

PIANO D'AZIONE STRAORDINARIO CONTRO LA VIOLENZA SESSUALE E DI GENERE

Introduzione

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica è stata adottata ad Istanbul l'11 maggio 2011 (Convenzione di Istanbul) ed è entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche da parte di altrettanti stati. L'Italia ha svolto un ruolo importante in questo percorso, essendo stata tra i primi Paesi europei a fare propria la Convenzione, ratificandola con la legge 27 giugno 2013, n. 77.

La Convenzione, con l'espressione "*violenza nei confronti delle donne*", ha inteso indicare "*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 o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che nella vita privata*" (art. 3, lett. a), della Convenzione).

Allo stato attuale la Convenzione è stata siglata da 36 Stati ed è stata ratificata da 14 Stati (Turchia, Albania, Portogallo, Montenegro, Italia, Bosnia e Erzegovina, Austria, Serbia, Spagna, Andorra, Danimarca, Svezia, Francia, Malta).

L'importanza di tale Convenzione risiede nel fatto che è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza.

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.

Protezione delle vittime, prevenzione della violenza contro le donne e punizione dei colpevoli sono gli assi portanti del citato Trattato.

Sulla scia delle indicazioni contenute nella suddetta Convenzione il Governo Italiano ha adottato il decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, nella legge n.119 del 15 ottobre 2013.

L'intervento normativo del Governo, che nel corso di un ampio ed acceso dibattito parlamentare è stato emendato e migliorato, si è mosso parallelamente su un doppio binario:

- » quello fondamentale della protezione e prevenzione - tramite la previsione di norme volte a potenziare gli strumenti già esistenti

- » e quello sanzionatorio/repressivo, che ha rinnovato le vigenti norme penali, nel rispetto ed in linea con i contenuti della Convenzione.

In particolare, si è voluto riconoscere l'importanza della "c.d. violenza assistita", fenomeno che si concretizza quando i figli sono testimoni della violenza che viene perpetrata da un familiare su un altro familiare; ad esempio da un coniuge sull'altro coniuge.

Al fine di tutelare maggiormente la vittima di atti persecutori (*stalking*) si è ritenuto opportuno inserire nel nostro ordinamento penale due aggravanti specifiche: la prima nel caso in cui il reato sia commesso nei confronti di persona della quale il colpevole sia il coniuge, anche separato o divorziato, o colui che è o è stato legato da relazione affettiva alla persona offesa; la seconda nel caso in cui il reato sia commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

Tra le misure adottate in favore delle vittime si evidenzia, tra l'altro, che i delitti di maltrattamenti ai danni di familiari o conviventi, di *stalking* e di mutilazioni genitali femminili sono stati inseriti tra quelli per i quali la vittima è ammessa al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito, come già avviene per il delitto di violenza sessuale. Ciò anche al fine di incentivare le vittime di violenza a denunciare.

E' opportuno ricordare che la citata Convenzione di Istanbul (articolo 7) chiede agli Stati l'adozione di "politiche nazionali efficaci, globali e coordinate." A tal fine nel decreto legge n. 93 del 2013 (convertito con modificazioni nella Legge 119/2013) è stata inserita, all'articolo 5, anche la norma che prevede l'adozione di un "**Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere**" (di seguito denominato Piano). Tale articolo, al comma 2, individua le dieci finalità del Piano:

- 1) l'informazione e la sensibilizzazione della collettività;
- 2) la sensibilizzazione degli operatori dei settori dei media;
- 3) la promozione di un'adeguata formazione del personale della scuola e la sensibilizzazione e la formazione degli studenti;
- 4) il potenziamento dell'assistenza e del sostegno alle vittime, attraverso il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza;
- 5) l'adeguata formazione di tutte le professionalità che entrano in contatto con fatti di violenza di genere o di stalking;

- 6) il rafforzamento della protezione delle vittime, attraverso una maggiore collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte;
- 7) lo sviluppo e l'attivazione, in tutto il territorio nazionale, di azioni di recupero e di accompagnamento degli soggetti responsabili di atti di violenza al fine di limitare i casi di recidiva;
- 8) la raccolta, aggiornata con cadenza almeno annuale, dei dati del fenomeno, ivi compreso il censimento dei centri antiviolenza, anche attraverso il coordinamento delle banche di dati già esistenti;
- 9) la promozione di specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza di genere e di stalking e delle esperienze delle associazioni che svolgono assistenza nel settore;
- 10) la definizione di un sistema strutturato di *governance* tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio.

Elaborazione del piano – approccio metodologico

Il 22 luglio 2013 Il Governo ha costituito la “*Task force interistituzionale contro la violenza sulle donne*”, coordinata dal Dipartimento per le Pari Opportunità, che ha garantito il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti interessati nell’elaborazione del piano, ovvero i vari Dicasteri (Giustizia, Interno, Salute, Istruzione, Esteri, Difesa, Economia e Finanze, Lavoro, Pari Opportunità, Sviluppo Economico) e le realtà territoriali impegnate nella lotta al fenomeno.

All’interno della task force sono stati organizzati sette sottogruppi tematici, coerenti con le finalità del piano e per questo denominati: “Codice Rosa”; “Comunicazione”; “Valutazione del rischio”; “Formazione”; “Educazione”, “Reinserimento vittime” e “Raccolta Dati”.

In ogni sottogruppo erano presenti i rappresentanti dei Ministeri coinvolti, delle Regioni e degli enti locali e le rappresentanti delle Associazioni impegnate in tale ambito a livello nazionale (UDI, Telefono Rosa, D.i.RE, Pangea Onlus, Maschile plurale e Centro di Ascolto Uomini Maltrattanti (CAM)).

LINEE DI AZIONE

Il Piano, la cui durata è triennale, prevede delle linee di azione che sono state elaborate, coerentemente alle finalità sopra riportate, sulla base delle proposte dei Sottogruppi tematici di lavoro. Attraverso la consultazione si vuole, ora, portare all'attenzione dei cittadini tali azioni e chiedere di fornire utili contributi in merito.

1) COMUNICAZIONE - UTILIZZO DELL'IMMAGINE FEMMINILE DA PARTE DEI MEDIA – SENSIBILIZZAZIONE DELLA COLLETTIVITA'

La Convenzione di Istanbul prevede la partecipazione del settore privato e dei *mass media* all'elaborazione e attuazione di politiche, linee guida e norme di autoregolamentazione per prevenire la violenza di genere e rafforzare il rispetto della dignità della donna (articolo 17).

Nelle more di un'autoregolamentazione sulla corretta rappresentazione dei generi nel sistema dei media e dell'eventuale istituzione di un Osservatorio con compiti di monitoraggio, si ritiene necessario che la comunicazione, anche commerciale e l'informazione siano in linea con le conclusioni del Comitato CEDAW (*Committee on the elimination of discrimination against women*) rivolte all'Italia nel 2011 (raccomandazioni 23 a), 24 e 25) con le quali l'Italia è stata invitata “*a mettere in atto una politica completa, sostenuta e coordinata, rivolta a uomini e donne, fanciulli e fanciulle, per superare l'immagine delle donne come oggetto sessuale e gli stereotipi relativi ai loro ruoli nella società e nella famiglia*”.

Sul fronte dell'utilizzo dell'immagine femminile da parte dei media, questa Linea di azione prevede attività volte a far sì che la comunicazione, anche commerciale, sia rispettosa della rappresentazione di genere ed, in particolare, rispecchi l'effettivo ruolo svolto dalla donna nella vita sociale, culturale, economica del nostro Paese.

Per il raggiungimento di tale obiettivo è necessario un effettivo impegno da parte del settore dei media volto:

- » ad evitare la diffusione di comunicazioni contenenti immagini, reali o virtuali, di violenza di genere ovvero rappresentazioni che incitino ad atti di violenza sulle donne;
- » a veicolare comunicazioni finalizzate alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere, fornendo un'informazione corretta degli episodi di violenza di genere, contrastando una comunicazione che vittimizza o colpevolizza le vittime.

A tal fine si prevede il coinvolgimento dell'Ordine dei giornalisti, attraverso l'erogazione di corsi di formazione per un corretto utilizzo del linguaggio di genere, e della RAI.

Sul fronte della sensibilizzazione, oltre alla prassi consolidata della “*Settimana contro la violenza e la discriminazione*”, che si svolge annualmente nelle Scuole di ogni ordine e grado, è necessario

promuovere interventi locali quali spettacoli teatrali, mostre interattive e audiovisive e campagne di comunicazione a livello nazionale che - per mezzo dei social network, piattaforme radio, tv e *new media* - sensibilizzino la collettività sul fenomeno della violenza di genere.

Domanda: Quali azioni ritieni più efficaci tra quelle sopra elencate?

2) EDUCAZIONE AL RISPETTO TRA I GENERI

La Convenzione di Istanbul invita *“le parti ad adottare le misure necessarie per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull’idea dell’inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini”* (art. 12) e ad intraprendere *“se del caso, le azioni necessarie per includere nei programmi scolastici di ogni ordine e grado materiali didattici su temi quali la parità tra sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta nei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all’integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi”* (art. 14).

Tale finalità si consegue con:

- » la formazione dei docenti;
- » la sensibilizzazione, l’informazione e la formazione degli studenti;
- » l’adozione di testi scolastici che educino al rispetto tra i generi.

Domanda: per promuovere la cultura delle pari opportunità e per sensibilizzare le nuove generazioni quali altri strumenti ritieni necessari?

3) FORMAZIONE DELLE FIGURE PROFESSIONALI CHE ENTRANO IN CONTATTO CON LE DONNE CHE SUBISCONO VIOLENZA

La Convenzione di Istanbul impegna gli Stati a porre in essere misure atte a garantire una specifica formazione per le figure professionali che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere e domestica (art. 15).

La formazione deve interessare tutte le figure professionali / operatori / operatrici che a diverso titolo entrano in contatto con le donne che subiscono violenza (medici, infermieri, magistrati, forze dell’ordine, datori di lavoro pubblici e privati, farmacisti, pediatri, operatrici dei centri antiviolenza e delle case rifugio, etc).

La formazione deve consentire di:

- » conoscere il fenomeno della violenza di genere nella sua complessità, anche sotto il profilo normativo;

- » riconoscere i segnali della violenza subita e assistita;
- » interagire con tutti gli altri operatori / operatrici presenti sul territorio, al fine di garantire l'attivazione di una efficace "Rete" in grado di proteggere la donne e i loro figli;
- » saper ascoltare la donna e orientarla ai servizi appositamente dedicati e presenti sul territorio.

Domanda: quali sono le modalità che reputi più efficaci per raggiungere questo obiettivo?

4) INSERIMENTO SOCIO LAVORATIVO DELLE DONNE VITTIME DI VIOLENZA.

La Convenzione di Istanbul impegna gli Stati ad adottare misure legislative o di altro tipo per garantire che le vittime abbiano accesso ai servizi destinati a facilitare il loro recupero, con particolare attenzione alla formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro (art. 20).

Le azioni di inserimento lavorativo sono indispensabili per consentire alle donne vittime di affrancarsi dalla dipendenza economica nei confronti del familiare autore della violenza e di intraprendere un percorso di reinserimento sociale.

L'obiettivo si realizza attraverso il coinvolgimento e la messa in Rete dei soggetti pubblici e privati che, nei loro diversi ruoli e competenze, intervengono nelle fasi di presa in carico, di protezione e di progettazione per l'uscita dalla spirale della violenza.

Se le donne non hanno alcuna forma di reddito devono essere aiutate a tutelare e realizzare i propri diritti quali, ad esempio, la corresponsione dell'assegno di mantenimento da parte del *partner* per sé e i/le figli/e, la richiesta del trattamento di disoccupazione in caso di perdita del lavoro o degli assegni familiari, ecc.

Altro importante obiettivo è garantire alle donne vittime di violenza (e ai/alle loro figli/e) la possibilità di restare o rientrare nell'abitazione coniugale; se ciò non è possibile, è necessario sostenerle per la ricerca di un alloggio. A tal fine, è necessario attivare tutti gli strumenti disponibili nell'ambito della programmazione regionale/ territoriale che siano efficaci per favorire l'inserimento abitativo, quali ad esempio la sperimentazione delle "Borse alloggio", che prevede l'erogazione limitata nel tempo delle risorse necessarie per corrispondere il pagamento del deposito cauzionale e i canoni di locazione per alcune mensilità.

Oltre lo strumento delle "Borse alloggio" esistono altri esempi di strumenti di inserimento/reinserimento sociale già sperimentati in alcune Regioni e che potrebbero essere diffusi su tutto il territorio:

- » erogazione di borse di studio per la partecipazione ai corsi di istruzione e formazione professionale, anche continua e superiore, per adeguare o sviluppare le conoscenze e le competenze professionali della donna;

- » procedure semplificate o agevolate di accesso ai percorsi di formazione e riqualificazione, con particolare riferimento alle donne straniere;
- » erogazione di risorse per la predisposizione di percorsi di orientamento connessi a work experience da realizzare utilizzando un approccio fortemente centrato sul training on the job, così da facilitare l’inserimento lavorativo delle donne adulte;
- » previsione di procedure in deroga per l’iscrizione scolastica o per il cambio da scuola a scuola dei figli durante l’anno scolastico;
- » emanazione di apposite disposizioni in materia di patrimonio residenziale pubblico volte a prevedere una riserva di alloggi per situazioni di emergenza abitativa anche per le ipotesi di donne vittime di violenze, qualora siano iniziati i relativi procedimenti giudiziari;
- » forme di co-housing anche con altre realtà del territorio.

Domanda: tra gli strumenti sopra descritti, quali ritieni maggiormente utili e quali altri strumenti ritieni efficaci?

5) RECUPERO/REINSERIMENTO DEGLI UOMINI AUTORI DI VIOLENZA.

L’Organizzazione Internazionale delle Nazioni Unite (Dichiarazione delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne – 1993) ed il Consiglio d’Europa (Raccomandazione Rec (2005) 5 “La protezione delle donne dalla violenza”, al paragrafo “Programmi d’intervento per gli autori delle violenze”) hanno invitato gli Stati – nell’ambito della doverosa attività di vigilanza per contrastare, prevenire e punire gli atti di violenza, nonché per proteggere le vittime – ad organizzare interventi e programmi volti ad incoraggiare gli autori della violenza ad adottare un comportamento non violento, aiutandoli a riconoscere la violenza e ad assumersene la responsabilità.

Anche il Parlamento europeo con la risoluzione del 5 aprile 2011 in materia di contrasto alla violenza sulle donne *“ribadisce la necessità di lavorare tanto con le vittime quanto con gli aggressori, al fine di responsabilizzare maggiormente questi ultimi ed aiutare a modificare stereotipi e credenze radicate nella società che aiutano a perpetuare le condizioni che generano questo tipo di violenza e l’accettazione della stessa”*.

La Convenzione di Istanbul all’articolo 16 stabilisce, peraltro, la necessità di implementare interventi rivolti agli uomini autori di violenza.

Si prevede la realizzazione dei programmi di intervento volti al recupero degli uomini maltrattanti che deve essere collocata nell’ambito delle iniziative e delle azioni di contrasto alla violenza di genere e svilupparsi parallelamente ai servizi di sostegno alle vittime di violenza.

La promozione di sinergie potrà essere formalizzata con i consueti strumenti istituzionali, ossia accordi e protocolli regionali e territoriali, che potranno prevedere procedure di interazione tra la

rete integrata, formata dagli operatori che accompagnano la donna nel percorso di uscita dalla violenza e i centri di intervento per l'uomo che ha agito violenza.

I programmi per gli autori di violenza devono perseguire tre principali obiettivi:

- » la sicurezza delle mogli/compagne (o delle ex) e degli eventuali figli;
- » l'interruzione della violenza;
- » l'assunzione della responsabilità del comportamento violento.

Tuttavia, l'opportunità di coinvolgere gli autori della violenza in programmi per il loro recupero non deve essere intesa come alternativa alla condanna, sia giudiziaria che etica, ma come misura aggiuntiva per prevenire future violenze.

I percorsi di formazione rivolti al maltrattante saranno realizzati nell'ambito delle collaborazioni formalizzate tra i Centri di intervento per gli uomini violenti e la rete di intervento a favore della donne, attraverso convenzioni o protocolli che prevedano le procedure di condivisione/concertazione dei contenuti e la valutazione dell'efficacia delle misure da intraprendere.

Domanda: per combattere la violenza contro le donne quali azioni ritieni utili per il recupero degli uomini autori di violenza?

6) BANCHE DATI

La Convenzione di Istanbul *impegna gli Stati ad adottare misure legislative o di altro tipo per raccogliere a intervalli regolari i dati statistici disaggregati pertinenti su questioni relative a qualsiasi forma di violenza che rientra nel campo di applicazione della Convenzione medesima (art. 11, comma 1, lett. a)).*

Allo stato attuale le fonti di dati sulla violenza disponibili in ambito amministrativo - sanitario, giuridico e sociale - non sono sempre idonee a cogliere il fenomeno.

Spesso non distinguono il genere dell'autore della violenza né rilevano le ulteriori caratteristiche personali e individuali di tutti i soggetti coinvolti.

Occorre pertanto costruire un sistema di monitoraggio che consenta di quantificare il fenomeno e di valutare gli effetti delle politiche adottate in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere, utilizzando le banche dati già esistenti e facendole dialogare tra di loro.

Il metodo di rilevazione dei dati è definito dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT). I dati armonizzati affluiranno annualmente all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) per essere inseriti in un sistema appositamente definito.

Domanda: quali fonti di dati, in aggiunta a quelli forniti dalle amministrazioni giudiziarie e sanitarie, dal servizio "1522" (numero di pubblica utilità contro la violenza di genere e lo stalking),

dalle Forze dell'ordine e dai Centri antiviolenza, sono da considerare utili ai fini della costituzione della suddetta "Banca dati"?

7) VALUTAZIONE DEI FATTORI DI RISCHIO

La "valutazione del rischio" è quel complesso di azioni e valutazioni finalizzate a fornire un quadro prognostico sul possibile verificarsi di eventi che possano mettere in pericolo l'incolumità di una persona.

L'articolo 5, comma 2, lett. g), del decreto-legge n. 93 del 2013, in linea con quanto stabilito dall'articolo 16 della Convenzione di Istanbul, inserisce tra le finalità del Piano anche "*l'attivazione di azioni, basate su metodologie consolidate e coerenti con linee guida appositamente predisposte, di recupero e di accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza nelle relazioni affettive, al fine di favorirne il recupero e di limitare i casi di recidiva*".

L'obiettivo, pertanto, è quello di adottare un metodo di rilevazione del rischio di recidiva che potrà essere utilizzato dagli operatori sociali, sanitari, penitenziari, dalle forze dell'ordine, dall'autorità giudiziaria e dai centri antiviolenza.

Nella pratica, la valutazione del rischio è posta in essere attraverso la compilazione di una griglia strutturata sui fattori di rischio e di vulnerabilità a ciascuno dei quali è assegnato un *valore incrementale* (Basso – Medio – Elevato – Estremo).

L'intensità dei singoli valori rispetto ad ogni caso specifico si desume dall'acquisizione delle informazioni relative al caso stesso, nonché in relazione al contesto multifattoriale, sociale e relazionale, in cui si è venuto a creare.

Al fine di evitare di rendere la procedura asettica è previsto, inoltre, che la griglia finale sia accompagnata da una descrizione narrativa della valutazione posta in essere, così da garantire il concatenamento logico dell'esame condotto.

Domanda: ritieni che l'utilizzo dello strumento di valutazione del rischio di recidiva debba essere obbligatorio, ovvero debba essere applicato a tutti i casi di violenza di genere?

8) CODICE ROSA

La violenza di genere ha effetti profondi, diretti e indiretti, sulla salute della donna. Nonostante esista un'estesa letteratura sul tema, le conseguenze sulla salute riproduttiva, fisica e psicologica sono poco conosciute e riconosciute dagli operatori sanitari, a riprova di quanto negletto sia il tema della violenza di genere.

In tale contesto si ritiene che sia necessario individuare uno specifico protocollo di intervento da adottare quando una donna che ha subito violenza si reca in una struttura ospedaliera. L'obiettivo è quello di rendere omogenee sul territorio nazionale, all'interno dei Pronto Soccorso, le procedure di accoglienza, ascolto e assistenza delle donne vittime di violenza.

E' importante che tutti gli interlocutori (medici, personale sanitario, Forze dell'ordine, Autorità giudiziaria, Centri antiviolenza, Servizi sociali) utilizzino lo stesso approccio, linee e procedure operative comuni, metodologie integrate, condividendo le finalità dell'intervento a tutela della vittima. Ciò, ovviamente, presuppone un'adeguata formazione delle figure professionali coinvolte nella gestione della violenza (in merito si rimanda a quanto detto nella Linea d'azione 3).

Domanda: ritieni che il programma di intervento "Codice Rosa" debba essere attuato in tutti i Pronto Soccorso?

LE RISORSE FINANZIARIE

Le risorse finanziarie destinate all'attuazione del Piano ammontano a 30 milioni di euro, rispettivamente per gli anni 2013 (10 milioni), 2014 (10 milioni) e 2015 (10 milioni).

Domanda: esaminate le Linee di azione, per quali di esse ritieni sia necessario un maggiore finanziamento in questa prima fase di programmazione (2013 – 2015)?