecchire su un terreno impermeabile o, peggio ancora, sterile.

Il presente report, infatti, si colloca nella necessità di uno sguardo unitario sul diritto internazionale che è, per così dire, la stella polare che gli ordinamenti statuali sono chiamati a seguire nel grande percorso di applicazione dei principi di civiltà della famiglia umana, pur nel rispetto delle singole identità.

*Erede dell'antico *Ius gentium*, il diritto internazionale affronta tematiche comuni, fornendo direttive e indicazioni generali - cioè di principio - alle varie comunità nazionali, non tanto imponendo la norma, quanto piuttosto offrendo chiavi ermeneutiche per far sì che i vari ordinamenti possano essere quanto più armonizzati su determinate tematiche di interesse comune.*

Per questo motivo la grande famiglia dei diritti umani riveste un'importanza centrale per il diritto internazionale.

All'interno di quei diritti umani spicca senz'altro la questione dei diritti della donna, che vengono affrontati in ogni fase della vita e in ogni circostanza, dall'ambito familiare a quello professionale, da minori e da adulte.

Ciò che emerge dal report, infatti, è l'iter di progressivo sviluppo della sempre più crescente sensibilità giuridica nei confronti di talune importantissime tematiche che si contemplan all'interno del grande alveo della tutela della dignità della persona umana, semplicemente per il fatto stesso di essere tale.

Il cammino seguito, come si vedrà, è di crescita e di perfezionamento, anche mediante piccoli inserti all'interno di discipline giuridiche già esistenti, valide ed efficaci.

Dal report, infatti, si può notare come, effettivamente, in sistemi giuridici civili - come quello della nostra Italia - basti davvero poco per essere adeguati alle esigenze di tutela d'una specifica categoria.

D'altra parte, una simile attenzione non deve far dimenticare che l'ordinamento ha il compito e il dovere di tutelare tutti i cittadini al medesimo modo; si tratta, infatti, di colmare eventuali lacune o porre l'accento a una maggiore attenzione a determinate categorie, senza per ciò svuotare i diritti delle altre, correndo altrimenti il rischio di dar luogo a un nuovo altrettanto errato vuoto giuridico.

Tuttavia, la legge - qualsivoglia forza essa abbia - risulterebbe vano e pericoloso dispotismo se non fosse accolta e recepita dai destinatari con le necessarie disposizioni di positiva accoglienza.

Per tale ragione, sempre dal report, emerge che come necessaria condizione a un'ampia applicazione di quei principi vi sia l'accoglienza e la sensibile disponibilità da parte della società-collettività ad avvertire quegli enunciati normativi come carichi di significato e, dunque, obbliganti ed esigibili.

Tale risultato si può, infatti, ottenere soltanto se la società destinataria delle norme viene resa "sensibile"; e tale procedimento può avvenire soltanto mediante la formazione e l'educazione al riconoscimento e al rispetto della dignità umana, senza distinzione alcuna.

In tal senso la Convenzione di Istanbul del 2011 - che rappresenta un po' la magna charta dei diritti delle donne - è un significativo esempio nell'ambito della sensibilizzazione e della formazione delle coscienze al rispetto, in contrasto a ogni forma di discriminazione e di violenza.

Il fatto, però, che essa debba essere ancora ratificata da 12 dei 34 Paesi firmatari indica che c'è ancora molto da fare. D'altra parte, però, l'Italia, che è stata una delle prime Nazioni a farla propria, è un esempio in tal senso, e i riferimenti normativi raccolti nel report indicano lo stato di progresso giuridico del nostro Paese.

La rimozione degli ostacoli per una sempre più ampia sensibilità inclusiva passa certamente dalla Scuola, che diventa luogo di confronto e di crescita culturale.

Il diritto e la formazione, dunque, vanno di pari passo nello sviluppo armonico della civiltà umana, poiché l'uno, riconoscendo "il giusto a ciascuno" ne è forma, l'altro, avvertendo quel "giusto" come "obbligante ed esigibile", ne è sostanza.

A tale scopo il report, che si inquadra nell'ambito dell'azione educativa di contrasto alla violenza di genere, risulta essere, insieme, punto di partenza e di arrivo di quegli stessi principi che un sano sistema formativo non può non tener presente, poiché il diritto - nel suo insieme di doveri - è la sintesi e lo specchio di una civiltà.

NORMATIVA EUROPEA

L'Unione Europea, dalla sua fondazione a oggi, ha svolto un importante ruolo di promozione delle pari opportunità e di contrasto a ogni forma di violenza di genere. La parità tra donne e uomini è stato uno dei valori fondanti rintracciabili nel Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, sottoscritto a Roma nel 1957.

È possibile una comparazione giuridica su questo tema, soprattutto grazie alla sollecitazione costante dell'Unione europea nei confronti dei Paesi membri, che hanno sviluppato politiche legislative, in attuazione del diritto comunitario, volte a colmare i vuoti normativi relativi alla condizione della donna, alle pari opportunità e alle misure di contrasto alla violenza di genere.

L'Italia, da questo punto vista, ha sempre goduto d'avere il grande vantaggio della Carta Costituzionale, basata su valori preesistenti e fondativi della nostra società culturale, per cui il farsi permeare da certe indicazioni è stato un procedimento assolutamente naturale e arricchente.

Negli ultimi 60 anni, infatti, molteplici sono stati gli interventi nella legislazione internazionale cui il nostro Ordinamento ha più che volentieri aderito, memore di quel sistema di diritti volti a tutelare la dignità della persona, già presente nella nostra Carta Costituzionale, ma più ancora, crediamo, avvertiti come necessari in una società che anche solo storicamente parlando è sempre stata aperta al pluralismo e a una sana tolleranza.

È una lunga lista che ha portato la dottrina internazionalistica ad articolare o differenziare "per genere" la tutela dei diritti umani, per cui è nata una vera e propria branca del diritto internazionale che può essere definita come "tutela internazionale dei diritti umani delle donne". Seguendo il condiviso metodo giuridico, per osservare da vicino il nostro sistema, bisogna ordinare la gerarchia delle fonti.

Tra le fonti del diritto internazionale possiamo ricordare le due "stelle polari":

- a. La Carta delle Nazioni Unite del 1945, nel cui Preambolo, si riconosce "la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne" aggiungendo che "i diritti della persona umana e le libertà fondamentali valgono per tutti senza alcuna discriminazione in base al sesso."
- b. La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, nella parte in cui prevede all'art. 1 che «tutti gli individui nascono liberi ed eguali in dignità e diritti» e all'art. 2 che «ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna per ragioni di razza, colore, sesso, lingua, religione, opinione politica o di altro genere, origine nazionale o sociale, ricchezza, nascita o altra condizione.».
- c. La Convenzione sullo stato dei rifugiati (1951);
- d. Il Patto Internazionale per i diritti civili e politici (1966) che sancì la nascita del Comitato per i Diritti Umani;
- e. Il Patto internazionale per i diritti economici, sociali e culturali (1966) e nascita dell'affine Comitato, che, insieme al precedente, stabilivano l'impegno degli Stati a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica nel godimento di tutti i diritti, economici, sociali, culturali, civili e politici (cfr. art. 3);
- f. La Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW, 1979), e nascita di un apposito Comitato;
- g. Lo Statuto della Corte Penale Internazionale (c.d. Statuto di Roma, 1998);

- h. Il Protocollo addizionale contro la criminalità organizzata finalizzata a prevenire, reprimere e punire la tratta degli esseri umani, in particolare di donne e minori (c.d. Protocollo di Palermo, 2000).

Per quanto concerne l'Europa, nel sistema delle fonti possiamo annoverare:

- a. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (1950);
- b. La Convenzione del Consiglio d'Europa con la lotta alla tratta degli esseri umani (2005);
- c. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (2011, ma entrata in vigore il 1.8.2014), nota come Convenzione di Istanbul.

A queste vanno considerati anche i *Documenti specifici sulla lotta alla violenza contro le donne*:

- Decisione N. 293/2000/CE relativa a un "Programma d'azione comunitario sulle misure preventive intese a combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne" (2000-2003) (2000 UE);
- Raccomandazione Rec (2002) del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla salvaguardia delle donne dalla violenza sulla protezione delle vittime «da qualsiasi azione di violenza fondata sull'appartenenza sessuale che comporta o potrebbe comportare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale e psicologica» (2002 Consiglio d'Europa)

Documenti inerenti la discriminazione in base al genere:

- Raccomandazione 92/131/CEE della Commissione del 27 novembre 1991 e Dichiarazione del Consiglio del 19 dicembre 1991, relativa all'applicazione della Raccomandazione della Commissione sulla tutela della dignità delle donne e degli uomini nel mondo del lavoro, compreso il Codice di condotta relativo ai provvedimenti da adottare nella lotta contro le molestie sessuali;
- Direttiva 97/80/CE del Consiglio del 15 dicembre 1997, riguardante l'onere della prova nei casi di discriminazione basata sul sesso;
- Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Nel suo percorso evolutivo, il Diritto Internazionale - inteso nel proprio dinamismo de iure condendo e non tanto come progresso dottrinale astratto - ha via via sviluppato una sempre maggiore considerazione dell'esigenza di tali diritti paritari, considerandola all'interno della necessità "di non discriminare".

A livello generale, quindi, la considerazione giuridica della specifica soggettività della Donna - intesa come soggetto giuridico indipendente e la cui distinzione dall'uomo si andava sempre più via via delineando - si iniziò a tracciare solo successivamente con l'elaborazione, da parte delle Nazioni Unite, di innovativi strumenti giuridici che videro la donna "protagonista", quali, ad esempio, la Convenzione sui diritti politici delle donne del 1952, la Convenzione sulla nazionalità delle donne coniugate del 1957 e la Convenzione sul consenso al matrimonio, l'età minima e la registrazione del matrimonio del 1962.

Finché, con la Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979 - considerata la prima norma pattizia fondamentale in materia di diritti delle

donne – si delineò maggiormente il profilo soggettivo giuridico della Donna, attribuendole tutela e protezione nelle ipotesi in cui venisse segnata e sfregiata da situazioni di violenza legate al genere.

Legata a questo argomento va ricordata la Raccomandazione n. 19 della summenzionata Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione della donna (CEDAW) che, trattando esplicitamente della "violenza di genere" l'ha intesa «come una forma di discriminazione che inibisce gravemente la capacità delle donne di godere dei diritti e delle libertà su una base di parità con gli uomini» e ancora «come ogni forma di violenza diretta contro una donna per il solo fatto di essere donna o che la colpisce sulla base di una asimmetria ingiustificata». Siamo nel 1992.

Sarà poi con la successiva Dichiarazione della Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna del 1993, che la prospettiva (e dunque gli strumenti) adottata per la trattazione delle questioni connesse al genere diventerà lo stesso dei "diritti umani". Difatti, l'art. 18 di quella Dichiarazione, prevedendo che «i diritti umani delle donne e delle bambine sono parte inalienabile, integrale e indivisibile dei diritti umani universali», riconosce contestualmente la violenza contro le donne come una vera e propria violazione dei diritti umani.

Tale visione normativa, di fatto, riconducendo a un'unica categoria i diritti umani ammetteva, implicitamente, l'assenza di distinzioni ma, al tempo stesso, uno specifico *focus* sulla questione della disuguaglianza.

Consapevole di ciò, anche il Consiglio d'Europa si è mosso in tal senso.

Con la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo del 1950, il Consiglio d'Europa, in via generale, ha riconosciuto il principio di non discriminazione (cfr. art. 14) prevedendo che «il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione».

Va sottolineato che l'Unione europea non ha competenza diretta in materia di tutela dei diritti umani, nonostante le recenti riforme abbiano rafforzato il quadro di tutela dei diritti fondamentali, in particolare attraverso il valore giuridico vincolante attribuito alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La Carta europea dei diritti fondamentali dell'uomo, nota come *Carta di Nizza*, siglata per la prima volta nel 2000 e adottata nel 2007 a Strasburgo, agli artt. 21 e 23 prevede rispettivamente che «è vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata in particolare sul sesso, razza, caratteristiche genetiche, appartenenza ad una minoranza nazionale, età o tendenze sessuali» nonché che «la parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, lavoro e retribuzione».

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, all'art. 2 riconosce che «l'Unione Europea si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, delle libertà, della democrazia, della uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra uomini e donne».

In un contesto di poteri limitati, l'Europa ha comunque svolto un ruolo fondamentale per la promozione di iniziative di prevenzione e contrasto della violenza nei confronti delle donne.

L'intervento trova fondamento nella competenza dell'Unione europea in materia di parità tra donne e uomini, la violenza di genere è infatti uno dei punti della strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015.

Nel 2011 è stata, infatti, adottata una direttiva per assicurare l'introduzione negli Stati membri di norme per la prevenzione e il contrasto della tratta di donne e minori a scopo di sfruttamento sessuale ed economico (direttiva 2011/36/UE). Un recente intervento riguarda invece la direttiva sulle vittime (direttiva 2012/29/UE), che introduce norme minime in materia di diritti, protezione e assistenza delle vittime di reati nell'Ue, incluse la violenza di genere, la violenza sessuale e la violenza domestica; tale direttiva, rivolta alla prevenzione e all'eliminazione di ogni forma di violenza contro le donne, facendo specifico riferimento al tema della violenza, non si limita a fornire la nozione di vittima - da intendersi come «una persona fisica che ha subito un danno fisico, mentale o emotivo o perdite economiche che sono causati direttamente da un reato», ma ha provveduto a rafforzarne la tutela nell'ipotesi di «vittime con esigenze specifiche di protezione» desumibili non solo dalle caratteristiche personali della parte offesa, ma anche dal tipo o dalla natura e dalle circostanze del reato.

Dagli anni Novanta l'Unione Europea ha assicurato il sostegno finanziario a progetti transnazionali promossi dalle associazioni degli Stati membri attraverso programmi a gestione diretta delle Direzioni Giustizia e Affari Interni della Commissione europea, così come ha sostenuto i percorsi di integrazione socio-lavorativa delle donne vittime di tratta attraverso il Fondo Sociale Europeo.

Chiaramente, a livello internazionale, la legislazione ha come oggetto le condizioni in cui versano le donne in molti Paesi in cui la dignità umana non viene né riconosciuta né tutelata, e ciò che emerge è il tentativo di fronteggiare situazioni limite per dissiparle, situazioni limite quali ad esempio la piaga della mutilazione genitale femminile, praticata soprattutto in Africa, Medio Oriente, Asia e alcune comunità in Europa e America, che secondo i dati dell'Organizzazione Mondiale di Sanità (OMS), a oggi, tra 100 e 140 milioni di donne e bambine sono state sottoposte a tale pratica e 3 milioni di donne sono a rischio. Il Parlamento Europeo ha stimato che circa 500.000 donne che hanno subito questa pratica vivono nell'UE, e che altre 180.000 sono a rischio ogni anno.

LA CONVENZIONE DI ISTANBUL

Nel 2011 un intero documento, comune a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, viene dedicato alla violenza sulle donne, noto come la Convenzione di Istanbul.

Siglata l'11 maggio 2011, la Convenzione è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante "sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica dove il raggiungimento dell'uguaglianza di genere *de jure* e *de facto* è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne".

Nel Preambolo della Convenzione si ribadisce infatti che «la violenza contro le donne costituisce una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi» e si configura come una «violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o

sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica e economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che in quella privata» (art. 3).

Un elemento importante che va sottolineato è che la Convenzione prevede l'attuazione di politiche e programmi volti alla protezione dei bambini testimoni di violenza domestica e richiede, tra le altre cose, la penalizzazione delle mutilazioni genitali femminili.

Inoltre, il trattato stabilisce una serie di delitti caratterizzati da violenza contro le donne che gli Stati dovrebbero includere nei loro codici penali o in altre forme di legislazione o dovrebbero essere inseriti qualora non già esistenti nei loro ordinamenti giuridici.

I reati previsti dalla Convenzione sono: la violenza psicologica (art. 33); gli atti persecutori, stalking (art.34); la violenza fisica (art.35); la violenza sessuale, compreso lo stupro (art.36); il matrimonio forzato (art. 37); le mutilazioni genitali femminili (art.38); l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata (art.39); le molestie sessuali (articolo 40). La convenzione prevede anche un articolo che mira i crimini commessi in nome del c.d. "onore" (art. 42).

Per rafforzare il quadro conoscitivo in materia di politiche e misure negli Stati membri per contrastare la violenza di genere, l'Istituto Europeo per la Parità di Genere ha elaborato nel 2013 un database che raccoglie a livello europeo dati e informazioni sulla violenza di genere allo scopo di supportare le autorità nazionali competenti e gli operatori sociali che lavorano nella prevenzione e contrasto della violenza di genere nell'Ue.

Tale strumento informativo mette a disposizione degli operatori informazioni sulle campagne di sensibilizzazione, sui servizi di supporto e assistenza alle vittime, sulle iniziative di formazione relative al tema della violenza di genere realizzate nei diversi Paesi membri. Sono inoltre raccolte buone pratiche, strumenti e metodologie di lavoro per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere.

NORMATIVA ITALIANA

La normativa italiana rientra interamente nel quadro delineato dalla Convenzione di Istanbul, primo strumento internazionale giuridicamente vincolante “sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica”.

L'elemento principale di novità è il riconoscimento della violenza sulle donne come forma di violazione dei diritti umani e di discriminazione.

L'Italia, comunque, è stata tra i primi Paesi a ratificare la Convenzione con la Legge del 27 giugno 2013, n. 77, adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche.

La Convenzione, si diceva, è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante il cui principale obiettivo è quello di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza, nonché prevedere la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate.

Particolarmente rilevante è il riconoscimento espresso della violenza contro le donne quale violazione dei diritti umani, oltre che come forma di discriminazione contro le donne (art. 3 della Convenzione).

La Convenzione stabilisce inoltre un chiaro legame tra l'obiettivo della parità tra i sessi e quello dell'eliminazione della violenza nei confronti delle donne.

Di rilievo inoltre la previsione che stabilisce l'applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle situazioni di conflitto armato, circostanza, quest'ultima, che da sempre costituisce momento nel quale le violenze sulle donne conoscono particolare esacerbazione e ferocia.

La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini e anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela.

La Convenzione individua negli Stati i primi a dover rispettare gli obblighi da essa imposti, i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne.

Gli obiettivi della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'art. 1:

- a. proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- b. contribuire a eliminare ogni forma di discriminazione contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l'autonomia e l'autodeterminazione delle donne;
- c. predisporre un quadro globale, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;
- d. promuovere la cooperazione internazionale al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e. sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un approccio integrato per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

Di seguito lo sviluppo sintetico della normativa italiana:

- a. Legge 15 febbraio 1996, n. 66, "Norme contro la violenza sessuale", nella quale il reato di violenza sessuale si rubricava nell'ambito dei delitti contro la persona e non più nel titolo che il codice penale dedicava ai "delitti contro la morale pubblica e il buon costume" con il fine intento di mettere al centro non il disvalore etico o morale dell'atto pregiudizievole, quanto l'offesa alla libertà sessuale della vittima.
- b. Legge 3 agosto 1998, n. 269 "Norme contro lo sfruttamento della prostituzione, della pornografia, del turismo sessuale in danno di minori quali nuove forme di riduzione in schiavitù", che ha provveduto a introdurre nuove fattispecie di reato quali la prostituzione e la pornografia minorile, la detenzione di materiale pornografico, le iniziative turistiche volte allo sfruttamento della prostituzione minorile al fine di imprimere una ferrea condanna a tutte le forme di violenza all'integrità di una persona, che attesa la sua minore età, appare essere maggiormente vulnerabile.
- c. Legge 5 aprile 2001, n. 154 "Misure contro la violenza nelle relazioni familiari", che ha introdotto, a tutela della vittima di condotte volte a ledere l'integrità fisica o morale o la sua libertà nel contesto delle relazioni familiari, l'ordine di protezione a vantaggio del coniuge o del convivente del soggetto maltrattante.
- d. Legge 9 gennaio 2006, n. 7, "Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile", del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 "Testo unico in materia di spese di giustizia", che ha inserito, quale fattispecie autonoma, il reato di pratiche di mutilazioni genitali degli organi femminili, in quanto comprensivo di atti idonei ad arrecare grave pregiudizio alla salute fisica, psichica e sessuale delle donne, nonché a costituire una rilevante negazione dell'integrità del loro corpo e della sessualità femminile. (v. lett. e).
- e. Codice penale: art. 583-bis Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili.
- f. Legge 23 aprile 2009, n. 38, Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori, che ha introdotto il delitto di atti persecutori (art.612 bis) al fine di contrastare la degenerazione o il travisamento di talune dinamiche relazionali che possono sfociare in vere e proprie condotte offensive della libertà psicofisica, dell'autodeterminazione e più in generale dello svolgimento della propria personalità.
- g. La Legge 1 ottobre 2012 n. 172, di ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, nota come *Convenzione di Lanzarote*, ha apportato rilevanti modifiche in tema di maltrattamenti contro familiari e conviventi. Lo stesso documento affronta con peculiare attenzione la dolorosa questione della pedopornografia, avendo introdotto l'art. 414**bis** del Codice Penale che prevede il reato di pedofilia e pedopornografia culturale, e che punisce con la reclusione da 3 a 5 anni chiunque con qualsiasi mezzo, anche attraverso il web, e qualsiasi forma di espressione, istighi a commettere reati di prostituzione minorile, di pornografia minorile, detenzione di materiale pedopornografico, violenza sessuale o corruzione di minore. Alla stessa pena soggiace chi pubblicamente fa apologia di questi delitti.
- h. Si introduce, inoltre, (art. 416 c.p. comma 7) il reato dell'associazione a delinquere diretta a commettere i delitti previsti dagli articoli 600 bis, ter e quater del codice penale, punita con la reclusione da 4 a 8 anni. Tale condotta si realizza partecipando a una comunità virtuale

stabilmente organizzata nel cui ambito le adesioni restino subordinate all'accettazione di un regolamento che vincoli gli associati a condividere il materiale.

- i. Legge 27 giugno 2013, n. 77, Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011.
- j. Il 15 ottobre 2013, è stata promulgata la legge n. 119, in materia di contrasto alla violenza di genere "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere": La c.d. *Legge contro il femminicidio* (d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito in Legge 15 ottobre 2013, n. 119), in materia di contrasto alla violenza di genere.
- k. Art. 1, comma 16, della Legge 13 luglio 2015, n. 107 "Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti".
- l. Il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, Adottato, dopo l'intesa della Conferenza Unificata, con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 7 luglio 2015.
- m. Il D.lgs. n. 9 del 2015, attuativo della Direttiva 2011/ 99 UE, che ha introdotto l'ordine di protezione europeo attraverso il quale vengono applicati divieti o restrizioni all'autore di un atto di rilevanza penale, finalizzati a tutelare la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale della persona protetta, con l'estensione degli effetti della misura di protezione anche sul territorio di altro Stato membro in cui la persona protetta soggiorna o risiede o dichiara di voler soggiornare/risiedere.
- n. Il D.lgs. n. 212 del 2015, attuativo della Direttiva 2012/29 UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione alle vittime di reato attraverso la predisposizione di adeguati strumenti di tutela alla persona offesa.
- o. Il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017- 2020, approvato dal Consiglio dei ministri del 23 novembre 2017.
- p. La Legge n.4 del 2018 ha apportato modifiche al codice civile, penale e al codice di procedura penale e ad altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici al fine di garantire supporto e sostegno ai figli testimoni di episodi di violenza domestica.
- q. Da segnalare in via analogica, infine (anche se in corso di approvazione parlamentare) che la Camera dei Deputati, nella seduta del 2 Aprile 2019, ha approvato il disegno di legge relativo alle "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere".

È la cosiddetta legge che punisce il *revenge porn*, ovvero la "pornografia non consensuale" e anche "abuso sessuale tramite immagini", cioè l'atto di condivisione di immagini o video intimi di una persona senza il suo consenso, attuato sia online che offline.

La legge dispone l'inserimento dell'art. 612 ter c.p. rubricato «Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti».

Nello specifico

IL DECRETO-LEGGE N. 93 DEL 2013

A pochi mesi di distanza dalla ratifica della Convenzione di Istanbul il Parlamento ha convertito in legge il decreto-legge 93/2013, che contiene disposizioni volte a prevenire e reprimere la violenza domestica e di genere.

Significativamente, nelle premesse del provvedimento d'urgenza si ritiene «che il susseguirsi di eventi di gravissima efferatezza in danno di donne e il conseguente allarme sociale che ne è derivato rendono necessari interventi urgenti volti a inasprire, per finalità dissuasive, il trattamento punitivo degli autori di tali fatti, introducendo, in determinati casi, misure di prevenzione finalizzate alla anticipata tutela delle donne e di ogni vittima di violenza domestica».

In particolare, e a seguito dell'esame parlamentare, il provvedimento interviene sul codice penale:

introducendo un'aggravante comune (art. 61, n. 11-*quinqies*) per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori o di una donna in gravidanza; modificando le aggravanti per i delitti di violenza sessuale per prevedere specifiche circostanze relative alla commissione dei delitti nei confronti di familiari; modificando il reato di atti persecutori (art. 612-bis, c.d. *stalking*), con particolare riferimento al regime della querela di parte. La querela è irrevocabile se il fatto è stato commesso mediante minacce reiterate e aggravate; in tutti gli altri casi, comunque, una volta presentata la querela, la rimessione potrà avvenire soltanto in sede processuale. Il delitto resta perseguibile d'ufficio se il fatto è commesso nei confronti di un minore o di una persona con disabilità, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

La riforma ha inoltre previsto una aggravante quando il fatto è commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

Il decreto-legge interviene anche sul codice di procedura penale, prevedendo, in particolare: la possibilità di procedere a intercettazioni anche quando si indaga per *stalking*; a tutela delle vittime, modifiche alle misure relative all'allontanamento - anche d'urgenza - dalla casa familiare e all'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze. È stata inoltre introdotta la possibilità di operare anche un controllo a distanza (c.d. braccialetto elettronico) del presunto autore di atti di violenza domestica; specifici obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare nonché modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili; una modifica delle disposizioni di attuazione del codice di procedura, inserendo i reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking* tra quelli che hanno priorità assoluta nella formazione dei ruoli d'udienza.

Sempre a tutela delle vittime dei reati di violenza domestica e di genere, la riforma:

- a. introduce la misura di prevenzione dell'ammonimento del questore anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*;

- b. estende alle vittime dei reati di stalking, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito;
- c. prevede che le forze dell'ordine che ricevono dalla vittima notizia di uno dei reati di sfruttamento sessuale o di violenza sessuale o di maltrattamenti in famiglia abbiano l'obbligo di fornire alla vittima stessa tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, se ne fa richiesta, a metterla in contatto con la vittima;
- d. riconosce agli stranieri vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno;
- e. stabilisce che la relazione annuale al Parlamento sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica debba contenere un'analisi criminologica della violenza di genere;
- f. demanda al Ministro per le pari opportunità l'elaborazione di un Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere, per il quale è previsto un finanziamento di 10 milioni di euro per il 2013, prevedendo azioni a sostegno delle donne vittime di violenza.

Sui territori si promuovono, iniziative di informazione e sensibilizzazione per combattere sul nascere la violenza di genere: formazione nelle scuole, corsi di formazione per gli operatori delle strutture sociosanitarie, per migliorare la prima accoglienza, forme di collaborazione con gli enti locali e le associazioni per potenziare l'accoglienza e il sostegno alle vittime, task force e gruppi di lavoro per pianificare le iniziative e divulgare le cc.dd. *best practice*.

Risulta, infatti, di chiara evidenza che sebbene il Legislatore abbia provveduto ad adottare diversi strumenti giuridici nell'ottica della protezione e del sostegno alla vittima, nonché della repressione del fenomeno della violenza, si tenda comunque sempre a rimarcare altresì la necessità di intervenire a livello di prevenzione, soprattutto a partire dal campo della formazione, dell'educazione e della sensibilizzazione, nella consapevolezza che l'origine della discriminazione di genere non è solamente ascrivibile a una differenza biologico-anatomica tra uomini e donne, ma risulta essere il frutto di una eredità storica e culturale. Sarà solo la cultura del rispetto e delle pari opportunità tra uomo e donna a riallinearci sulla via del progresso sociale

Va in questo senso considerato l'art. 5 del citato D.L. 93/2013 che ha previsto l'adozione di un Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, con lo scopo di affrontare in modo organico e in sinergia con i principali attori coinvolti a livello sia centrale che territoriale il fenomeno della violenza contro le donne.

Il Piano è elaborato dal Ministro per le pari opportunità, con il contributo delle amministrazioni interessate, delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza, e adottato dal medesimo Ministro, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Esso è inoltre predisposto in sinergia con la nuova programmazione dell'Unione europea per il periodo 2014-2020.

Le finalità del Piano sono molto ampie e riguardano interventi relativi a una pluralità di ambiti:

dall'educazione nelle scuole alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica, anche attraverso un'adeguata informazione da parte dei media; dal potenziamento dei centri antiviolenza e del sostegno alle vittime al recupero degli autori dei reati; dalla raccolta di dati statistici alla formazione degli operatori di settore. Il Piano assicura il coordinamento e il coinvolgimento di tutti i livelli di

governo interessati, basandosi sulle buone pratiche già realizzate a livello territoriale, anche grazie alle azioni di associazioni e soggetti privati.

Il primo Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere è stato adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015.

Il Piano ha avuto durata biennale ed è dunque giunto a scadenza nel luglio del 2017.

Nel dicembre 2017 è stato emanato il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020.

Il nuovo Piano si fonda su quattro linee di intervento: prevenzione, protezione e sostegno, repressione dei reati, assistenza e promozione.

Quanto alla prevenzione, le priorità sono il rafforzamento del ruolo strategico del sistema di istruzione e formazione, la formazione degli operatori del settore pubblico e del privato sociale, l'attivazione di programmi di intervento per gli uomini autori o potenziali autori di violenza, la sensibilizzazione dei mass media sul ruolo di stereotipi e sessismo.

Sul versante della protezione e del sostegno alle vittime, la priorità è la presa in carico; seguono percorsi di empowerment economico finanziario, lavorativo e autonomia abitativa. Quanto alla repressione dei reati, le priorità sono:

- a. garantire la tutela delle donne vittime di violenza (compreso lo stalking) attraverso una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, gravità, reiterazione e recidiva;
- b. migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie a sostegno degli interventi previsti dal Piano, occorre fare riferimento alle risorse del Fondo per le pari opportunità.

Il decreto-legge n. 93 del 2013 dispone al riguardo un incremento del predetto Fondo per le pari opportunità di 10 milioni di euro, limitatamente all'anno 2013, vincolati al finanziamento del piano contro la violenza di genere (art. 5, comma 4).

Per gli anni 2014, 2015, e 2016 ha provveduto la legge di stabilità 2014, aumentando ulteriormente il Fondo di 10 milioni per ciascuno di questi anni, con vincolo di destinazione al piano medesimo (art. 1, comma 217, L. n. 147/2013).

Un ulteriore finanziamento, di natura permanente, è invece specificamente destinato, nell'ambito del piano, al potenziamento delle forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza: a tal fine il Fondo per le pari opportunità è incrementato di 10 milioni di euro per il 2013, di 7 milioni per il 2014 e di 10 milioni annui a decorrere dal 2015 (art. 5-bis DL n. 93/2013).

Il Ministro delegato per le pari opportunità, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, provvede annualmente a ripartire le risorse tra le regioni, tenendo conto di una serie di criteri indicati dalla legge (art. 5-bis, comma 2, DL n. 93/2013).

Tutte le risorse confluiscono, dunque, nel Fondo per le pari opportunità e sono appostate -

unitamente agli altri eventuali ulteriori interventi a carico del Fondo - nel cap. 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), per essere successivamente trasferite al bilancio della Presidenza del Consiglio, dove sono ripartite tra i diversi interventi.

Nell'esercizio finanziario 2017 il Fondo ha subito un significativo incremento dovuto a un rifinanziamento di circa 49 milioni di euro per il 2017 mediante interventi di sezione I e II della legge di bilancio 2017 (legge n. 232 del 2016).

Nella legge di bilancio 2018 sul capitolo 2108 (Fondo per le pari opportunità), che viene rifinanziato per circa 45 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2018-2020, risultano i seguenti stanziamenti.

Sulla scia della ratifica della Convenzione di Istanbul, le ultime due legislature (XVII e XVIII) hanno adattato una serie di misure volte a contrastare la violenza contro le donne, perseguendo tre obiettivi:

- a. prevenire i reati;
- b. punire i colpevoli;
- c. proteggere le vittime.

In questa direzione nella scorsa legislatura sono andate le modifiche al codice penale e di procedura penale, per inasprire le pene di alcuni reati, più spesso commessi nei confronti di donne, l'emanazione del Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere e la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime.

Si segnala, inoltre, che in Senato è stata istituita una Commissione d'inchiesta monocamerale sul femminicidio (delibera del 16 ottobre 2018).

La Commissione, che si avvale degli approfondimenti e delle indagini già svolte dall'omonima Commissione istituita in XVII legislatura, si prefigge il compito di svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni, qualità e cause del femminicidio, di monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul, nonché di accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente rispetto al fine di tutelare la vittima della violenza e gli eventuali minori coinvolti, verificando altresì la possibilità di una rivisitazione sotto il profilo penale della fattispecie riferita alle molestie sessuali, con particolare riferimento a quelle perpetrate in luoghi di lavoro.

La Commissione, inoltre, è competente per accertare la capacità d'intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza e per monitorare:

- a. l'effettiva applicazione da parte delle regioni del Piano antiviolenza;
- b. l'effettiva destinazione alle strutture che si occupano della violenza di genere delle risorse stanziare;
- c. l'attività svolta dai centri antiviolenza operanti sul territorio.

In Parlamento sono arrivati un disegno di legge del Governo e alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare per cui si poneva particolare attenzione all'argomento delle violenze domestiche e di genere; le linee guida in tal senso sono state la velocizzazione nell'instaurazione del procedimento penale con la finalità di accelerare l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime di quelle violenze.

Lo scorso novembre 2018, al Senato, il Governo ha ricordato il suo impegno «a promuovere la parità tra i sessi e la prevenzione della violenza di genere attraverso l'educazione scolastica, assumendo iniziative per destinare a tale scopo nuove risorse finanziarie; a promuovere strumenti e procedure di valutazione del rischio di letalità per la vittima, gravità, reiterazione e recidiva del reato, partendo dai protocolli di valutazione del rischio sviluppati nell'ambito degli studi e delle ricerche sulla violenza di genere e ai protocolli investigativi in via di diffusione presso le forze dell'ordine con specifico riferimento a questa materia (ad esempio, il protocollo Eva); ad assumere iniziative per investire risorse adeguate per la formazione specifica e per il necessario aggiornamento del personale chiamato a interagire con la vittima, polizia e carabinieri, magistrati, personale della giustizia, polizia municipale e personale sanitario, anche nell'ambito di specifiche provviste finanziarie destinate alla violenza di genere».

Dovranno poi essere favorite «modalità organizzative condivise, utili ad assicurare la trattazione prioritaria dei procedimenti e la protezione alla vittima anche in ambito processuale, così come indicato nelle linee guida del Consiglio superiore della magistratura» e «adottate politiche volte a garantire la parità di genere e ad incrementare l'occupazione femminile, elemento quest'ultimo fondamentale per la liberazione delle donne dalla violenza».

Il Parlamento ha quindi approvato la legge n. 4 del 2018, volta a rafforzare le tutele per i figli rimasti orfani a seguito di un crimine domestico, che riconosce tutele processuali ed economiche ai figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso da:

- a. il coniuge, anche legalmente separato o divorziato;
- b. la parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata;
- c. una persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza con la vittima.

La legge, inoltre, modifica il codice penale intervenendo sull'omicidio aggravato dalle relazioni personali, di cui all'art. 577 c.p.

Rispetto alla norma vigente, che punisce l'uxoricidio (omicidio del coniuge) con la reclusione da 24 a 30 anni (la pena base per l'omicidio non può essere inferiore a 21 anni di reclusione), il provvedimento aumenta la pena ed estende il campo d'applicazione della norma. Modificando l'art. 577 c.p., infatti, è prevista la pena dell'ergastolo se vittima del reato di omicidio è:

- a. il coniuge, anche legalmente separato;
- b. l'altra parte dell'unione civile;
- c. la persona legata all'omicida da stabile relazione affettiva e con esso stabilmente convivente.

Il provvedimento dunque non solo aumenta la pena per l'uxoricidio, ma ne estende l'applicazione al rapporto di unione civile e alla convivenza, prevedendo l'ergastolo in caso di attualità del legame personale. Con i vigenti limiti di pena (reclusione da 24 a 30 anni) viene invece punito l'omicidio del coniuge divorziato o della parte della cessata unione civile.

Per quanto attiene allo stalking: con l'entrata in vigore della recente legge 17 ottobre 2017, n. 161, di riforma del Codice antimafia, agli indiziati di stalking potranno essere applicate nuove misure di prevenzione. In particolare, sarà applicabile la sorveglianza speciale di pubblica sicurezza, cui può essere aggiunto, se le circostanze del caso lo richiedano, il divieto di soggiorno in uno o più comuni, diversi da quelli di residenza o di dimora abituale o in una o più province. Quando le altre misure di

prevenzione non siano ritenute idonee può essere imposto all'indiziato di atti persecutori l'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o di dimora abituale.

Infine, con il consenso dell'interessato, anche allo stalker potrà essere applicato il c.d. braccialetto elettronico, una volta che ne sia stata accertata la disponibilità.

La riforma del Codice consente inoltre l'applicazione agli indiziati di stalking anche delle misure di prevenzione patrimoniali.

Con successiva disposizione (art. 1 della legge n. 172 del 2017 di conversione del decreto-legge n. 148 del 2017) è stato escluso che il delitto di atti persecutori (c.d. stalking) possa essere estinto a seguito di condotte riparatorie, come in precedenza previsto dall'art. 162-ter del codice penale.

L'art. 162-ter, introdotto dalla recente legge n. 103 del 2017, di riforma del processo penale, prevede infatti che le condotte riparatorie del danno operino come causa estintiva del reato nei reati procedibili a querela soggetta a remissione; in tali casi, quando l'imputato abbia riparato interamente il danno cagionato dal reato mediante le restituzioni o il risarcimento e abbia eliminato - ove possibile - le sue conseguenze dannose o pericolose, il giudice deve dichiarare l'estinzione del reato, sentite le parti e la persona offesa.

Il risarcimento del danno può essere riconosciuto anche in seguito a offerta reale ai sensi degli artt. 1208 e ss. del codice civile, formulata dall'imputato e non accettata dalla persona offesa, ove il giudice riconosca la congruità della somma offerta a tale titolo. All'esito positivo delle condotte riparatorie il giudice deve dichiarare l'estinzione del reato.

Con l'entrata in vigore della legge n.172 del 2017 è stata esclusa l'applicabilità della nuova causa di estinzione dei reati al reato di atti persecutori.

A cavallo tra le due ultime legislature è stata data piena attuazione alla direttiva 2004/80/CE, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, che vincola gli Stati membri dell'UE a prevedere un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo e adeguato delle vittime.

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

L'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali; per i reati di violenza sessuale e di omicidio l'indennizzo è comunque elargito, alla vittima o agli aventi diritto, anche in assenza di spese mediche e assistenziali.

LE LEGGI REGIONALI IN MATERIA DI VIOLENZA DI GENERE

L'art. 117 Cost. elenca tra le materie di legislazione esclusiva dello stato alla lettera m) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Pertanto, la determinazione dei principi e delle finalità di carattere generale e unitario in materia di politiche sociali è competenza dello Stato.

Al tempo stesso, tra le materie di legislazione concorrente non è indicata quella afferente alle politiche sociali (art. 117 Cost. co. 3). Da ciò ne deriva che, in virtù del principio della competenza residuale delle Regioni nelle materie non tassativamente deferite alla legislazione statale (art. 117 Cost. co. 4), la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari e sociali spetta alle Regioni. Prima della riforma del Titolo V della Cost. (L. cost. n. 3/2001) il decreto legislativo n. 112/98 rubricato "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali" trasferiva espressamente le competenze riguardanti la sanità pubblica e le politiche sociali alle Regioni. Tale disposizione non può dirsi abrogata in quanto compatibile alla L. Cost. n. 3/2001.

L'analisi del quadro normativo nazionale in tema di violenza contro le donne deve tener conto delle singole leggi regionali emanate da ciascun ente territoriale.

Di seguito è riportata la tabulazione della normativa di riferimento per ciascuna regione:

REGIONE	NORMATIVA DI RIFERIMENTO
Abruzzo	Le disposizioni normative riferite al contrasto alla violenza sulle donne sono contenute nella legge regionale 20 ottobre 2006 n. 31. Con legge regionale n. 26 del 14 giugno 2012, è stata istituita la commissione regionale per la realizzazione delle pari opportunità e della parità giuridica e sostanziale tra donne e uomini.
Basilicata	La legge 29 marzo 1999 n. 9 istituisce un fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di violenza sessuale. La legge di bilancio per gli anni successivi al 1999 fissa l'importo dello stanziamento annuale a valere sul fondo. Questa legge ha subito modifiche dalla legge regionale 8 gennaio 2015, n. 3 che ha modificato la destinazione del fondo, ampliando il numero dei destinatari. Fondo di solidarietà a favore di donne e minori vittime di violenza di genere. È stato istituito un osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori" con la legge regionale n. 26 del 18 dicembre 2007. Con deliberazione n. 427 del 17 marzo 2018 è stato approvato il "Piano strategico Regionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020".

Campania	La legge regionale 11 febbraio 2011 n. 2 "Misure prevenzione e di contrasto alla violenza di genere". La legge regionale 21 luglio 2012, n. 22 istituisce il centro regionale di coordinamento dei servizi territoriali antiviolenza di genere e l'Osservatorio regionale della rete antiviolenza. La legge regionale 1° dicembre 2017, n. 34 "Interventi per favorire l'autonomia personale, sociale ed economica delle donne vittime di violenza di genere e dei loro figli ed azioni di recupero rivolte agli uomini autori della violenza".
Emilia-Romagna	La legge regionale 27 giugno 2014 n. 6 "Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere" è la legge di riferimento in materia di violenza contro le donne. Con Delibera dell'Assemblea Legislativa del 4 maggio 2016 n. 69 è stato approvato il Piano regionale contro la violenza di genere ai sensi dell'art. 17 della l. r. 27 giugno 2014, n. 69 (valenza triennale).
Friuli-Venezia Giulia	La legge regionale 16 agosto 2000, n. 17 "Realizzazione di progetti antiviolenza e istituzione di centri per donne in difficoltà". La legge regionale 17 novembre 2017, n. 38 ha introdotto l'art. 10 bis alla predetta legge che promuove e sostiene interventi di recupero e di accompagnamento destinati agli autori di violenza di genere
Lazio	La legge regionale 14 maggio 2009, n. 16 rubricata "Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne". La legge regionale 19 marzo 2014, n. 4 "Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze tra uomo e donna". Con deliberazione di giunta regionale 30 dicembre 2014, n. 923, viene istituita una Cabina di regia, con il precipuo scopo di coordinare gli interventi, formulare proposte in ordine al Piano regionale da predisporre; promuovere l'attivazione di una rete regionale antiviolenza; assicurare il raccordo della predetta rete con quella nazionale del DPO. Con determinazione di Giunta Regionale del 12 dicembre 2017, n. 845 è stato approvato il Piano Regionale triennale attuativo degli interventi e delle misure per contrastare la violenza sulle donne. Obiettivi e azioni per il contrasto alla violenza di genere per il triennio 2017-2019.

Liguria	La legge regionale 21 marzo 2007, n. 12 rubricata "Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza". La legge regionale 10 novembre 2009, n. 52 "Norme contro le discriminazioni determinate dall'orientamento sessuale o dall'identità di genere". Con deliberazione di Giunta Regionale 13 febbraio 2018, n. 82 la Regione Liguria ha approvato e autorizzato la sottoscrizione dello "schema di protocollo di intesa per la prevenzione ed il contrasto della violenza nei confronti di donne minori e fasce deboli".
Lombardia	La legge regionale 3 luglio 2012, n. 11 rubricata "Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza". Con deliberazione del Consiglio Regionale 10 novembre 2015, n. 894 è stato approvato il Piano quadriennale regionale per le politiche di parità e di prevenzione e di contrasto alla violenza contro le donne 2015-2018. Il Tavolo per la prevenzione e il contrasto alla violenza contro le donne è stato istituito con Deliberazione di Giunta Regionale 28 dicembre 2012, n. 4587 e costituito con decreto 21 novembre 2013, n. 10741 e modificato successivamente con decreto 26 giugno 2015, n. 5383.
Marche	La legge regionale 11 novembre 2008, n. 32 rubricata "Interventi contro la violenza sulle donne". La legge regionale 30 aprile 2013, n. 8 ha inserito nella L.R. n. 32/2008 un articolo dedicato al sistema di monitoraggio delle iniziative intraprese e delle azioni previste dalla legge medesima. In particolare, prevede che la Giunta Regionale presenti all'Assemblea legislativa (Consiglio Comunale), entro il 10 novembre di ogni anno, un rapporto illustrativo sul fenomeno della violenza contro le donne nella regione Marche e sull'attuazione della legge medesima nonché sugli effetti da questa prodotti. Successivamente è stata emanata la legge regionale 23 luglio 2012, n. 23 rubricata "Integrazione delle politiche di pari opportunità di genere nella Regione. Modifiche alla legge regionale 5 agosto 1996, n. 34 "Norme per le nomine e designazioni di spettanza della Regione e alla legge regionale 11 novembre 2008, n. 32 - Interventi contro la violenza sulle donne".

Molise	La legge regionale 10 ottobre 2013, n. 15 rubricata "Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere", successivamente modificata con la legge regionale n. 10 del 17 dicembre 2018, "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 10 ottobre 2013, n. 15 (Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere)".
Piemonte	La legge regionale 24 febbraio 2016, n. 4 "Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli". Con Deliberazione di Giunta Regionale del 22 dicembre 2017 n. 37-6229 è stato approvato il Piano triennale degli interventi per contrastare la violenza di genere 2017-2019.
Puglia	La legge regionale 4 luglio 2014, n. 29 rubricata "Norme per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, il sostegno alle vittime, la promozione della libertà e dell'autodeterminazione delle donne". Con deliberazione della giunta regionale 9 aprile 2015, n. 729 è stato adottato il Piano operativo per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere, volto a dare attuazione alla sopracitata Legge regionale n. 29/2014. Con deliberazione della Giunta Regionale del 4 luglio 2017, n. 1105 è stata approvata la "Programmazione degli interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere-annualità 2017-2018". Con deliberazione della Giunta Regionale del 21 novembre 2017, n. 1934 sono state adottate le Linee programmatiche per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere "Verso il Piano integrato 2018-2020".
Sardegna	La legge regionale 7 agosto 2007, n. 8 rubricata "Norme per l'istituzione di centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne vittime di violenza", ampiamente modificata e integrata dalla legge regionale 12 settembre 2013, n. 26 rubricata "Interventi per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere e allo stalking. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2007, n. 8".
Sicilia	La legge regionale 3 gennaio 2012, n. 3 rubricata "Norme per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere". Con Deliberazione n. 164 del 4 aprile 2017, la Giunta Regionale della Regione Sicilia ha conferito il proprio apprezzamento al "Piano regionale degli interventi per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere" redatto dall'Assessorato regionale per la famiglia, le politiche sociali e il lavoro.

Toscana	La legge regionale 16 novembre 2007, n. 59 rubricata "Norme contro la violenza di genere". Ai sensi dell'art 9 della L.R. 27 dicembre 2017, n. 77 viene istituito il "Comitato regionale di coordinamento sulla violenza di genere e l'elenco dei centri antiviolenza". Con delibera G.R. n. 291/2010 sono state approvate le "Linee guida contro la violenza di genere".
Umbria	La Legge regionale 15 aprile 2009, n. 6 rubricata "Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria". La legge regionale 25 novembre 2016, n. 14 rubricata "Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra donne e uomini" contiene al suo interno disposizioni che afferiscono alla tematica delle pari opportunità e delle politiche di genere ed elenca tra i suoi obiettivi quello di contrastare la violenza degli uomini sulle donne.
Valle d'Aosta	La legge regionale 25 febbraio 2013, n. 4 rubricata "Interventi di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere e misure di sostegno alle donne vittime di violenza di genere".
Veneto	La legge regionale 23 aprile 2013, n. 5 rubricata "Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne" è stata ampiamente modificata e integrata dalla recente legge regionale 21 giugno 2018, n. 22 rubricata "Modifiche alla legge regionale 23 aprile 2013, n. 5 Interventi per prevenire e contrastare la violenza contro le donne".
Trentino-Alto Adige	Provincia autonoma di Trento: Legge provinciale 18 giugno 2012, n. 13 "Promozione della parità di trattamento e della cultura delle pari opportunità tra donne e uomini" Provincia autonoma di Bolzano: Legge provinciale 8 marzo 2010, n. 51 "Legge della Provincia autonoma di Bolzano sulla parificazione e sulla promozione delle donne e modifiche a disposizioni vigenti"

UN ULTIMO SGUARDO ALL'ITER GIURIDICO SOVRANAZIONALE...

Storia

I primi interventi in materia risultano risalire al Congresso di Vienna del 1815, al Trattato di Londra del 1841, alle Conferenze di Berlino del 1888 e di Bruxelles nel 1880, agli accordi sulla tratta delle bianche del 1904 e 1910, nonché alla Convenzione per la tratta delle donne e dei fanciulli del 1921 e delle donne adulte del 1933.

Fu però con la Convenzione di Ginevra del 1926 che si giunse all'abolizione della schiavitù in ogni sua forma possibile, confermata successivamente anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, dalla Convenzione per la repressione della tratta degli esseri umani e dello sfruttamento della prostituzione del 1949, dalla Dichiarazione sui diritti del fanciullo nel 1959, nonché dal Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite del 1966.

Normativa generale di riferimento:

1. La Convenzione per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne del 1979 che stabilisce che «Gli Stati prendono ogni misura adeguata, comprese le disposizioni legislative, per reprimere in ogni sua forma, il traffico e lo sfruttamento della prostituzione delle donne».
2. La Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989 che agli artt. 34 e 35 stabilisce l'impegno degli Stati ad adottare ogni misura atta a tutelare il minore da qualsiasi forma di sfruttamento sessuale e/o di vendita e traffico di fanciulli per qualsiasi fine.
3. Il Protocollo addizionale alla Convenzione delle Nazioni Unite atto a prevenire, reprimere e punire la tratta di persone, in particolare di donne e bambini contro il crimine transnazionale organizzato del 2000 in cui si è offerta la prima definizione di tratta da intendersi come l'attività criminale di «reclutamento, trasporto, trasferimento, alloggio o accoglienza di persone con la minaccia di ricorrere alla forza o con l'uso effettivo della forza o di altre forme di coercizione mediante il rapimento, la frode, l'inganno, l'abuso di autorità o una situazione di vulnerabilità, o con l'offerta o l'accettazione di pagamenti o di vantaggi al fine di ottenere il consenso di una persona avente autorità su di un'altra ai fini dello sfruttamento. Lo sfruttamento comprende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione altrui o altre forme di sfruttamento sessuale, il lavoro forzato o prestazioni forzate, schiavitù o pratiche analoghe, l'asservimento o il prelievo di organi».
4. La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005 che ha riconosciuto la tratta come violazione dei diritti umani e offesa alla dignità e all'integrità dell'individuo.
5. La Direttiva 2011/36 UE riguardante la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime attraverso un approccio olistico "integrato e incentrato sui diritti umani".

Legislazione interna:

1. La Legge n. 228 del 2003 "Misure contro la tratta di persone", in attuazione della Decisione Quadro del 2002/629 GAI, ha introdotto nuove disposizioni penali e modificato quelle già esistenti in materia di riduzione o mantenimento in schiavitù, tratta di persone e acquisto e alienazione di schiavi.
2. La Legge 16 marzo 2006 n.146 di ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite contro la criminalità organizzata transnazionale, sottoscritta nel corso della conferenza di Palermo nel dicembre del 2000, ha riportato la definizione di tratta prevista dalla richiamata Convenzione, rimarcando la distinzione tra tale fattispecie ("tratta/trafficking") e quella del "traffico di migranti" (c.d.smuggling) in cui si assiste ad uno "scambio consensuale" di vantaggi tra trafficante e migrante, laddove al vantaggio economico del primo si affianca il "vantaggio personale" del secondo da individuarsi nell'ingresso illegale nel Paese di cui non è cittadino o residente. Il rapporto tra i due soggetti, di regola, si esaurisce dunque con l'arrivo nel Paese di destinazione, mentre il trafficking è prevalentemente incentrato sullo sfruttamento finale del migrante nel Paese di arrivo.
3. La Legge n.108 del 2010 di ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani del 2005 ha inteso dare risalto alla tratta come specifica violazione dei diritti umani nonché come fenomeno da prevenire e combattere garantendo la parità tra uomini e donne.
4. Il Decreto legislativo n.212 del 2015 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione alle vittime di reato, ha ricondotto nella categoria della "vittima vulnerabile" anche le vittime di tratta ai fini dell'applicazione di una disciplina specifica e maggiormente tutelante (art. 90 quater c.p.p.).
5. Il Decreto legislativo n.24 del 2014, dando attuazione alla Direttiva 2011/36 UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, ha novellato il delitto di tratta prevedendo in quest'ultimo caso ulteriori condotte per la sua integrazione, quali il reclutamento e il trasporto di schiavi, la cessione (a terzi) di autorità su di essi, l'ospitalità loro fornita nonché l'abuso di una situazione di vulnerabilità della vittima. Ha altresì inteso rispondere in maniera più efficace alle esigenze di assistenza della vittima attraverso l'istituzione di un Programma unico di emersione, assistenza e integrazione sociale in favore di stranieri (compresi i cittadini UE) vittime di tratta e di riduzione in schiavitù, nonché di stranieri vittime di violenze o di grave sfruttamento che corrano concreti pericoli per la loro incolumità.
6. Il D.L. n.113 del 2018, convertito nella Legge n.132 del 2018, ha modificato il Decreto legislativo n. 286/98 in tema di rilascio di alcune tipologie di permessi di soggiorno per stranieri vittime di violenze, quali il permesso di soggiorno per protezione sociale ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 286/98 e il permesso di soggiorno per vittime di violenza domestica ai sensi dell'art. 18-bis d.lgs. 286/98. Entrambi i permessi vengono rilasciati dal Questore, su proposta o con il parere favorevole dell'Autorità giudiziaria competente, nell'ipotesi in cui non sia stata presentata dallo straniero domanda di protezione internazionale, al fine di garantirgli un regime di protezione qualora siano accertate situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei suoi confronti ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità.



INDIRE ISTITUTO
NAZIONALE
DOCUMENTAZIONE
INNOVAZIONE
RICERCA EDUCATIVA

VIA MICHELANGELO BUONARROTI, 10
50122 FIRENZE
T. +39 055 2380 301

WWW.INDIRE.IT



Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità