



Finanziato dal programma Giustizia dell'Unione Europea

Asociatia
PRO REFUGIU.org

CSD
CENTER FOR
THE STUDY OF
DEMOCRACY



CENTRE FOR
EUROPEAN
CONSTITUTIONAL
LAW
THEMISTOKLES AND DIMITRIS TRIANTIS FOUNDATION

 **CILD** Italian Coalition
for Civil Liberties and Rights

trabe
think fem

LA VIOLENZA SULLE DONNE

Dati e strategie per esortare le
vittime alla denuncia e far
rispettare gli ordini di
protezione

Marzo 2019

Autori

Alina Mosneagu

Giudice della Corte d'appello di Bucarest, Romania

Silvia Berbec

Presidentessa dell'associazione Pro Refugiu, avvocato presso l'Ordine di Bucarest, Romania

Gabriela Ionescu

Psicologa, associazione Pro Refugiu, Romania

Miriana Ilcheva

Analista senior, programma legislativo, Center for the Study of Democracy, Bulgaria

Nevena Cheipek

Avvocato, associazione Demetra

Diyana Videva

Esperta in violenza di genere, associazione Demetra

Dr. Maria Mousmouti

Direttrice esecutiva, Centre for European Constitutional Law, Grecia

Vasilliki Karzi

Avvocato, Centre for European Constitutional Law, Grecia

Annie Camarioti

Coordinatrice dei progetti internazionali, Centre for European Constitutional Law, Grecia

Flaminia Delle Cese

Legal and Policy Officer, Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili

Marta Martínez Sierra

Avvocato ed esperta in violenza sulle donne, Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria, Spagna

Nerea García Llorente

Avvocato ed esperta in violenza sulle donne, Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria, Spagna

Ana García Barbeito

Assistente sociale ed esperta in violenza sulle donne, Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria, Spagna

Sara Saavedra Garlito

Avvocato e project manager, Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria, Spagna

Alida Fombona Álvarez

Psicologa ed esperta in violenza sulle donne, Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria, Spagna e membro del Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO)

Questa pubblicazione è stata redatta con il sostegno economico del programma Giustizia dell'Unione europea. I contenuti presentati sono di esclusiva responsabilità degli autori e non devono considerarsi in alcun modo espressione delle posizioni della Commissione europea.

Indice

Introduzione	8
---------------------------	---

Capitolo 1

Le legislazioni nazionali sulla protezione dei diritti delle donne vittime di violenza

Sezione 1 - Romania.....	10
Sezione 2 - Bulgaria.....	16
Sezione 3 - Grecia.....	19
Sezione 4 - Italia.....	24
Sezione 5 - Spagna.....	29

Capitolo 2

Strategie per contrastare la mancata denuncia dei casi di violenza sulle donne

Sezione 1 - Strategie legali.....	35
Sezione 2 - Strategie sociali.....	40
Sezione 3 - Strategie educative.....	47

Capitolo 3

Gli ordini di protezione per le donne vittime di violenza domestica

Sezione 1 - Romania.....	57
Sezione 2 - Bulgaria.....	61
Sezione 3 - Grecia.....	64
Sezione 4 - Italia.....	66
Sezione 5 - Spagna.....	68

Capitolo 4

Migliorare l'efficacia degli ordini di protezione

Sezione 1 - Rafforzare il quadro legislativo nazionale.....	72
Sezione 2 - L'accesso al gratuito patrocinio per le vittime che richiedono un ordine di protezione.....	78
Sezione 3 - Monitoraggio delle strategie sull'efficacia degli ordini di protezione.....	83

Allegato

Stakeholders nazionali.....	90
-----------------------------	----

Introduzione

La violenza di genere è una piaga diffusa in tutto il mondo, che non conosce confini sociali né economici e colpisce donne¹ di ogni provenienza ed estrazione: per questo è un fenomeno che tutti i paesi devono impegnarsi ad affrontare.

La violenza sulle donne costituisce una grave violazione dei diritti umani. Affonda le sue radici nella disuguaglianza di genere che pervade la società, e provoca conseguenze di natura fisica, psicologica, sociale ed economica a breve e a lungo termine. Non danneggia solo le vittime, ma anche le comunità e le nazioni nel loro insieme.

È un tipo di violenza che può rientrare in varie categorie più ampie e può essere commessa da singoli individui o dagli stati. Le forme di violenza perpetrate dai singoli comprendono, ad esempio, lo stupro, la violenza domestica, le molestie sessuali, il *mobbing*, il delitto d'onore e le mutilazioni genitali femminili. Tra le forme di violenza compiute o consentite da alcuni stati ci sono invece lo stupro di guerra, la sterilizzazione obbligatoria, l'aborto forzato, la lapidazione e la fustigazione.

È difficile valutare la reale portata del fenomeno, perché è ancora stigmatizzato e raramente denunciato. È inaccettabile che tante donne continuino a essere vittime di reati che rovinano le loro vite e in troppi casi passano sotto silenzio.

È fondamentale rafforzare la collaborazione fra gli stakeholder a livello nazionale e internazionale e mettere in campo strategie concrete per proteggere le donne dalla violenza e punire severamente chi se ne rende responsabile.

Lo scopo di questa pubblicazione è far luce sul fenomeno della violenza di genere in diversi stati dell'Unione europea, evidenziando le principali difficoltà con cui si scontrano i tentativi di garantire una migliore protezione. Il rapporto include anche raccomandazioni e strategie per

¹ In questa pubblicazione il termine "donne" si riferisce sia alle donne adulte che alle ragazze.

migliorare l'attuale quadro normativo e gli aspetti legati alla società e all'istruzione che hanno un ruolo importante nella lotta a questo grave problema.

Il testo è stato redatto nell'ambito del progetto *JUSTICE FOR WOMEN – Towards a more effective rights protection and access to judicial procedures for victims of crimes*, avviato con il sostegno finanziario del programma Giustizia dell'Unione Europea. Il progetto è coordinato dall'associazione Pro Refugiu (Romania) in collaborazione con il Center for the Study of Democracy e l'associazione Demetra (Bulgaria), il Centre for European Constitutional Law (Grecia), la Coalizione Italiana Libertà e Diritti Civili (Italia) e l'associazione Trabe Iniciativas para la Economía Social y Solidaria (Spagna).

Capitolo 1

Le legislazioni nazionali sulla protezione dei diritti delle donne vittime di violenza

Sezione 1 – Romania

La legislazione della Romania in materia è piuttosto articolata, con regolamenti che si riferiscono a varie forme di violenza contro le donne: domestica, sessuale, tratta di esseri umani, ecc. Oltre alle norme contenute nel Codice penale² e nel Codice di procedura penale³, un passo importante è stato fatto con l'adozione della legge 217 del 2003 sulla prevenzione e la lotta alla violenza domestica; il testo ha subito varie modifiche e ripubblicazioni, la più recente delle quali con l'approvazione della legge 174/2018, che ha introdotto lo strumento dell'ordine di protezione temporaneo nel quadro legislativo nazionale⁴. Questo provvedimento definisce le diverse forme di violenza domestica, includendo non solo gli abusi fisici e verbali, ma anche quelli psicologici, sessuali, economici, sociali e spirituali: in tal senso si uniforma alle definizioni previste dal diritto internazionale (la Convenzione di Istanbul ratificata dalla Romania nel 2016 e la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI). È inoltre doveroso menzionare la legge 211 del 27 maggio 2004, che prevede alcune misure di protezione per le vittime di reato, e la legge 678/2001 sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani,

² Adottato con la legge 286/2009 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 510 del 24 luglio 2009 ed entrato in vigore il 1° febbraio del 2014.

³ Adottato con la legge 135/2010 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 486 del 15 luglio 2010 ed entrato in vigore il 1° febbraio del 2014.

⁴ Legge 217/2003 ripubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 205 il 24 marzo 2014, modificata dalla legge 174/2018 pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 618 del 18 luglio 2018; entrambi i testi sono disponibili su: www.just.ro.

che regola i diritti delle vittime di reato, alcuni dei quali però sono validi esclusivamente in caso di tratta.

Analizzando la legislazione vigente, si nota che alle donne vittime di reati violenti sono riconosciuti innumerevoli diritti nei procedimenti giudiziari, in conformità con il diritto internazionale, ma l'applicazione delle regole che governano questi diritti si scontra con vari ostacoli, come si illustrato di seguito.

La legge rumena sancisce il diritto all'informazione, stabilendo una serie di obblighi per l'autorità giudiziaria che per prima riceve la vittima, compreso il dovere di informarla sui suoi diritti, tra cui: i servizi e le organizzazioni che forniscono sostegno psicologico o altre forme di assistenza, l'autorità investigativa presso cui può sporgere denuncia, il diritto all'assistenza legale, i diritti procedurali della parte lesa e della parte civile, i metodi per ottenere protezione (anche in qualità di testimone), le condizioni e procedure per ottenere un sostegno finanziario dallo stato, il diritto di essere informata se l'accusato torna in libertà, il diritto di chiedere un risarcimento all'aggressore, e così via. Quest'obbligo è rispettato nella prassi e le informazioni sono trasmesse in un linguaggio comprensibile, con la preparazione di un verbale che viene poi registrato dall'autorità giudiziaria.

Tuttavia, questa comunicazione non si può definire né sintetica né adeguata al livello di istruzione della vittima, che di conseguenza non è sempre in grado di capire i suoi diritti.

Per quanto riguarda il diritto all'assistenza e alla rappresentanza legale, ne beneficiano solo le vittime di tratta di esseri umani (in base agli articoli 43 e 44 della legge 678/2001) per poter intraprendere le azioni legali previste dalla legge, esercitare i propri diritti durante i procedimenti penali e difendere le proprie posizioni e richieste nei confronti di chi ha commesso il crimine. Se è vero che la legge 211/2004 dispone il patrocinio gratuito per chi subisce determinati reati (tra cui la violenza domestica), le modalità sono diverse da quelle previste per il gratuito patrocinio obbligatorio (applicato per le vittime di tratta e per i minori, secondo l'art. 93 comma 4 del Codice di procedura penale) e le condizioni più restrittive, come detta il capitolo IV della suddetta legge. Infatti, il gratuito patrocinio è accordato a ciascuna vittima per tutta la

durata del processo, ma solo fino a raggiungere un importo pari a due volte lo stipendio base nazionale lordo riferito all'anno in cui la vittima ha richiesto il patrocinio (parliamo quindi di una somma modesta); i fondi necessari sono stanziati nel bilancio dello stato, nello specifico dal Ministero della Giustizia. Le stesse disposizioni si applicano per le somme necessarie a coprire le spese dell'esecuzione della sentenza di condanna ai fini del risarcimento riconosciuto alla vittima.

Non c'è alcun provvedimento che stabilisca, ad esempio, che l'avvocato d'ufficio che ha seguito la vittima durante l'azione penale debba continuare ad assisterla nel processo. È un aspetto rilevante, perché spesso le vittime hanno bisogno di stabilità e reagiscono negativamente all'avvicinarsi di diversi avvocati. Un'altra questione che si pone a livello pratico è la qualità dell'assistenza fornita dai difensori d'ufficio: questo genere di cause viene spesso delegato a praticanti, avvocati giovani o privi di formazione specializzata o esperienza nell'interazione con le vittime. È comunque possibile sostituire l'avvocato nominato con un altro fra quelli iscritti alle liste per il patrocinio a spese dello Stato, quindi in teoria la vittima ha il diritto di cambiare il difensore che le è stato assegnato, ma questo avviene raramente. Il tribunale ha poi il dovere di garantire la correttezza del procedimento e valutare l'efficacia del lavoro della difesa, per assicurare un processo equo non solo all'imputato, ma anche alla vittima. Inoltre, deve accertarsi che un avvocato non assista individui portatori di interessi contrastanti (art. 88 comma 4 del Codice di procedura penale).

Per quanto riguarda il diritto a non collaborare con gli organismi preposti all'applicazione della legge, esso è riconosciuto alle vittime di tratta di esseri umani; se una vittima non desidera collaborare con le autorità giudiziarie, non riceve l'assistenza statale, ma può comunque usufruire dei servizi di sostegno e protezione delle organizzazioni non governative. Una delle ragioni per cui le parti lese rifiutano di assistere alle udienze o rilasciare dichiarazioni in tribunale è che spesso non è loro accordato il dovuto periodo di riflessione, ovvero il periodo di tempo teoricamente garantito alle vittime per decidere se denunciare. In genere, le autorità giudiziarie si concentrano più sulla raccolta di prove che sul concedere alle vittime il periodo di

riflessione a cui hanno diritto (garantito dall'art. 39 della legge 678/2001 e quantificato in 90 giorni).

Secondo l'art. 28 della legge 217/2003, chi subisce violenza domestica può scegliere di non far esaminare la richiesta dell'ordine di protezione, se quest'ultima è stata presentata a suo nome da un pubblico ministero o da altri funzionari della legge, mentre se una persona protetta da tale ordine ne viola le condizioni è obbligata a coprire le spese sostenute per emanarlo e applicarlo, cosa che spesso ha un effetto deterrente sulle vittime. Inoltre, una delle misure protettive previste dalla legge, quella che impone all'aggressore di mantenere una distanza minima dalla vittima e (se presenti) dai membri della sua famiglia, può essere messa in pratica solo se le persone protette danno il consenso all'uso di un sistema elettronico di sorveglianza che verificherà se l'aggressore rispetta i limiti stabiliti.

Sul diritto alla protezione della privacy e della sicurezza bisogna tener presente che la paura più grande per le vittime di stupro, tratta di esseri umani e violenza domestica è sapere che procedimenti penali che le riguardano verranno resi pubblici (soprattutto per la volontà di non informare la famiglia su cosa è avvenuto e di non rendere di dominio pubblico la propria identità o i fatti tramite la pubblicazione o la copertura mediatica delle udienze in tribunale).

La legislazione nazionale dispone che le udienze non siano pubbliche per i reati di tratta che coinvolgono minori e per altri reati su richiesta della vittima; non solo, ma si può decidere d'ufficio di svolgere il processo a porte chiuse se si ritiene che la sua diffusione pubblica possa compromettere gli interessi statali, la moralità, dignità o vita privata di una persona, gli interessi dei minori o la giustizia (art. 322 del Codice di procedura penale). Sono previste misure per garantire l'anonimato delle persone coinvolte in citazioni o giudizi (sentenze, decisioni) riportati sul portale giudiziario (www.just.ro), in modo che le vittime di tratta di esseri umani o stupro non siano identificabili, ma questo principio non si applica a chi subisce altre forme di violenza, come ad esempio quella domestica.

Per quanto riguarda il diritto alla salvaguardia dell'integrità fisica, secondo i regolamenti in vigore, le vittime di stupro, tratta di esseri umani e altre forme di violenza (soprattutto quella

domestica) hanno diritto a ricevere assistenza medica in base alla legislazione sulle assicurazioni sanitarie sociali, purché sia stato espresso un consenso valido dal paziente in questione se ha almeno 18 anni, o per iscritto in caso di rischio, e siano rispettati la sua volontà e il suo diritto di rifiutare o interrompere le cure mediche, fatta eccezione per i casi specificati dalla legge. La vittima può essere sottoposta a una visita di un medico legale durante il processo, per individuare i segni e le conseguenze del reato. Tuttavia, è molto importante informarla del rischio di divulgazione dei dati medici, poiché l'imputato (di persona o tramite un legale) può avere accesso alle cartelle cliniche.

I dati statistici diffusi dal Consiglio superiore dei magistrati sui crimini violenti commessi fra il 2016 e i primi nove mesi del 2018 evidenziano un aumento nel numero di casi risolti in primo grado per i reati di violenza domestica (art. 199 del Codice penale), passati da 195 nel 2016 a 296 nel 2017, mentre nei primi nove mesi del 2018 erano già 259. Fra questi aumenta anche la percentuale di reati che colpiscono le donne, da un sesto del totale nel 2016 a un terzo nel 2018.

Nello stesso periodo, non è stato invece registrato nessun caso di tratta di esseri umani (art. 210 del Codice penale) da parte del Consiglio superiore dei magistrati: questo non corrisponde al vero, perché i procedimenti legali su questo reato hanno raggiunto numeri consistenti. Se ne deduce che la raccolta di informazioni sui casi di tratta è inefficiente, e bisognerebbe rivalutare la centralizzazione dei dati. Non vi è inoltre alcun conteggio separato dei casi che riguardano la tratta di minori.

I casi di violenza sessuale sono diminuiti, passando da 451 nel 2016 a 387 nel 2017 e 317 nei primi nove mesi del 2018. La percentuale maggiore riguarda il reato di stupro, mentre le molestie sessuali rappresentano circa 30 casi all'anno. Sempre nell'intervallo di tempo considerato, più di metà delle vittime complessive di stupro è rappresentata da donne, ma nel caso delle molestie sessuali il numero è sceso a 8 nel 2018 (contro i 18 casi del 2016 e i 21 casi del 2017).

D'altro canto, secondo le statistiche, fra il 2016 e il 2018 è stato risolto un unico caso di molestie sessuali (2017), un altro dato non realistico. Una spiegazione plausibile è che molte vittime

scelgono di non denunciare i fatti, perché spesso non sono informate sulle diverse tipologie di molestie sessuali e non sanno riconoscerle nella vita di ogni giorno.

L'analisi delle statistiche e delle disposizioni legislative - in particolare quelle sulla violenza domestica - sembra suggerire che di fatto non siano in campo misure sufficienti per prevenire e combattere la violenza sulle donne, né per rispondere alle esigenze di sicurezza delle vittime. Spesso queste ultime si trovano di fronte alla mancanza di un progetto sicuro e tangibile che le sostenga nella separazione definitiva dall'aggressore e nelle difficoltà che ne conseguono: lasciare la casa, trovare una nuova sistemazione e pagarne l'affitto, trovare un altro lavoro, assicurarsi i mezzi di sussistenza per sé e i figli, individuare nuove scuole a cui iscriverli, e così via.

Attualmente non esistono servizi sociali in grado di aiutare concretamente le vittime nel loro percorso per ritrovare l'indipendenza e ricostruirsi una nuova vita, lontane dal loro aggressore. Molte vittime mostrano una completa mancanza di fiducia nelle proprie capacità, non credono di poter raggiungere l'indipendenza economica né di riuscire a mantenere se stesse e i figli contando solo sulle proprie forze (una sfiducia che in molti casi è frutto della scarsa istruzione, dello stato di "casalinga" e della mancanza di formazione professionale).

Fino a poco tempo fa, una questione annosa ma fondamentale riguardava la necessità di misure protettive di emergenza, che permettessero ai funzionari di polizia di emanare un ordine di protezione provvisorio con effetto immediato in caso di pericolo imminente. Questo vuoto legislativo è stato colmato con la legge 174/2018, che ha introdotto lo strumento dell'ordine di protezione temporaneo, ma rimane scarsa la copertura informativa sulle disposizioni legislative, i metodi di intervento e i servizi sociali disponibili, per cui molte vittime non conoscono l'esistenza delle misure protettive né saprebbero come richiederle.

Sezione 2 – Bulgaria

La Bulgaria ha provveduto di recente a criminalizzare alcuni atti di violenza (domestica e di genere) contro le donne. Sebbene la Corte costituzionale bulgara⁵ abbia da poco dichiarato incostituzionale la Convenzione di Istanbul, il Parlamento del paese ha adottato alcuni emendamenti legislativi per garantire la protezione delle donne vittime di abusi⁶. La violenza domestica è diventata un'aggravante per i reati di omicidio, istigazione al suicidio, lesioni personali, rapimento, privazione illegale della libertà, coercizione, minaccia di reato; inoltre, una specifica definizione la inquadra come violenza fisica, sessuale o psicologica sistematica, dipendenza economica, limitazione forzata della vita privata, della libertà e dei diritti perpetrata ai danni di un familiare, un (ex-)coniuge, una persona con cui l'autore del reato ha un figlio, un (ex-)convivente o una persona con cui l'autore del reato abita o ha abitato. Gli emendamenti introducono la definizione e le pene previste per il reato di atti persecutori o *stalking*, e rappresentano un passo avanti verso la criminalizzazione di tutte le lesioni personali tra familiari e coniugi ma, venendo meno alle intenzioni iniziali, continuano a stabilire che i responsabili di queste condotte possano essere processati solo su denuncia della vittima. Sono inoltre aumentate le pene per i matrimoni forzati. A livello procedurale, si impone di informare le vittime con esigenze di protezione speciale se il sospettato/accusato viene rilasciato o fugge dalla custodia cautelare o dal carcere. Il mancato rispetto degli ordini di protezione per violenza domestica e degli ordini di protezione europei era già configurato come reato, ma sono state inasprite le pene per la sua reiterazione.

⁵ Corte costituzionale della Repubblica di Bulgaria (Конституционен съд на Република България), Decisione n. 13 del 27 luglio 2018 (Решение № 13 от 27 юли 2018 г.), disponibile in bulgaro su: <http://constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/f278a156-9d25-412d-a064-6ffd6f997310>.

⁶ Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria, Emendamenti e integrazioni alla legge sul Codice penale (Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс), 22 febbraio 2019, disponibile in bulgaro su: <http://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=134676>.

Il Codice penale classifica come omicidio aggravato l'uccisione di una madre, un figlio biologico, una donna in gravidanza o un minore (art. 116, comma 1, punti 3-4). Pur non essendoci casi noti, anche il delitto d'onore può rientrare in questa categoria.

Le lesioni personali inflitte a una madre, una donna in gravidanza o un minore, specie se le modalità rientrano nella tortura, sono considerate fattispecie aggravate ai sensi dell'art. 131, comma 1, punti 3-5 del Codice penale. Pur non essendoci casi noti, le mutilazioni genitali femminili possono rientrare fra le lesioni personali gravi.

La coercizione, che consiste nel costringere qualcuno a fare, non fare o sopportare qualcosa contro la sua volontà, mediante l'uso della forza, l'intimidazione o l'abuso di potere, ha un peso rilevante nei casi di violenza domestica sulle donne (art. 143 del Codice penale), così come la minaccia di commettere un reato contro la persona o la proprietà della vittima stessa o dei suoi familiari, laddove l'intimidazione può generare timori giustificati (art. 144). In ogni caso la minaccia, se non riguarda un pubblico ufficiale, può essere perseguita solo su denuncia della vittima (art. 161).

Anche i reati di natura sessuale (artt. 149 e ss. del Codice penale) che derivano da atti di violenza domestica possono in teoria essere perseguiti, ma le autorità si dimostrano riluttanti a indagare e applicare sanzioni per quelli che considerano "affari di famiglia". Il diritto bulgaro non contempla alcuna definizione di stupro coniugale.

La tratta di esseri umani (art. 159a - art. 159d) è un reato perseguito attivamente in base agli impegni che la Bulgaria ha assunto a livello internazionale.

Sebbene la mancanza di statistiche con criteri uniformi sia fra i problemi principali della politica e della procedura penale nazionale, sono comunque disponibili alcuni dati rilevanti ai fini di questa pubblicazione, relativi agli anni 2016-2017.

Per quanto riguarda il reato di violenza domestica, nel 2016 i tribunali hanno chiuso 3.045 procedimenti: in 1.125 casi le istanze della vittima sono state accolte completamente, in 149 casi solo parzialmente e in 308 sono state rigettate. Nel 2017 i procedimenti sono stati 2.968, con

1.008 casi di istanze accolte *in toto*, 152 casi di approvazione parziale e 298 richieste respinte. Non è stato possibile reperire dati disaggregati sul numero di donne fra le vittime⁷.

Passando invece al reato di tratta, nel 2016 la procura ha individuato 447 vittime, 409 delle quali di sesso femminile, mentre nel 2017 le vittime accertate sono state 508, di cui 444 donne: un'incredibile sproporzione, a riprova del fatto che le donne sono molto più esposte a questo reato rispetto agli uomini⁸.

Nel 2016 i tribunali hanno concluso 250 procedimenti per reati sessuali, compresa la pornografia, mentre la procura ha registrato 317 minorenni fra le vittime di questi illeciti. Nel 2017 i casi sono stati 201, 254 vittime minorenni. Nella prima metà del 2018 sono stati segnalati 135 casi. Non esistono dati disaggregati sulla percentuale di donne coinvolte, e non c'è una diretta correlazione fra le vittime indicate dalla procura e i procedimenti conclusi dai tribunali⁹.

Non è stato registrato nessun caso di delitto d'onore o mutilazione genitale femminile.

Alcune importanti organizzazioni hanno rilasciato comunicati sulle lacune e i punti deboli della legislazione che gli emendamenti già citati cercano di colmare. In particolare, hanno sottolineato più volte¹⁰ che tutte le forme di violenza domestica che sfociano in lesioni personali dovrebbero essere perseguite d'ufficio, in ottemperanza alla Convenzione di Istanbul e alle raccomandazioni del comitato CEDAW alla Bulgaria del 2012¹¹. È stata proposta anche la criminalizzazione delle condotte di strangolamento e stupro coniugale quali fattispecie aggravate dello stupro. Al CEDAW sono stati presentati diversi procedimenti contro la Bulgaria, che sono alla base delle raccomandazioni rivolte al paese sul suo sistema di protezione contro la violenza domestica¹²¹³. Le organizzazioni hanno poi annoverato, fra le criticità del quadro

⁷ Fonte: Consiglio superiore della magistratura bulgaro.

⁸ Fonte: procura della Repubblica di Bulgaria, citata dalla Commissione nazionale contro la tratta di esseri umani.

⁹ Fonti: Consiglio superiore della magistratura e procura della Repubblica di Bulgaria.

¹⁰ Alleanza per la protezione contro la violenza di genere (2014): Предложения по Проекта на Наказателния кодекс свързани със сексуалното насилие и насилието, основано на пола [Proposte per la bozza del Codice penale in materia di violenza sessuale e di genere], disponibile su: <http://www.alliancedv.org/articles/>.

¹¹ Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW), Osservazioni conclusive del Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, Bulgaria, 2012.

¹² Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, Comunicato n. 20/2008 (quarantunesima sessione, 11-29 luglio 2011), CEDAW/C/49/D/20/2008.

normativo sugli illeciti civili e penali, lo scarso livello di sensibilità di genere nella definizione dei reati contro persone legate da relazioni strette. Gli esperti giudicano negativamente gli emendamenti al Codice penale, perché perseguono solo la violenza sistematica e garantiscono alle vittime una protezione parziale. Le recenti linee guida del procuratore generale¹⁴ sulla violenza domestica e altri reati collegati puntano ad accelerare e snellire questi procedimenti, ma alla luce dei nuovi emendamenti, la loro applicazione resta incerta.

Sezione 3 – Grecia

Il quadro legislativo greco sulla protezione delle donne contro la violenza è stato modificato di recente con la ratifica della Convenzione di Istanbul e con l'introduzione di nuove norme sugli abusi domestici (legge 4531/2018)¹⁵.

La Grecia ha poi trasposto la normativa europea e internazionale nel proprio sistema legislativo¹⁶. La parte 4 della legge 4478/2017¹⁷ ha trasposto nell'ordinamento giuridico la direttiva sui

¹³ Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne, Comunicato n. 32/2011, Opinioni del Comitato in occasione della cinquantaduesima sessione, 9-27 luglio 2012 (cinquantaduesima sessione, 9-27 luglio 2012), CEDAW/C/52/D/32/2011.

¹⁴ Procuratore generale della Repubblica di Bulgaria (2018), Заповед № РД-02-09/30.04.2018 г. Относно: Утвърждаване на Указание за организацията на работа на Прокуратурата на Република България по преписки и досъдебни производства, образувани по съобщения за осъществено домашно насилие, за закана с убийство и за нарушена заповед за защита от домашно насилие [Ordine n. Д-02-09/30.04.2018 sulle linee guida per l'organizzazione del lavoro della procura della Repubblica di Bulgaria in merito ai documenti e procedimenti preliminari ai processi istituiti per i reati di violenza domestica, minaccia di omicidio e violazioni dei provvedimenti restrittivi], disponibile in bulgaro su: https://prb.bg/bg/pub_info/opovestvavane-na-dokumenti/vtreshni.

¹⁵ Legge 4531/2018 "(I) Ratifica della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, e adeguamento della legislazione greca" (O.G. A 62/05-04-2018).

¹⁶ Come la direttiva 2012/29 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, il regolamento 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo, il regolamento 1381/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza per il periodo 2014-2020, la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna (CEDAW) e la dichiarazione del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne.

¹⁷ Legge 4478/2017 "(IV) Recepimento della direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI e altre disposizioni", (O.G. A91/23-06-2017).

diritti delle vittime (29/2012/UE), il cui scopo è garantire che le vittime di reato siano correttamente informate, assistite e protette durante i procedimenti penali.

La legge 3500/2006¹⁸ è il testo di riferimento in materia di violenza domestica¹⁹: dispone di perseguire d'ufficio i reati di violenza domestica e stabilisce le regole procedurali per assicurare la riservatezza dei dati personali, sia della vittima che dell'accusato. Inoltre, questa legge prevede la possibilità di avviare una procedura di conciliazione (mediazione) per i casi di violenza domestica, come alternativa all'azione legale. Quest'ultima può essere richiesta dal procuratore competente per i reati minori di violenza domestica, con il consenso della vittima e a condizione che l'imputato si impegni a: a) non commettere atti di violenza domestica in futuro (come avviene per la libertà vigilata) e, in caso di convivenza, ad allontanarsi dalla residenza familiare per un ragionevole periodo di tempo, se la vittima lo desidera; b) seguire un programma terapeutico specializzato in violenza domestica e organizzato da un ente pubblico, nei tempi e nei luoghi considerati necessari dai terapisti che seguono il caso; c) risarcire la vittima per gli eventuali danni causati dalla violenza commessa e corrispondere un equo indennizzo²⁰. Sono state numerose le sentenze per violenza domestica con vittime di sesso femminile emesse in base alla legge 3500/2006²¹.

La violenza sulle donne è contemplata anche in altri articoli del Codice penale greco, che riguardano i reati contro la sicurezza e la libertà personale (artt. 322 e ss.) e i reati contro la libertà sessuale e lo sfruttamento economico della vita sessuale (artt. 336 e ss.). Le molestie sessuali sul posto di lavoro sono perseguite ai sensi del comma 5 dell'art. 337.

¹⁸ Legge 3500/2006 "Il reato di violenza domestica e altre disposizioni" (O.G. A232/24-10-2006).

¹⁹ È stata ampliata la definizione di famiglia (art. 1 comma 2 a), che adesso comprende: (a) familiari fino al quarto grado, definizione *stricto sensu*; (b) conviventi; (c) relazioni particolari (partner stabili, figli e minori che vivono con la famiglia). La legge indica anche la definizione di "vittima di violenza domestica" (art. 1 comma 3): (a) una persona che appartiene al nucleo familiare, come definito dalla legge, che subisce comportamenti illeciti o i reati descritti negli articoli 299 (omicidio volontario) e 311 (lesione fatale) del Codice penale greco; (b) un membro minore della famiglia alla cui presenza vengono commesse le suddette azioni.

²⁰ Ordini n. 74/2013 e n. 85/2011 del procuratore del tribunale di primo grado di Salonicco, in merito a casi in cui l'accusato ha violato i termini della conciliazione rifiutando di seguire il percorso terapeutico e il procedimento penale è stato ripreso.

²¹ Si vedano ad esempio le decisioni n. 182/2014, 1213/2015, 1095/2015, 769/2015 e 508/2015 della Corte Suprema greca.

Non è stato possibile reperire statistiche sulla violenza di genere. Le uniche informazioni disponibili riguardano la violenza domestica, la tratta di persone e lo stupro (abusi di altro tipo, come le mutilazioni genitali femminili e i delitti d'onore, non sono registrati). Anche quando sono presenti dati di rilevanza statistica, questi non sono di grande utilità per valutare il fenomeno della violenza sulle donne²². I tribunali greci non hanno un database di raccolta dei dati. Quanto alla giurisprudenza, solitamente le sentenze non sono pubbliche e l'accesso alle copie degli atti processuali non è consentito senza l'autorizzazione del procuratore competente. Esistono database su abbonamento per gli avvocati, ma neanche quelli contengono tutte le decisioni dei tribunali perché la loro pubblicazione non avviene in automatico, ma è affidata ai singoli legali o alle Ong che registrano le cause sulle quali hanno lavorato²³. Di conseguenza, non c'è modo di conoscere l'esito di tutti i procedimenti conclusi dai tribunali. In ogni caso, dall'inizio della crisi economica i casi di violenza domestica in Grecia sono aumentati²⁴.

Come rivelano le statistiche della polizia greca, tra il 2014 e il 2017 gli episodi di violenza domestica sono stati più di 13.700, e il 70% delle vittime era costituito da donne²⁵. Nel 2017 sono stati registrati 3.134 casi, con 4.243 vittime in totale. Nello stesso periodo sono stati commessi oltre 760 stupri, la maggior parte dei quali con vittime donne.

²² Ad esempio, è vero che la polizia registra i dati personali delle vittime, ma non li suddivide per età. Non è quindi possibile stabilire se il numero di donne vittime di violenza domestica comprenda tutte le fasce d'età o solo le persone maggiorenni. Le informazioni raccolte dalle autorità giudiziarie, invece, riguardano il responsabile del reato, ma non la vittima. Questa lacuna è stata sottolineata dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), nel documento per la Grecia "Raccomandazioni per migliorare la raccolta dei dati sulla violenza fra partner da parte della polizia e delle autorità giudiziarie", 2018, disponibile su: <https://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/recommendations-improve-data-collection-intimate-partner-violence-police-and-justice-sectors-greece>.

²³ Questa informazione è stata confermata dal direttore del tribunale di primo grado di Atene e dal capo della segreteria del presidente della Corte suprema. Secondo le autorità giudiziarie, in aprile del 2018 è stato introdotto un sistema, ma solo per i casi aperti da quel momento in poi. Questo sistema, comunque, non sembra ancora totalmente operativo.

²⁴ ActionAid Hellas, La violenza domestica durante la crisi economica – Opinioni dei professionisti e consigli per migliorare le politiche in vigore, 2018, disponibile in greco su: http://www.actionaid.gr/media/1858122/Domestic-Violence_GR_Final_2018_pdf.pdf.

²⁵ Iefimerida.gr, Le proporzioni allarmanti della violenza domestica – 13700 casi denunciati fra il 2014 e 2017, 27/01/2018), disponibile in greco su: <https://www.iefimerida.gr/news/392177/anisyhitikes-diastaseis-pairnei-i-endooikogeneiaki-13700-peristatika-apo-2014-eos-2017>.

Secondo il segretario generale per le pari opportunità greco (GSGE)²⁶, dal 2012 – ovvero da quando è operativa la rete assistenziale – 25.079 donne hanno richiesto un consulto e 1.518 sono state ospitate in strutture di accoglienza. La linea telefonica di emergenza “SOS 15900”, attivata l’11 marzo 2011, ha ricevuto un totale di 37.482 chiamate; solo nel 2018 le chiamate sono state 5.088, l’81% delle quali (4.116) denunciava casi di violenza di genere. Al contempo, sono diminuiti gradualmente i casi di tratta: dai 36 del 2014 si è passati a 33 nel 2015, 25 nel 2016 e 21 nel 2017²⁷.

Il quadro legislativo è complessivamente adeguato, ma la sua applicazione pratica sembra porre qualche problema. Un confronto fra i dati della polizia e quelli del GSGE, insieme ai rapporti compilati dalle Ong²⁸, mostra che la violenza sulle donne troppo spesso viene taciuta. Le vittime di abusi domestici tendono a non denunciare per paura dell’aggressore, imbarazzo, vergogna, rifiuto o shock, per il bisogno di mostrare agli altri un’immagine perfetta della propria famiglia, per la paura della colpa o del senso di colpa, addirittura per l’impulso di proteggere il colpevole²⁹. Anche quando trovano la forza di cercare aiuto, gli ostacoli da superare non sono di poco conto. In primo luogo, i tentativi di contatto con le autorità sono scoraggiati fin da subito. La polizia non riceve alcuna formazione specifica su come comunicare con le vittime di violenza ed esporre le opzioni disponibili³⁰. In secondo luogo, la difficoltà di addurre prove inconfutabili degli abusi subiti, se non sono fisici, frena molte vittime dal denunciare. La violenza psicologica, ad esempio, non lascia lividi né segni sul corpo, quindi è molto difficile da diagnosticare e dimostrare. Per questo è fondamentale che i corpi di polizia, gli avvocati e i giudici conoscano a

²⁶ GSGE, Comunicato stampa, Dati statistici della rete del GSGE per l’eliminazione della violenza contro le donne, novembre 2018, disponibile in greco su:

<http://www.isotita.gr/%CE%B4%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF-%CF%84%CF%8D%CF%80%CE%BF%CF%85-%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CF%83%CF%84%CE%BF%CE%B9%CF%87%CE%B5%CE%AF%CE%B1-%CF%84%CE%B7%CF%82/>

²⁷ Le informazioni sulla tratta sono state fornite dal Relatore nazionale sulla tratta di esseri umani.

²⁸ Si veda ad esempio ActionAid Hellas, La violenza domestica durante la crisi economica – Opinioni dei professionisti e consigli per migliorare le politiche in vigore, 2018, disponibile in greco su:

http://www.actionaid.gr/media/1858122/Domestic-Violence_GR_Final_2018_pdf.pdf

²⁹ Si veda GSGE, Manuale informativo sulla violenza, 2018, disponibile in greco su: <http://www.isotita.gr/wp-content/uploads/2018/07/%CE%9F%CE%B4%CE%B7%CE%B3%CF%8C%CF%82-%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7-%CE%92%CE%99%CE%91.pdf>

³⁰ Informazione tratta da un’intervista all’Ong DIOTIMA.

fondo tutti i diversi tipi di violenza e sappiano identificarli. Infine, ci sono carenze procedurali che spesso dissuadono le vittime dall'intraprendere azioni legali. Ad esempio, c'è un insieme di norme processuali che richiedono la partecipazione di diverse autorità, e può volerci molto tempo perché tutte siano correttamente informate sul caso: la lentezza dell'iter affievolisce la sensazione di urgenza delle vittime, che in molti casi rinunciano a procedere perché non si sentono più una priorità.

Un altro elemento da tener presente è che, per avere diritto al patrocinio gratuito, è necessario documentare la propria condizione finanziaria e patrimoniale. Si tratta di una richiesta difficile da soddisfare soprattutto per le donne immigrate, che non possono usufruire di alcun servizio di traduzione e spesso non capiscono quali documenti devono presentare per poter aprire un'inchiesta sul loro caso.

Anche la procedura di conciliazione descritta in precedenza ha dei punti deboli. Innanzitutto, si può applicare solo ad alcune fattispecie del reato di violenza domestica. Questo significa che, in caso di reati multipli, le parti in causa possono richiederla solo per alcuni e non per altri, che dovranno invece seguire la ben più lunga procedura penale standard. Non esiste neanche un meccanismo di controllo per garantire che la persona incriminata rispetti i termini stabiliti dalla conciliazione. Di conseguenza, in caso di reiterazione del comportamento violento, sarà la vittima a dover denunciare di nuovo gli abusi subiti. Inoltre, non ci sono disposizioni in merito alla riabilitazione o al *counselling* per chi soffre di alcolismo o tossicodipendenza, percorsi che potrebbero contribuire alla prevenzione e risoluzione di molti casi di violenza domestica.

In ultimo, ma non meno importante, si segnala che persino gli avvocati sembrano avere scarsa dimestichezza con le norme e le procedure in materia di violenza sulle donne. Secondo le Ong, le vittime lamentano spesso una mancanza di sostegno e competenza da parte dei loro legali,

mentre gli avvocati difensori tendono a mostrarsi troppo aggressivi nei loro confronti e sfruttare espedienti procedurali per rallentare i processi o le udienze³¹.

Sezione 4 – Italia

Le donne in Italia dovrebbero godere degli stessi diritti degli uomini, in quanto l'articolo 3 della Costituzione sancisce che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione, fra le altre, di sesso. Eppure le donne italiane incontrano ancora delle difficoltà nel ricevere protezione e avere accesso alla giustizia se subiscono atti di violenza.

Il sistema legislativo del paese non prevede misure che proteggano le donne in modo specifico ed esclusivo, né circostanze aggravanti *ad hoc* nel caso in cui le violenze vengano commesse nei confronti delle donne. In effetti, il genere di una vittima di reato non ha alcuna rilevanza nell'ordinamento italiano³².

L'evoluzione del quadro normativo nazionale sul tema della violenza contro le donne riflette un vero e proprio cambiamento di prospettiva. Fino al 1996, questo genere di reato rientrava nei “delitti contro la moralità pubblica e il buon costume”. Poi è arrivata la legge n. 66 del 1996³³, che l'ha inserito a pieno titolo nei “delitti contro la persona”, modificando il Codice penale per aggiungere disposizioni in merito. Rientra fra queste l'articolo 609 bis, che definisce la violenza sessuale come l'azione di costringere un'altra persona a compiere o subire atti sessuali tramite violenza fisica sulla persona o sulle cose, minaccia e abuso di autorità, traendo in inganno la persona offesa o abusando delle sue condizioni di inferiorità fisica o psichica. Questa condotta criminosa è punita con la reclusione da 5 a 10 anni. L'articolo 609 bis, aggiunto all'ordinamento

³¹ Informazione tratta da un'intervista all'Ong DIOTIMA. Si veda anche: GSGE, Manuale informativo sulla violenza, 2018, disponibile in greco su:

<http://www.isotita.gr/wp-content/uploads/2018/07/%CE%9F%CE%B4%CE%B7%CE%B3%CF%8C%CF%82-%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%B5%CF%85%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7-%CE%92%CE%99%CE%91.pdf>.

³² L'unica eccezione è il reato di mutilazione genitale femminile.

³³ Legge 15 febbraio 1996, n. 66, disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1996/02/20/096G0073/sq.

italiano per rispondere ai mutamenti socio-culturali e soprattutto per garantire una maggiore protezione alle vittime di violenza, mira a salvaguardare due diversi diritti: da un lato la libertà sessuale, intesa come il diritto di ogni individuo all'autodeterminazione nella sua sfera intima; dall'altro l'invulnerabilità sessuale, vietando gli atti non consensuali contro la sfera sessuale personale. Oltre ai provvedimenti citati, l'articolo 572 del Codice penale prevede condanne da 2 a 6 anni di reclusione per chiunque maltratti un membro della sua famiglia o un partner.

Un'altra conquista importante per la tutela delle donne in Italia è stata l'adozione della legge n. 7 del 2006³⁴, che ha introdotto nel Codice penale il reato di mutilazioni genitali femminili (abbreviato in MGF). Il testo ha scatenato un acceso dibattito tra quanti ritenevano necessario dichiarare illegali le MGF per proteggere le donne vittime di queste pratiche, e quanti invece si opponevano a qualunque intervento legislativo in materia. Attualmente gli articoli 583 bis e 583 ter del Codice penale vietano qualunque tipo di MGF, prescrivendo pene detentive che vanno da 4 a 12 anni. Per questo reato si applica anche il principio dell'extraterritorialità: chiunque pratici MGF può essere perseguito in Italia indipendentemente da dove ha commesso il reato.

In tema di protezione delle donne è importante citare anche il decreto legge n. 11 del 2009, con cui è entrato a far parte del Codice penale italiano il reato di atti persecutori, meglio noto come *stalking*, con l'articolo 612 bis. Lo *stalking* è definito come l'insieme di condotte, minacce o molestie reiterate in grado di causare nella vittima un perdurante e grave stato di ansia o di paura, di ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto, o di costringerla ad alterare le proprie abitudini di vita. Per questo reato sono previsti da 6 mesi a 5 anni di reclusione, che possono aumentare se il fatto è commesso da una persona che è o è stata legata alla vittima da relazione affettiva, se avviene a danno di un soggetto vulnerabile o attraverso strumenti informatici o telematici. Si tratta di una novità particolarmente importante anche perché l'articolo 612 bis prevede misure cautelari speciali per le vittime, consentendo loro di rivedere protezione anche prima che denunciino lo *stalker*.

³⁴ Legge 9 gennaio 2006, n. 7, disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2006/01/18/005G0307/sq.

Oltre ai provvedimenti legislativi, a novembre 2010 è stato ufficialmente lanciato un *Piano Nazionale contro la violenza di genere e lo stalking*³⁵, il primo passo verso l'elaborazione di una risposta organica alla violenza sulle donne in Italia. L'iniziativa è stata seguita nel 2015 dal *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere*³⁶, per promuovere l'espansione dei servizi di assistenza alle donne, come i centri antiviolenza e le case rifugio.

Il quadro normativo italiano comprende anche misure volte a prevenire e reprimere la violenza domestica e di genere. Il decreto legge n. 93 del 2013³⁷ è stato adottato a seguito dei numerosi episodi gravissimi che hanno colpito le donne e alla crescente preoccupazione espressa dalla società: il governo ha ritenuto necessario inasprire le pene per chi commette atti di violenza contro le donne e introdurre misure cautelari per proteggere le vittime. Sebbene il decreto n. 93 sia conosciuto come “legge sul femminicidio”, non contiene alcuna definizione di “femminicidio” nel senso di omicidio di una donna per ragioni legate al genere, vale a dire, quando il sesso della vittima è un movente essenziale e scatenante del delitto. Per quanto riguarda i contenuti, in primo luogo la definizione di violenza domestica nell'articolo 3(1) del decreto trae ispirazione dall'articolo 3 della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (Convenzione di Istanbul)³⁸. In secondo luogo, il decreto non modifica le disposizioni sul reato di omicidio, introduce solo alcune modifiche per i reati che colpiscono “le donne in quanto tali” e rappresentano un pericolo per queste ultime, poiché i responsabili possono costituire una minaccia per la sicurezza della vittima; si tratta, fra gli altri, della violenza sessuale, dello *stalking* e dei maltrattamenti familiari. Infine, il decreto n. 93 inaugura una particolare formula di assistenza legale per le donne vittime di abusi: mentre in Italia tutti gli individui hanno

³⁵ Piano Nazionale contro la violenza di genere e lo stalking, 2010, disponibile su: http://files.centro-antiviolenza.it/200000064-b166cb2613/piano_nazionale_antiviolenza.pdf.

³⁶ Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, 2015, disponibile su: http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/slide_pianocontroviolenza_7maggio2015.pdf.

³⁷ Decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/16/13G00141/sq.

³⁸ L'Italia è stata una delle prime nazioni europee a ratificare la Convenzione di Istanbul nel 2013 con la legge 27 giugno 2013, n. 77.

diritto al patrocinio gratuito purché rispettino determinati criteri economici, il decreto prevede che le donne possano beneficiarne a prescindere da queste limitazioni.

In generale, il quadro legislativo italiano contro la violenza sulle donne può considerarsi soddisfacente. I numerosi provvedimenti adottati nel corso degli anni hanno gradualmente colmato il vuoto legislativo in materia di protezione delle donne. Tuttavia, l'implementazione delle leggi pone ancora dei problemi e qualche sfida da superare.

Innanzitutto, le norme volte a contrastare la violenza sulle donne non sempre sono applicate con la competenza e la tempestività necessarie. La spiegazione va ricercata nell'eccessiva "timidezza interpretativa" dei professionisti (procuratori, giudici, ecc.) e delle autorità che ne garantiscono l'attuazione, che in molti casi non adottano le misure preventive previste per proteggere i soggetti a rischio.

Inoltre, sebbene le sanzioni penali in vigore per i reati di violenza sulle donne siano molto severe e utili come deterrente, si dimostrano comunque insufficienti³⁹ perché agiscono solo *dopo* che la violenza è stata perpetrata, mentre servirebbero misure preventive per evitare che questi episodi avvengano. A livello di definizione, se è vero che il cosiddetto "decreto legge sul femminicidio" dà un grande contributo alla protezione delle donne, la mancanza del reato specifico di femminicidio nell'ordinamento giuridico italiano è la prova che la strada per trasformare la percezione sociale della violenza sulle donne è ancora lunga.

Un'altra questione importante riguarda la lunghezza dei procedimenti investigativi e giudiziari, che spesso impedisce un'adeguata protezione delle vittime. È un aspetto particolarmente problematico, perché può far cadere in prescrizione molti reati violenti. Non solo, ma a volte gli abusi commessi contro le donne sono sottovalutati dai professionisti legali, che finiscono per archiviare le denunce presentate.

³⁹ Ministero dello Sviluppo Economico, Riflessioni sul tema dello *stalking* e della violenza sulle donne, 2014, disponibile su: https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/relazione_seminario_1_dicembre.pdf.

In ultimo, bisognerebbe migliorare le politiche di prevenzione e sensibilizzazione sul tema della violenza di genere, per renderle davvero efficaci e garantire che le donne conoscano i propri diritti e gli strumenti a cui possono ricorrere quando subiscono degli atti violenti.

I dati disponibili sui reati di violenza nei confronti delle donne sono utili per valutare la portata del fenomeno in Italia⁴⁰. Se ne deduce che il numero di casi di *stalking* e maltrattamenti familiari è in aumento, mentre le denunce per aggressioni sessuali diminuiscono. Per tutti i tipi di reato, si nota che la percentuale di donne fra le vittime è molto alta. Anche la differenza fra il numero di denunce e di condanne per violenza è più che evidente. A questo proposito, bisogna considerare la rilevanza dei casi in cui il responsabile non è identificato, viene prosciolto o rilasciato in altro modo.

Per finire, i dati sulle pene detentive si riferiscono alle condanne inflitte in uno specifico intervallo di tempo e non sono specificamente collegati al numero di reati denunciati nello stesso anno.

Violenza sessuale		
Anno	2016	2017
Denunce	7633	4429
Condanne definitive	1450	1693

⁴⁰ Al momento della pubblicazione non erano ancora disponibili i dati per il 2018 su diversi dei reati considerati in questo studio.

Stalking			
Anno	2016	2017	2018 (1 agosto 2017 - 31 luglio 2018)
Denunce	11425 <i>di cui donne: 9487</i>	13046	6437
Condanne definitive	1323	1468	-

Maltrattamenti in famiglia		
Anno	2016	2017
Denunce	13813	15707
Condanne definitive	2699	2818

Sezione 5 – Spagna

La violenza sulle donne in Spagna è disciplinata dalla legge organica 1/2004 sulle misure per la protezione integrale contro la violenza di genere⁴¹. Si tratta di una legge molto all'avanguardia in Europa per il suo approccio femminista, che però si applica soltanto alle violenze commesse dal partner o ex-partner della vittima. Come dice il suo nome, è un testo integrale, vale a dire

⁴¹ Legge organica 1/2004, disponibile su: <https://goo.gl/yMPvpZ>.

che non considera solo il versante punitivo ma anche l'aspetto della prevenzione e della protezione.

Malgrado questi provvedimenti, dal 1° gennaio del 2003 al 15 gennaio del 2019 ci sono state 977 vittime ufficiali di questa forma di violenza. Il 54,8%⁴² dei femminicidi avviene nell'ambito delle relazioni affettive. Gli anni in cui si è registrato il numero più alto di vittime sono: il 2008 con 76 casi, il 2010 con 73 e il 2004 con 72⁴³. Nel 2018 le donne uccise dai loro partner o ex-partner sono state 47 stando ai dati ufficiali, e 97 secondo Femicidio.net⁴⁴; il 61,7% (29) avevano fra i 31 e i 50 anni.

Le immigrate rappresentano il 9,6% delle donne e il 30% delle vittime di violenza di genere⁴⁵. Nella maggior parte dei casi tendono a non denunciare gli abusi subiti alla polizia per paura di essere sanzionate in base alla legge sull'immigrazione, perché in alcuni casi i loro permessi di soggiorno sono legati ai partner. In teoria, se denunciano di aver subito violenza domestica o di genere e i loro partner sono condannati, possono fare richiesta per un permesso di soggiorno e lavoro⁴⁶ della durata di cinque anni: tra il 2005 e il 2010 hanno usufruito di questa possibilità 2.519 immigrate, mentre fra il 2011 e dicembre 2016 ne sono state registrate 7.387.

Anche i bambini sono vittime dirette o indirette di questo tipo di violenza: 39 sono rimasti orfani nel 2017, 83⁴⁷ sono stati uccisi durante episodi di violenza di genere tra il 2010 e il 2018, mentre i casi ufficiali sono solo 27 (il 32,53%). In Spagna esistono sia i dati ufficiali forniti dalle autorità, sia quelli ufficiosi raccolti da altre piattaforme come Femicidio.net.

Uno dei principali obiettivi centrati dalla legge di protezione integrale è stata la creazione di tribunali specializzati in violenza sulle donne su tutto il territorio, e di una procura sulla

⁴² Osservatorio statale contro la violenza di genere, Relazione X, disponibile su: <https://goo.gl/C8QYwN>.

⁴³ Ministero spagnolo della presidenza, dei rapporti col parlamento e delle pari opportunità, disponibile su: <https://goo.gl/4TkW9g>.

⁴⁴ Sito internet Femicidio.net, disponibile su: <https://goo.gl/N3HStH>.

⁴⁵ Rapporto ombra per il GREVIO (Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica) sulla Spagna, disponibile su: <https://plataformaestambulombra.files.wordpress.com>.

⁴⁶ Legge sull'immigrazione e prospetto informativo istituzionale, disponibile su: <https://goo.gl/7ymFCL>; <https://goo.gl/Yy5Xqg>.

⁴⁷ Sito internet Femicidio.net, disponibile su: <https://goo.gl/N3HStH>.

violenza di genere. Ad oggi, i tribunali competenti in materia sono 461, 106 si occupano esclusivamente di questi reati e 355 li trattano in maniera non esclusiva. Sono attivi 25 team psicosociali, composti da psicologi, assistenti sociali e medici legali.

In alcuni casi, i servizi legali delle comunità autonome e delle amministrazioni locali possono intervenire come accusa nei processi⁴⁸. Sia loro che le vittime possono richiedere ordini di protezione.

Un ordine di protezione serve a tutelare la vittima da ulteriori abusi e implica una risposta multidisciplinare (penale, civile e di assistenza).

In termini di pena, le condanne per violenze abituali non sono la norma (solo l'11,5% dei casi nel 2017), sono invece più comuni quelle per lesioni specifiche (55,9%). L'83,7% delle persone accusate sono giudicate colpevoli, mentre accade di frequente che i casi vengano archiviati dal tribunale per mancanza di prove (il 41,18% nel 2017)⁴⁹.

Nel 2016 sono state registrate 142.893 denunce per violenza di genere, e 5.941 donne hanno beneficiato del patrocinio gratuito. Il diritto a un'assistenza legale gratuita⁵⁰ e qualificata è riconosciuto a tutte le vittime di violenza di genere e tratta di esseri umani⁵¹, indipendentemente dalle condizioni economiche. Tutti gli Ordini degli avvocati hanno team specializzati in violenza sulle donne, alcuni anche in tratta⁵²; è obbligatoria una formazione apposita. Oltre all'assistenza legale, è attivo un servizio telefonico gratuito e riservato, che non lascia tracce: è il numero 016 creato nel 2007, che nel 2016 ha ricevuto ben 85.318 chiamate, il 73,1% delle quali da parte di vittime. Dal 2010 è disponibile una linea telefonica specifica per i bambini e gli adolescenti.

⁴⁸ Sito internet Femicidio.net, disponibile su: <https://goo.gl/UNENPt>.

⁴⁹ Dati del Consiglio generale della magistratura e dell'osservatorio sulla violenza domestica e di genere, Rapporto annuale per il 2017, disponibile su: <https://goo.gl/56HLGU>.

⁵⁰ Legge e regolamenti sul patrocinio gratuito in Spagna, disponibile su: <https://goo.gl/vRpe4x>; <https://goo.gl/YfJJco>.

⁵¹ Delegazione del governo contro la violenza di genere, disponibile su: <https://goo.gl/SdQ8JK>.

⁵² Collegi degli avvocati spagnoli, disponibile su: <https://goo.gl/Q1Xc5f> (Madrid); <https://goo.gl/GEJmG5> (Isole Baleari); <https://goo.gl/rx4e1u> (Valenza), <https://goo.gl/X9VWAu> (Murcia).

A livello nazionale esistono anche lo Statuto Legale delle Vittime di reato⁵³ (Estatuto Jurídico de la Víctima o EJV) e il Patto di Stato per contrastare la violenza di genere. L'EJV è la trasposizione della direttiva europea 2001/36/UE, garantisce protezione alle donne che hanno subito qualunque tipo di reato violento e istituisce degli uffici di assistenza alle vittime⁵⁴. Il Patto di Stato contro la violenza di genere⁵⁵ riguarda tutte le forme di violenza contro le donne in linea con i trattati internazionali, indipendentemente dall'identità dell'aggressore, e contiene 214 misure da implementare nell'arco di 5 anni (2017-2021). Le organizzazioni femministe hanno denunciato la scarsità dei fondi e la mancata applicazione, fino a questo momento, della maggior parte delle misure approvate⁵⁶.

Tutti gli altri reati commessi contro le donne in quanto tali, come la violenza sessuale, la tratta di persone finalizzata alla schiavitù sessuale, la prostituzione forzata, i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili sono regolati dal Codice penale⁵⁷ e dalle diverse leggi regionali, pertanto non rientrano nella protezione speciale offerta dalla legge organica 1/2004. L'ultima riforma del Codice, nel 2015, ha inserito il "genere" tra le circostanze aggravanti per la discriminazione, che comprendevano già il sesso, l'orientamento sessuale e l'identità sessuale⁵⁸.

La Spagna non si è dotata di una legge completa e globale sulla tratta di esseri umani, pur essendo presenti varie disposizioni, protocolli operativi e piani d'azione a livello locale e statale⁵⁹. Esiste anche una divisione della polizia specializzata nell'identificazione delle vittime (UCO e UCRIF). Secondo le stime della Croce Rossa, 1 bambino su 5 fra quelli che arrivano in Spagna via mare è vittima di tratta. Nel 2017⁶⁰ sono state identificate 1.117 vittime di tratta, con varie

⁵³ Statuto delle vittime di reato disponibile su: <https://goo.gl/DtbVBN>.

⁵⁴ Ministero della Giustizia spagnolo, disponibile su: <https://goo.gl/um9UA2>.

⁵⁵ Patto di stato per contrastare la violenza di genere, disponibile su: <https://goo.gl/N7vQiF>.

⁵⁶ Rapporto ombra per il GREVIO, disponibile su: <https://goo.gl/M4mgXe>.

⁵⁷ I 15 punti chiave della riforma del Codice penale, disponibile su: <https://goo.gl/ud97qQ>.

⁵⁸ Riforma del Codice penale n. 5 del 22 giugno 2010, che modifica la legge organica n. 10 del 23 novembre 1995, includendo la discriminazione in base all'orientamento sessuale e all'identità sessuale. Sito internet elderecho.com, disponibile su: <https://goo.gl/BQeDx6>.

⁵⁹ Piano nazionale contro la tratta di esseri umani, disponibile su: <https://goo.gl/eYR45U>.

⁶⁰ Rapporto annuale per il 2017: prevenzione e repressione della tratta di esseri umani in Spagna, disponibile su: <https://goo.gl/5tGKWu>.

finalità: 577 per sfruttamento sessuale, 553 per sfruttamento del lavoro, 3 per accattonaggio, 3 per matrimoni forzati e 1 per commettere attività criminali.

Oltre alle leggi nazionali, è importante menzionare i provvedimenti normativi e di assistenza messi in campo dalle singole amministrazioni locali. Su scala regionale, in pratica tutte e 17 le comunità autonome⁶¹ hanno approvato leggi che formalmente non restringono il loro raggio d'azione agli abusi commessi dal partner, e che hanno recepito le altre forme di violenza riconosciute dalla Convenzione di Istanbul e dal CEDAW. Alcune comunità riconoscono direttamente ai minori lo status di vittime se la madre ha subito violenza⁶².

In tutte le comunità autonome sono presenti centri di assistenza completa per le donne vittime di abusi e protocolli di riferimento per coordinare queste reti fra loro⁶³. In molti casi, ci sono anche centri specializzati di assistenza, a gestione pubblica⁶⁴, per i casi di violenza subita al di fuori della coppia e rifugi per le donne a gestione privata. Non sono ancora attivi centri di emergenza per la violenza sessuale⁶⁵, pur essendo in programma⁶⁶. La Spagna deve affrontare ancora ostacoli importanti⁶⁷ nella lotta contro la violenza sessuale, in termini di leggi, politiche pubbliche, sensibilizzazione e creazione di presidi di assistenza specifici. L'elaborazione statistica di questo tipo di violenza si riduce a una macro-indagine condotta ogni 5 anni, che non analizza né segue il fenomeno in modo sufficiente. Sono disponibili i rapporti della polizia, quelli dei tribunali e delle procure, ma il numero di condanne e di vittime resta incerto. La violenza sessuale colpisce una donna su due⁶⁸, per un totale di oltre 3.251.000 vittime. Si calcola che circa 1,5 milioni di donne (il 7,2% della popolazione di ragazze che hanno più di 16 anni) abbiano subito violenze sessuali in qualche momento della loro vita, al di fuori dei rapporti di

⁶¹ Legge organica 5/2005 della comunità autonoma di Madrid, disponibile su: <https://goo.gl/dWd2Bs>; legge 5/2008: <https://goo.gl/kqgy9f>.

⁶² Legge della comunità autonoma dell'Andalusia n. 7 del 30 luglio 2018, che modifica la legge n. 13 del 26 novembre 2007, sulle misure preventive e la protezione completa per la violenza di genere, disponibile su: <https://goo.gl/AUm1Vz>

⁶³ Gazzetta ufficiale spagnola, disponibile su: <https://goo.gl/Bhvo2b>.

⁶⁴ Centro di assistenza integrale per le donne vittime di violenza sessuale di Madrid, disponibile su: <https://goo.gl/6SSY9c>.

⁶⁵ Quotidiano digitale eldiario.es, disponibile su: <https://goo.gl/soGcN8>.

⁶⁶ Quotidiano digitale elboletin.com, disponibile su: <https://goo.gl/q3X6EH>.

⁶⁷ Rapporto di Amnesty International sulla violenza sessuale, 2018, disponibile su: <https://goo.gl/Dh3M4H>.

⁶⁸ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, disponibile su: <https://fra.europa.eu/es>.

coppia⁶⁹. Il numero di denunce per *mobbing* e molestie sul lavoro è inferiore alla media europea. L'ispettorato del lavoro ha comunicato che fra il 2010 e il 2015 sono stati registrati 3.472 casi di molestie sessuali da parte di 2.994 lavoratori; fra il 2008 e il 2015, le condanne sono state solo 49⁷⁰. *Femicidio.net* ha raccolto, dal 2016, 89 aggressioni sessuali.

In conclusione, l'ordinamento spagnolo non copre in modo esaustivo tutte le forme di violenza sulle donne, come richiedono i trattati internazionali e la Convenzione di Istanbul, e in molti casi i provvedimenti di protezione sono subordinati alle denunce delle vittime. In pratica, e malgrado i grandi progressi compiuti negli ultimi quindici anni, il sistema giudiziario è troppo sovraccarico per poter garantire una vita senza violenza. Nei servizi di assistenza per le vittime sopravvivono ancora stereotipi e pregiudizi, oltre alla mancanza di risorse specifiche. Tuttavia, bisogna riconoscere che per i casi di violenza all'interno della coppia la Spagna è stata un'apripista a livello legislativo: con il suo approccio femminista, la legge organica 1/2004 applica i tre principi richiesti per i diritti umani (prevenzione, protezione e perseguimento), crea gli enti necessari e impone una formazione specializzata agli operatori legali e sociali.

⁶⁹ Macro-indagine sulla violenza nei confronti delle donne, 2015, disponibile su: http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro_22_Macroencuesta_2015.pdf

⁷⁰ Consiglio generale spagnolo di psicologia, disponibile su: http://www.infocop.es/view_article.asp?id=7325.

Capitolo 2

Strategie per contrastare la mancata denuncia dei casi di violenza sulle donne

Sezione 1 – Strategie legali

A livello legislativo continuano a esserci lacune importanti. In tutto il mondo, gli stati non sono all'altezza degli obblighi e degli impegni internazionali che hanno assunto in materia di prevenzione e lotta alla violenza sulle donne. Troppi aggressori restano a piede libero. L'impunità non è stata sconfitta. Le donne sono ancora bersagliate durante l'iter giuridico. Una legislazione completa offre valide fondamenta per una risposta globale ed efficace, ma deve essere applicata e monitorata in modo sistematico, oltre a prevedere risorse adeguate per affrontare il problema. Il personale e i funzionari che lavorano nel settore devono avere le competenze, le capacità e la sensibilità necessarie per rispettare lo spirito e il contenuto delle leggi. Le norme devono dar vita a un impegno condiviso che coinvolga l'educazione, la sensibilizzazione e la mobilitazione sociale, contribuire a distruggere gli stereotipi e gli atteggiamenti discriminatori, e promuovere la ricerca e la costruzione della conoscenza che supporterà lo sviluppo di politiche concrete.

I Codici penali devono includere misure più forti per la protezione dei diritti delle donne, dando spazio a definizioni più progressiste e condanne più severe per i reati sessuali e altri gravi atti di violenza, provvedimenti specifici per evitare la riduzione della pena per chi commette stupri, delitti d'onore, mutilazioni genitali femminili, violenza domestica, e così via.

Le autorità, in concerto con i gruppi e le organizzazioni sui diritti delle donne, devono emanare e applicare leggi severe che definiscano e criminalizzino la violenza contro le donne, prevedano pene per i responsabili e modalità più efficienti per il risarcimento delle vittime.

Ogni stato dovrebbe eliminare dal proprio quadro legislativo le norme che impongono oneri e requisiti troppo gravosi per le vittime che denunciano questi reati.

Gli stati dovrebbero inoltre creare una sezione speciale all'interno di tutti i tribunali locali, regionali e nazionali che si occupi esclusivamente dei casi di violenza sulle donne. Sarebbe anche utile l'istituzione di unità speciali di polizia per rafforzare l'azione di contrasto a questi abusi. Dove esistono già questi meccanismi, le parti interessate dovrebbero rivederne le prestazioni e proporre miglioramenti con cadenza annuale.

Il ruolo della legge è fondamentale per combattere la violenza di genere. Si tratta di un fenomeno che richiede un pacchetto completo di soluzioni, comprese quelle legali.

La legge dovrebbe diventare uno strumento utile per sostenere le donne che denunciano casi di violenza, offrire loro delle soluzioni e condannare i colpevoli.

Analizzando l'ordinamento giuridico di vari stati dell'UE, si nota che alcuni legislatori hanno ritenuto opportuno inserire, per alcune forme di violenza meno gravi, la possibilità di una conciliazione e/o mediazione fra le parti (la parte lesa e l'aggressore). Ma dev'essere chiaro fin dall'inizio che qualunque forma di violenza sulle donne deve essere considerata un reato, per il quale si deve stabilire una giusta pena da infliggere al responsabile.

La legge ha un importante ruolo simbolico ed educativo. È in grado di plasmare e modificare i comportamenti. Per poter sradicare la violenza sulle donne, tutti devono sapere che questa non è né accettata né tollerata. Disposizioni come "la conciliazione fra le parti elimina qualunque responsabilità penale dell'aggressore" dovrebbero scomparire da ogni legislazione nazionale. In questi casi, l'obbligatorietà dell'azione penale può avere un effetto positivo, riducendo il rischio di recidiva da parte del colpevole.

La mediazione fra le parti nei casi di violenza sulle donne non è una buona strategia e non dovrebbe far parte delle leggi di alcun paese. È una procedura che non dovrebbe esistere perché punta a ristabilire un rapporto fra la vittima e l'aggressore, e può addirittura creare un contesto

in cui la comunità e la società attribuiscono alla vittima una porzione di colpa per la violenza che ha subito.

Anche la polizia ha un compito determinante nel garantire una risposta efficace contro la violenza. Negli ultimi anni sono stati fatti molti passi avanti nell'approccio delle forze dell'ordine verso la violenza di genere, ma la strada è ancora lunga. A volte, di fronte a casi simili, gli agenti tentano una "mediazione" per rappacificare le parti, anziché procedere, ad esempio, all'arresto immediato di chi ha commesso l'aggressione, domestica e non. La legge dovrebbe dare istruzioni specifiche sulla formazione dei funzionari di polizia, per prepararli agli episodi che coinvolgono donne vittime di abusi. Le strategie per aiutarli a gestire questi casi possono essere: attribuire loro un potere di intervento adeguato, redigere le opportune linee guida per usare questo potere legale, creare unità e reparti speciali che si occupino dei casi di violenza domestica e/o altri tipi di violenza contro le donne, offrire un'adeguata formazione sulle caratteristiche del fenomeno ai funzionari a tutti i livelli. Le linee guida della polizia dovrebbero affrontare i seguenti aspetti: definire cos'è la violenza sulle donne e come si manifesta, dare indicazioni chiare sul comportamento da tenere a seconda degli episodi più o meno gravi che coinvolgono le donne, stabilire procedure per proteggere le vittime, evidenziare le responsabilità della polizia nell'indirizzarle verso i servizi di sostegno più indicati, riconoscere la necessità di collaborare con gli operatori dei servizi sociali in tutte le fasi dell'inchiesta.

Oltre a concentrarsi sulla criminalizzazione delle condotte violente, la legge dovrebbe dare il giusto peso anche alla prevenzione della violenza e a una protezione fisica totale delle donne che la subiscono. Tutti i paesi dovrebbero avere una legislazione attenta al tema del genere, riconoscere che le esperienze di violenza sono diverse per donne e uomini e che gli abusi nei confronti delle donne sono la manifestazione di una disparità storica nei rapporti di potere fra i sessi e di una discriminazione costante verso le donne.

Un monitoraggio scrupoloso e regolare è essenziale per accertarsi che le leggi siano applicate con rigore e non abbiano alcun effetto imprevisto o indesiderato per le vittime. Un controllo

annuale della legislazione può rivelare lacune e inefficienze, ed è più efficace se condotto da enti istituzionali in collaborazione con organizzazioni non governative, raccogliendo le testimonianze di donne vittime di violenza che sono o sono state parte lesa in un processo. Questo servirà a valutare sul campo il reale impatto della legge. Ogni stato dovrebbe avere una commissione interistituzionale per monitorare l'implementazione delle norme sulla violenza di genere.

Considerando la paura e la soggezione che molte vittime provano per il loro aggressore, è importante che la legge preveda il coinvolgimento dei procuratori in tutti i casi di violenza sulle donne. Il diritto e la prassi giudiziaria devono essere a favore dell'arresto e del perseguimento di tutti gli aggressori.

La legge deve vietare espressamente la mediazione in tutti i casi di violenza sulle donne, sia prima che durante i procedimenti legali. A volte la mediazione è presentata come un'alternativa alla giustizia penale, ma per questo genere di reati può rappresentare un problema, perché impedisce un'attenta analisi giuridica del caso, avalla l'idea che entrambe le parti siano in qualche misura colpevoli per quanto accaduto, e riduce la responsabilità dell'aggressore.

Quando è necessario, le leggi devono permettere di accelerare le procedure legali e dare priorità ai casi di violenza sulle donne. I ritardi sistematici nei processi aumentano il rischio di ritorsioni contro la vittima, soprattutto se l'accusato non è in custodia cautelare.

L'assistenza legale gratuita deve essere sempre garantita dalla legge, senza dover dimostrare il proprio reddito per usufruirne, insieme a un accesso rapido e gratuito ai servizi di traduzione: in molti casi, infatti, le barriere linguistiche sono un ostacolo insormontabile per le immigrate che subiscono violenza e vogliono chiedere aiuto e protezione e denunciare chi le ha aggredite.

Le donne vittime di violenza domestica o sul posto di lavoro il cui permesso di soggiorno in un paese è legato allo stato coniugale, familiare o lavorativo sono spesso restie a rivolgersi alla polizia. Tutte gli stati devono inserire nel proprio quadro normativo un provvedimento chiaro per garantire a queste donne che, in caso di denuncia presso la polizia o altre autorità, non

saranno rimpatriate né soggette ad altre azioni punitive legate alla loro condizione di immigrate. Piuttosto, dovrebbe essere loro consentito di fare richiesta in via riservata per legalizzare il proprio status indipendentemente dall'aggressore.

Le legislazioni nazionali devono sempre garantire che i responsabili siano perseguiti, anche in assenza di una denuncia da parte della vittima, se questa non ha potuto o voluto rilasciare una dichiarazione dettagliata. Accade spesso che le vittime siano così intimorite dai loro aggressori da rifiutarsi di testimoniare per via delle minacce, della vergogna o di altre ragioni. Data l'importanza della dichiarazione, alcuni legislatori hanno scelto di adottare una politica di obbligatorietà, che impedisce di istruire il caso se manca la testimonianza della vittima. Tuttavia, questa pratica può dissuadere molte donne dal rivolgersi alla polizia o partecipare ai processi. In mancanza di queste informazioni dirette, le autorità devono poter continuare le indagini basandosi su altre prove. Un approccio simile indicherebbe che il sistema giuridico prende sul serio questo reato e comprende che, in uno stato di alterazione emotiva o di stress post-traumatico, la vittima non è in grado di collaborare. In questi casi, la parte lesa deve essere aggiornata regolarmente dalle autorità su tutto l'iter intrapreso, fino alla fine del processo.

Le leggi devono disporre pene commisurate alla gravità dei reati di violenza sulle donne, con l'elaborazione di linee guida per garantire una generale coerenza delle condanne. Non sempre le sentenze pronunciate per la violenza di genere in uno stesso paese sono uniformi, anzi, sono spesso fuorviate dagli atteggiamenti discriminatori dei funzionari di giustizia nei confronti delle vittime. Si sono compiuti numerosi sforzi per ridurre queste discrepanze e assicurare l'applicazione di condanne proporzionate alla gravità del reato. L'esperienza dimostra che l'adozione di linee guida per infliggere le pene contribuisce alla normalizzazione delle sentenze.

Le norme in materia di violenza sulle donne in molti paesi continuano a contenere disposizioni che, in determinate circostanze, assolvono e/o riducono le pene per i responsabili degli abusi. Bisognerebbe invece inasprire le sanzioni per gli episodi di violenza domestica reiterata, indipendentemente dall'entità delle lesioni, e per le violazioni multiple degli ordini di protezione.

La legge dovrebbe inoltre consentire, in sede di condanna penale, di imporre al colpevole il pagamento di una compensazione o risarcimento alla vittima. Questo tipo di riparazione può essere un elemento della sentenza, ma non deve sostituire le altre pene, come la detenzione. Tutti i paesi dovrebbero avere un programma finanziato dal governo per assegnare una giusta indennità economica alle donne vittime di abusi che ne fanno richiesta.

Infine, a livello legale la violenza sulle donne deve essere equiparata alla persecuzione e le vittime di tale reato devono rientrare in una “categoria sociale protetta” nell’ambito della legislazione sull’asilo.

Sezione 2 - Strategie sociali

Il Comitato per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW) ha elaborato specifiche raccomandazioni sull’accesso delle donne alla giustizia⁷¹ e sulla violenza nei confronti delle donne⁷², che sono obbligatorie per tutti i paesi europei firmatari della Convenzione, i quali si impegnano ad agire sui diritti umani con la dovuta diligenza⁷³. Queste raccomandazioni rappresentano un punto di partenza fondamentale per definire nuove strategie sociali che sostengano davvero le vittime di violenza nell’accesso alla giustizia e al sistema di protezione.

L’ONU ha inoltre proposto una serie di suggerimenti da tenere in considerazione⁷⁴:

- Sono necessari sforzi sistematici e costanti per sensibilizzare e formare i professionisti della giustizia e della polizia, gli operatori dei centri specializzati sulla violenza di genere e le altre risorse e servizi per le donne nei vari paesi, perché possano combattere gli stereotipi e gli atteggiamenti discriminatori, conoscere meglio le forme di violenza e

⁷¹ Raccomandazione generale n. 33 sull’accesso delle donne alla giustizia, disponibile su: <https://goo.gl/Z7rMcP>.

⁷² Raccomandazione generale n. 35 sulla violenza di genere nei confronti delle donne, che aggiorna la raccomandazione generale n. 19, disponibile su: <https://goo.gl/3s4wdG>.

⁷³ La dovuta diligenza in materia di diritti umani, disponibile su: <https://goo.gl/VenWBP>.

⁷⁴ Rapporto dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, disponibile su: <https://bit.ly/2S1mdS5>.

discriminazione intersezionale che colpiscono donne e ragazze, e applicare metodi basati sui diritti che tengano conto delle differenze culturali e di genere.

- Per quanto possibile, questa formazione deve essere fornita da esperti delle comunità locali che subiscono discriminazione.
- Si devono adottare meccanismi di controllo, denuncia e protezione, e offrire servizi come linee telefoniche di emergenza, assistenza legale, centri di denuncia, assistenza psicosociale e post-traumatica per aiutare e proteggere le donne vittime di discriminazione, razzismo e/o xenofobia.
- È necessario incrementare il lavoro sistematico di raccolta, integrazione e divulgazione dei dati nazionali disaggregati in vari modi, rispettando e tutelando allo stesso tempo il diritto all'autoidentificazione e alla protezione della privacy; si devono creare indicatori per misurare le disuguaglianze in base a un insieme di variabili, come la razza, l'etnia e la religione, per i casi di violenza di genere.
- Le forme di violenza e discriminazione intersezionali contro le donne devono essere affrontate nell'ambito più ampio del razzismo, delle discriminazioni razziali e della xenofobia nelle varie revisioni intergovernative, come quelle sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile e la Revisione Periodica Universale.
- È importante ricordare che le iniziative di sensibilizzazione, prevenzione e assistenza, così come le politiche contro la violenza di genere, devono basarsi sul concetto di intersezionalità⁷⁵, uno strumento imprescindibile per creare pratiche che mettano al centro i diritti umani. Ad esempio, nel caso di donne migranti, con disturbi psichici o che vivono in zone rurali, considerare le diverse violenze sovrapposte è un presupposto necessario per stabilire e applicare provvedimenti davvero efficaci.
- La legge organica spagnola 1/2004, insieme ad altre leggi simili, asserisce che le misure di protezione devono essere fornite partendo da un lavoro comunitario e interculturale; al riguardo si possono formulare alcune raccomandazioni⁷⁶:
- individuare metodi e luoghi di incontro che permettano alle organizzazioni locali di

⁷⁵ L'intersezionalità: uno strumento per la giustizia economica e di genere, disponibile su: <https://goo.gl/LuuMHx>.

⁷⁶ Nazioni Unite. Parità di genere, disponibile su: <https://goo.gl/hwxwbg>.

avere un ruolo attivo nell'assistenza e protezione delle donne, stanziando le risorse opportune;

- fare in modo che le opinioni e le voci delle donne siano ascoltate quando si elaborano le politiche e le strategie pubbliche per migliorare la prevenzione, la protezione e le modalità di azione legale;
- mobilitare la comunità perché contribuisca a prevenire la violenza. La strada migliore da percorrere è quella di ascoltare le proposte e le esperienze di amministrazioni locali, rappresentanti della comunità, organizzazioni non governative e gruppi di donne o altri gruppi specifici.

I firmatari della Convenzione di Istanbul si sono impegnati a promuovere campagne di sensibilizzazione e adottare misure preventive. Queste campagne devono affrontare tutti i livelli, le fasi e le forme di violenza, ma anche le convinzioni, gli atteggiamenti e i comportamenti che la mascherano. Gli stereotipi sono un grande ostacolo per una protezione efficace delle donne, e richiedono iniziative sociali specifiche. Il CEDAW ha già condannato la Spagna perché i funzionari pubblici, in virtù degli stereotipi, propongono risarcimenti alle donne che denunciano un'aggressione⁷⁷.

Nel paese sono state lanciate diverse campagne di prevenzione, ma per la maggior parte⁷⁸ si rivolgono alle donne senza fare alcun riferimento al comportamento degli uomini o alla struttura patriarcale della società, in modo che la colpa possa essere ripartita. Di conseguenza, una delle raccomandazioni per le politiche di governo è di introdurre, a livello di leggi, educazione e comunicazione, i cambiamenti necessari per responsabilizzare gli uomini sul proprio ruolo nel perdurare delle disuguaglianze, renderli più consapevoli dell'effetto che hanno sulle donne e su loro stessi, e far sì che accettino il dovere di impegnarsi a promuovere la parità.

Un'altra importante strategia per aumentare la consapevolezza attorno al tema è modificare i

⁷⁷ Decisione del CEDAW, disponibile su: <https://goo.gl/ufslaj>.

⁷⁸ Esempio di una campagna di sensibilizzazione governativa spagnola che si concentra sugli uomini (da considerare un'eccezione e un buon esempio): "Contra la violencia sexual: #somosuna" (Contro la violenza sessuale, #siamouna), disponibile su: <https://goo.gl/pdhsyM>.

formati dei messaggi istituzionali per renderli più comprensibili, creando campagne pensate per target diversi e adattando le informazioni a ogni gruppo specifico. Prima ancora, si consiglia vivamente di condurre studi sulle opinioni e gli atteggiamenti della popolazione, in modo da sviluppare campagne su misura per il pubblico o il gruppo sociale di riferimento con le sue caratteristiche culturali, oltre a sottolineare i danni prodotti da ogni tipo di violenza. Le campagne contro la violenza di genere devono dare maggior risalto al coinvolgimento attivo di chi circonda una vittima di abusi⁷⁹.

Un'azione integrata, coordinata e intersettoriale a tutti i livelli del processo decisionale (locale, nazionale e internazionale) aumenterà l'efficacia delle campagne, che devono essere attivate insieme ad altri programmi sociali per creare soluzioni di prevenzione complete che tengano conto dei legami fra le varie forme di violenza, facendo attenzione a evitare un linguaggio sessista o escludente⁸⁰.

Alcuni dei principi che devono guidare la prevenzione sono⁸¹:

- mettere la prevenzione della violenza sulle donne al primo posto in tutte le politiche e i programmi, adottando un approccio olistico;
- assegnare risorse adeguate e specifiche a tutti i settori per le attività di prevenzione, sensibilizzazione e assistenza;
- cercare il supporto politico per investimenti importanti e a lungo termine sulla prevenzione;
- elaborare strategie di prevenzione volte a scardinare le cause della violenza sulle donne, soprattutto il persistere degli stereotipi di genere;
- darsi obiettivi chiari, definire cosa si vuole cambiare con le strategie di prevenzione e come si intende ottenere questo cambiamento, impostando un processo di monitoraggio

⁷⁹ Analisi delle campagne pubblicitarie per la prevenzione della violenza sulle donne in Spagna, Valenza, 2005, disponibile su: <https://goo.gl/PHE6ao>.

⁸⁰ Analisi delle campagne pubblicitarie per la prevenzione della violenza sulle donne in Spagna, disponibile su: <https://goo.gl/oIU9nj>.

⁸¹ Segretario generale delle Nazioni Unite, Porre fine alla violenza sulle donne. Dalle parole ai fatti, disponibile su: <https://goo.gl/CiTwtu>.

e valutazione;

- fare in modo che le opinioni e le voci delle donne siano prese in considerazione, in particolare da enti governativi, organizzazioni non governative, associazioni di lavoratori e datori di lavoro e rappresentanti delle comunità locali, per formulare strategie efficaci e inclusive;
- coinvolgere gli uomini nella creazione e applicazione attiva delle strategie per prevenire la violenza maschile sulle donne;
- rimarcare il concetto che la violenza sulle donne è inaccettabile e la sua eliminazione è una responsabilità pubblica;
- promuovere la sicurezza delle donne, se necessario, favorendo il loro reinserimento in un'altra area geografica;
- lanciare campagne e attività pubblicitarie per trasmettere, innanzitutto, il messaggio che la violenza sulle donne non è mai accettabile.

Come sottolinea la legge organica spagnola 1/2004, è molto importante condurre campagne a favore dei gruppi più vulnerabili, come le donne con disabilità, quelle che abitano in zone rurali o fanno parte di minoranze etniche, le anziane, le immigrate.

Nelle zone rurali, dove la violenza è più nascosta ed è più difficile per le donne riconoscerne l'esistenza, bisogna impegnarsi soprattutto per aumentare la consapevolezza sul fenomeno e prevenirlo⁸². Nel caso delle donne migranti, invece, bisogna assicurarsi che ricevano le informazioni in un linguaggio chiaro e accessibile, sia nei messaggi delle campagne che nei contatti con gli operatori sociali. Per lavorare su questi aspetti i governi possono, ad esempio, offrire un maggiore supporto alle organizzazioni sociali, in modo che il lavoro della collettività e partnership più forti siano gli strumenti per migliorare la prevenzione e l'assistenza per le vittime di violenza di genere. In Spagna⁸³ è stata riscontrata una certa difficoltà a sporgere

⁸² Parlamento europeo. Relazione su una raccomandazione del Parlamento europeo destinata al Consiglio sulle priorità dell'UE in vista della 62a sessione della commissione delle Nazioni Unite sulla condizione femminile, 2017, disponibile su: <https://goo.gl/vvDv2i>.

⁸³ Fondazione Aspacia. Relazione contro la violenza: indagine, denuncia, prevenzione e riparazione, disponibile su: <https://goo.gl/DmSdyG>.

denuncia per violenze sessuali quando la vittima ha una situazione amministrativa irregolare.

La prevenzione nell'ambito delle strutture mediche è un altro aspetto fondamentale: vista la quantità di donne che si rivolgono a queste strutture, a volte con l'intenzione di denunciare un abuso, sono uno dei luoghi principali in cui individuare e monitorare il fenomeno. È importante che il personale sanitario in tutti i paesi riceva una formazione specifica su come riconoscere la violenza di genere e come intervenire, con linee guida per i colloqui con i pazienti e protocolli d'azione appositi, e con l'obbligo di fare rapporto se identifica un abuso commesso contro una donna. Nel caso della Spagna, il 91% delle donne si rivolge all'assistenza sanitaria pubblica in caso di violenza. Nel 2016 sono stati registrati 17.479 casi, e sono stati inviati ai tribunali 14.501 referti di lesioni; si tratta dell'8,7% del numero totale di denunce. Solo il 3% degli operatori sanitari riceve una formazione specifica⁸⁴.

Per quanto riguarda la cooperazione e la partecipazione, promuovere i rapporti fra le organizzazioni femministe e sui diritti umani (enti specializzati in assistenza e consulenza legale) e le politiche sociali nazionali e locali (o regionali, a seconda del paese) è una buona linea d'azione. Un esempio può essere il Patto nazionale contro la violenza di genere 2017-2021, che prevede l'adozione di 214 provvedimenti. Gli stati dovrebbero ampliare le possibilità di partecipazione e coinvolgere i portavoce delle associazioni non governative nella creazione e valutazione di programmi e strategie contro la violenza, e nell'analisi delle politiche pubbliche e delle azioni giudiziarie in materia.

Incoraggiare la partecipazione dei gruppi femminili servirà ad avvicinarli alle autorità legali e giudiziarie. Molti migranti, infatti, manifestano una comprensibile ostilità e diffidenza verso le forze di polizia, a causa delle pratiche sanzionatorie che applicano nei confronti di chi non ha una posizione amministrativa regolare.

Restando nella sfera sanitaria, un altro requisito centrale è che i professionisti siano informati, oltre che correttamente istruiti sulla violenza di genere. I protocolli locali (coordinazione,

⁸⁴ Piattaforma ombra della Convenzione di Istanbul in Spagna, Rapporto ombra per il GREVIO, 2018, disponibile su: <https://goo.gl/KJbKYN>.

deferimento, protezione) devono essere sempre aggiornati con i dati sulla popolazione assistita, e sarebbe utile organizzare tavole rotonde fra gli operatori sanitari e gli attori sociali che si occupano delle donne, per creare un quadro comune di assistenza e buone pratiche che si adatti alle diverse località e comunità. È sempre importante tenere in considerazione la situazione particolare delle donne più vulnerabili, in una prospettiva intersezionale.

In Spagna è degna di nota l'attività dell'associazione Amalgama⁸⁵, che fa parte della Rete per la salute delle donne dell'America latina e dei Caraibi ed è stata co-fondata dall'AIETI (Associazione per la ricerca e la specializzazione su tematiche latinoamericane)⁸⁶. Nell'ambito del progetto "*Fortaleciendo la Red de Promotoras Comunitarias por la Igualdad y Prevención de Violencias en la Comunidad de Madrid*" (Rafforzare la rete di promotrici comunitarie per l'uguaglianza e la prevenzione della violenza nella comunità autonoma di Madrid), l'associazione spiega alle donne migranti come riconoscere la violenza di genere e ha intrapreso la creazione di una rete di controllo e supporto, fatta sempre di donne, che aiuti le migranti in caso di violenza all'interno della coppia.

Le reti comunitarie che considerano altri aspetti delle donne, non solo la loro storia di violenza, sarebbero il luogo ideale in cui avviare processi di riabilitazione globali, che oltre all'eventuale indennizzo finanziario (stabilito dai tribunali o dalle autorità governative) comprendano anche un riconoscimento sociale e pubblico della verità e una possibilità di recupero psicologico ed emotivo.

Una raccomandazione da rivolgere a tutti gli stati è di raccogliere dati statistici dettagliati e qualitativi sull'intero sistema di prevenzione, assistenza, protezione, giustizia e risarcimento, per valutare e monitorare l'efficacia complessiva delle loro politiche. La pubblicazione di queste informazioni sarebbe inoltre un mezzo utile per limitare l'impunità, condurre un'analisi sulla situazione attuale per migliorare le politiche pubbliche e offrire alle vittime una forma di

⁸⁵ Sito internet dell'associazione Amalgama, disponibile su: <https://goo.gl/w1AaUm>.

⁸⁶ Ricerca sul diritto a una vita senza violenza dell'AIETI, disponibile su: <https://goo.gl/T6Pjat>.

risarcimento, riconoscendo apertamente i fatti.

I fondi pubblici sono assolutamente indispensabili e si possono combinare con i finanziamenti privati. È fondamentale che i paesi stanino risorse, stabiliscano il personale e le strutture necessari, predisponendo anche organismi di controllo e monitoraggio. Tali contributi devono essere stabili e costanti, per consentire di attivare processi completi e di largo respiro.

Dovrebbero coesistere due linee di finanziamento: quella statale, per affrontare indistintamente tutti i tipi di violenza, e quella regionale o locale (a seconda del paese), che fornisca un'assistenza diretta alle vittime tenendo conto delle specificità di ogni area.

In conclusione, con le raccomandazioni descritte si auspica che ogni stato istituisca una rete stabile di servizi sociali per garantire la riparazione nei confronti delle vittime, promuovere politiche di sensibilizzazione e prevenzione efficaci e coordinate, garantire una buona comunicazione fra i vari settori coinvolti (legale, sociale e altri) e le organizzazioni locali, e assicurare che le vittime ricevano un sostegno finanziario, come richiede la Convenzione di Istanbul.

Sezione 3 - Strategie educative

Questa sezione illustra una serie di strategie educative da applicare per sostenere le vittime della violenza di genere e incoraggiarle implicitamente a denunciare gli abusi alle autorità competenti, scalfendo il muro di silenzio.

La questione sarà affrontata da tre punti di vista: contrastare gli atteggiamenti sociali che normalizzano, avallano o giustificano la violenza sulle donne; emancipare le vittime di violenza di genere; e offrire agli operatori della giustizia la necessaria formazione sui traumi psicologici e gli approcci da adottare.

Contrastare gli atteggiamenti sociali in tema di violenza sulle donne

Secondo le statistiche delle Nazioni Unite⁸⁷, in tutto il mondo le donne subiscono violenze fisiche, sessuali, psicologiche ed economiche indipendentemente dal reddito, dall'età o dal livello di istruzione. Circa un terzo delle donne ha subito abusi fisici e/o sessuali da un partner o da un non-partner in qualche momento della propria vita, sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo. In quasi tutti i paesi, meno del 40% delle vittime di violenza ha chiesto aiuto. Fra quelle che l'hanno fatto, la maggior parte si è affidata a parenti e amici anziché alla polizia o alle strutture sanitarie. In quasi tutti i paesi che raccolgono dati statistici, le donne che si sono rivolte alla polizia sono meno del 10% sul totale di quelle che hanno richiesto assistenza. La riluttanza a chiedere aiuto può essere legata al clima di generale accettabilità che circonda la violenza sulle donne: in molti stati, sia gli uomini che le donne considerano ammissibile picchiare la propria moglie in determinate circostanze. E tuttavia, la mentalità sta iniziando a cambiare.

Per decenni gli attivisti per i diritti delle donne e i ricercatori hanno dimostrato che il sistema patriarcale plasma le aspettative sociali, in termini pratici e ideologici, affermando la superiorità dell'uomo sulla donna. Gli analisti di area femminista evidenziano i molti modi in cui le regole patriarcali e la "maschilità egemone" – un insieme di ideali che definiscono e consolidano l'idea di dominio, privilegio e potere dell'uomo – producano gerarchie di genere che giustificano il ricorso alla violenza nei confronti delle donne.

Le strutture sociali avvalorano l'egemonia maschile sulla donna. Gli uomini sono i principali responsabili di violenza sulle donne, ed è innegabile che la maggior parte di essi goda di una posizione privilegiata sia nella sfera pubblica che in quella personale. La lotta per migliorare la condizione delle donne nella società va avanti da lungo tempo, ma smantellare una gerarchia di genere che si è fossilizzata nel corso dei secoli è un'impresa difficile.

Le norme culturali e sociali sono molto influenti nel plasmare il comportamento individuale, compreso il ricorso alla violenza. Le norme possono offrire protezione contro la violenza, ma

⁸⁷ Lo stato delle donne nel mondo [nel 2015. Tendenze e statistiche, capitolo 6, Violenza](https://unstats.un.org/unsd/gender/chapter6/chapter6.html) sulle donne, a cura del Dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite, 2015, disponibile su: <https://unstats.un.org/unsd/gender/chapter6/chapter6.html>.

possono anche normalizzarla, sostenerla e incoraggiarne l'uso. Ad esempio, le credenze tradizionali secondo cui gli uomini hanno il diritto di controllare o disciplinare le donne con misure fisiche rendono le donne vulnerabili alla violenza da parte dei partner e mettono le ragazze a rischio di abusi sessuali. La tolleranza sociale del comportamento violento nei confronti delle donne è probabilmente maturata nell'infanzia, vedendo la violenza come espressione di mascolinità, assistendo alla violenza in famiglia, nella comunità, nei media o in altri contesti.

Allo stesso modo, l'accettazione culturale della violenza contro le donne – compresa la violenza sessuale – quale problema privato ostacola l'intervento esterno e impedisce alle vittime di parlare del problema e ottenere supporto. In molte società, le vittime di violenza sessuale si sentono anche stigmatizzate, il che ostacola la denuncia.

La normalizzazione della violenza di genere consiste nell'accettazione del fatto che la violenza è una parte integrante della vita, che la rappresentazione della violenza non ha reali conseguenze sulla vita e che è responsabilità della vittima, non dell'autore del reato, prevenirla. La perpetuazione delle rappresentazioni degli uomini come intrinsecamente violenti, la sessualizzazione della violenza e la romanticizzazione della sessualità violenta contribuiscono a una cultura in cui al reato non viene dato il giusto peso, le vittime e i sopravvissuti non si fanno avanti e le vittime sono accusate delle aggressioni subite.

La responsabilizzazione della vittima consiste in un fenomeno in cui le vittime di crimini o tragedie sono ritenute colpevoli di ciò che è accaduto loro. Incolpare la vittima permette alle persone di credere che tali eventi non potrebbero mai accadere a loro. La responsabilizzazione della vittima è nota nei casi di stupro e di violenza sessuale, in cui la vittima del reato è spesso accusata di aver incentivato l'aggressione attraverso il suo abbigliamento o il suo comportamento.

Un fenomeno psicologico che contribuisce a questa tendenza di incolpare la vittima è noto come errore fondamentale di attribuzione. Quando si tratta di altre persone, tendiamo ad attribuire le cause a fattori interni come le caratteristiche della personalità e ignoriamo o minimizziamo le

variabili esterne; anche se le variabili di contesto sono molto probabilmente presenti, attribuiamo automaticamente la causa alle caratteristiche interne.

L'errore fondamentale di attribuzione delle responsabilità spiega perché le persone spesso incolpano altre persone per cose su cui di solito non hanno alcun controllo. L'espressione "incolpare la vittima" è spesso usata dagli psicologi sociali per descrivere un fenomeno in cui le persone incolpano innocenti vittime di reati per la loro sventura. In questi casi, le persone possono accusare la vittima di non aver prevenuto la violenza subita, comportandosi in un certo modo o non adottando specifiche misure precauzionali per evitare il fatto.

Ne sono esempi l'accusa alle vittime di stupro, ai sopravvissuti alle violenze domestiche e alle vittime di rapimento per aver tenuto un comportamento che in qualche modo ha provocato i loro aggressori. I ricercatori suggeriscono che il pregiudizio a posteriori induce le persone a credere erroneamente che le vittime avrebbero dovuto essere in grado di prevedere gli eventi futuri e, pertanto, di adottare misure per evitarli.

La nostra tendenza ad incolpare la vittima deriva in parte anche dalla necessità di credere che il mondo sia un luogo leale e corretto. Quando accade qualcosa di brutto a un'altra persona, spesso crediamo che essa deve aver fatto qualcosa per meritare un simile destino. Gli psicologi sociali si riferiscono a questa tendenza come il fenomeno del giusto mondo. Sentiamo il bisogno di credere che il mondo è giusto e che le persone ottengono ciò che si meritano, perché se pensiamo che il mondo non è giusto, allora diventa più evidente che *chiunque* può diventare vittima di una tragedia. Voi, i vostri amici, la vostra famiglia e gli altri vostri cari. Non importa quanto siate cauti e coscienziosi, le cose brutte possono accadere e in effetti accadono anche alle brave persone. Ma credendo che il mondo sia giusto, credendo che le persone meritano quello che ottengono, e incolpando la vittima, le persone sono in grado di proteggere la loro illusione che cose così terribili non potrebbero mai accadere a loro.

Un passo essenziale per incoraggiare le donne a denunciare casi di violenza di genere è quello di educare gli individui (uomini, donne, bambini), le famiglie, la società a identificare e

comprendere gli atteggiamenti sociali che normalizzano, perdonano o scusano la violenza contro le donne e l'impatto negativo che essa produce in ogni fase della vita.

Spesso, a causa dei meccanismi e dei motivi sopra menzionati, i comportamenti violenti continuano ad avere luogo, perché è l'unico modo in cui le persone sanno rapportarsi tra loro. A volte, ciò è dovuto al background o alle dinamiche familiari degli individui stessi. Per questo motivo, può essere difficile per una vittima rendersi conto di essere coinvolta in una relazione violenta o di abuso. Un modo per aiutare a identificare questo fenomeno è la crescente consapevolezza dei molti volti che la violenza contro le donne può assumere, come ad esempio: violenza fisica, violenza emotiva, violenza sessuale, violenza economica (quando un partner controlla le finanze dell'altra persona, costringe la vittima a subire la dipendenza economica o minaccia l'altra persona con il controllo economico), violenza sociale (quando un partner controlla la vita sociale dell'altra persona, costringendola all'isolamento sociale), violenza simbolica (il modo in cui i messaggi dei media promuovono e perpetuano la violenza contro le donne), violenza ostetrica (la disumanizzazione delle donne e il controllo dei loro diritti e scelte riproduttivi), violenza tra adolescenti (controllo, abuso e/o comportamenti aggressivi che possono verificarsi nei rapporti tra adolescenti).

Le strategie educative dovrebbero concentrarsi sulla trasformazione delle norme sociali e di genere dannose attraverso la mobilitazione della comunità e l'educazione partecipativa di gruppo con donne e uomini per generare riflessioni critiche sulle disparità di genere e sui rapporti di potere.

Un utile strumento educativo non formale è "Voices against Violence", un programma formativo sviluppato dalla World Association of Girl Guides and Girl Scouts e UN Women⁸⁸ che fornisce ai giovani (dai 5 ai 25 anni) strumenti e competenze per comprendere le cause profonde

⁸⁸ Voices against Violence - Handbook for group leader, World Association of Girl Guides and Girl Scouts (WAGGGS) e UN Women, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women), 2013, disponibile su:
<http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/10/voicesagainstviolence-handbook-en%20pdf.pdf?la=en&vs=1455>.

della violenza nelle loro comunità, per educare e coinvolgere i loro coetanei e le comunità per prevenire tale violenza e per sapere dove si può trovare supporto in caso di violenza.

Questo programma formativo ha sei obiettivi fondamentali di apprendimento che sviluppano la conoscenza e la comprensione dei partecipanti attraverso attività adeguate all'età:

1. Iniziare a sviluppare uno spazio sicuro e di sostegno per i bambini e i giovani per parlare di disuguaglianza di genere e violenza contro le ragazze e le giovani donne.
2. Pensare alla parità di genere e a cosa significa essere "me". Conoscere i ruoli, le norme e le aspettative di genere e iniziare a promuovere la parità.
3. Identificare e comprendere le diverse forme di violenza contro le ragazze e riconoscere i segnali di allarme della violenza.
4. Sostenere relazioni rispettose. Sviluppare competenze per contribuire alla formazione di relazioni personali tra i soggetti e del supporto degli amici.
5. Sensibilizzazione ai diritti delle bambine e promozione dei diritti umani delle donne e delle bambine.
6. Agire per fermare la violenza. Sviluppare e implementare una campagna o un'attività all'interno della comunità locale per aumentare la consapevolezza su come fermare la violenza contro le ragazze e le giovani donne.

Il programma di formazione comprende un manuale per gli educatori che li aiuterà a realizzare sessioni adeguate all'età e attività educative non formali adeguate all'età. I gruppi più giovani possono iniziare con racconti e giochi che li spingono a pensare ai pregiudizi e stereotipi di genere, mentre i gruppi di età maggiore possono organizzare manifestazioni con cartelloni, visitare e fare volontariato nei rifugi locali, o sviluppare campagne e progetti a livello locale per affrontare forme specifiche di violenza contro le ragazze e le donne.

Empowerment di donne e ragazze

L'empowerment di donne e ragazze è un fattore cruciale che influenza la decisione delle vittime e dei testimoni di violenza di genere di denunciare i reati alle autorità competenti. In una concezione comune, l'empowerment è il processo attraverso il quale un individuo diventa un agente del cambiamento. Pertanto, l'empowerment è il processo di aumento della capacità di individui o gruppi di fare scelte e di trasformare tali scelte in azioni e risultati desiderati.

Un approccio cruciale nel processo di empowerment delle donne e delle ragazze è quello di sostenerle nell'auto-realizzazione del loro potere personale, nonché nella comprensione del proprio potenziale e dei propri diritti. Le azioni intraprese a questo scopo dovrebbero essere realizzate non solo a livello individuale, ma anche a livello sociale. Rafforzare le condizioni delle donne significa rafforzare la società, infondendo un vero senso di autostima nelle donne in tutta la società, in modo che possano essere più forti. Il processo dovrebbe anche concentrarsi sull'aumento del grado di autonomia e sul miglioramento dello status politico, sociale, economico e sanitario delle donne.

Secondo le Nazioni Unite⁸⁹, il raggiungimento del cambiamento richiede azioni politiche e programmi che contribuiscano a migliorare l'accesso delle donne a mezzi di sussistenza e risorse economiche sicuri, alleggerire le loro eccessive responsabilità in materia di lavori domestici, rimuovere gli ostacoli di natura legale alla loro partecipazione alla vita pubblica e sensibilizzare la società attraverso programmi efficaci di educazione e comunicazione di massa. Inoltre, il miglioramento dello status delle donne incrementa anche la loro capacità decisionale a tutti i livelli in tutti gli ambiti della vita, in particolare nel settore della sessualità e della riproduzione. Questo, a sua volta, è essenziale per il successo a lungo termine dei vari programmi della società civile.

Le strategie educative volte a responsabilizzare le donne e le ragazze dovrebbero essere presenti in tutti i contesti educativi formali e non, a livello nazionale e internazionale. Le Nazioni Unite⁹⁰

⁸⁹ International Conference on Population and Development, Programme of Action, The United Nations Population Fund (UNFPA), 2004, disponibile su: https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf.

⁹⁰ International Conference on Population and Development, Capitolo 4, Programme of Action, The United Nations Population Fund (UNFPA), 2004, disponibile su: https://www.unfpa.org/sites/default/files/event-pdf/PoA_en.pdf.

propongono una serie di misure da adottare per rafforzare il ruolo delle donne ed eliminare le disuguaglianze tra uomini e donne:

1. Stabilire meccanismi per una partecipazione paritaria delle donne e una rappresentanza equa a tutti i livelli del processo politico e della vita pubblica in ogni comunità e società e consentire alle donne di esprimere le loro preoccupazioni e le loro esigenze;
2. Promuovere la realizzazione del pieno potenziale delle donne attraverso l'istruzione, lo sviluppo delle competenze e l'occupazione, dando la massima importanza all'eliminazione della povertà, dell'analfabetismo e della cattiva salute delle donne;
3. Eliminare tutte le pratiche discriminatorie nei confronti delle donne; aiutare le donne ad asserire e realizzare i propri diritti, compresi quelli relativi alla salute riproduttiva e sessuale;
4. Adottare misure appropriate per migliorare la capacità delle donne di guadagnare oltre le occupazioni tradizionali, raggiungere l'autonomia economica e garantire la parità di accesso delle donne al mercato del lavoro e ai sistemi di sicurezza sociale;
5. Eliminare la violenza contro le donne;
6. Eliminare le pratiche discriminatorie dei datori di lavoro nei confronti delle donne, come quelle basate sulla prova dell'uso di contraccettivi o dello stato di gravidanza;
7. Se possibile, prevedere leggi e altri provvedimenti adeguati per le donne per aiutarle a conciliare il ruolo della procreazione, dell'allattamento al seno e dell'educazione dei figli con la loro partecipazione come forza lavoro.

Traumi psicologici e strategie di approccio orientate ai traumi

Il trauma è sia l'esperienza che la risposta a un evento o una serie di eventi, come la violenza interpersonale, la perdita personale, la guerra o un disastro naturale, che possono alterare la neurobiologia umana: il cervello e funzioni del sistema nervoso cambiano in seguito ad eventi

traumatici. Anche se i cambiamenti neurobiologici non sono necessariamente permanenti, possono essere duraturi se non affrontati in modo appropriato.

Pertanto, l'impatto traumatico della violenza fisica e sessuale porta spesso a conseguenze dannose per la vittima che la inducono ad essere riluttante a chiedere aiuto alle autorità competenti, temendo che il suo coinvolgimento nel sistema giudiziario possa esacerbare ulteriormente il trauma esistente. La capacità della vittima di riprendersi dal trauma della violenza fisica o sessuale è stata direttamente collegata alla risposta di altri al loro trauma, in particolare la risposta delle autorità preposte all'applicazione della legge nei confronti della vittima che si presenta per denunciare il reato. Quando i sistemi e i fornitori di servizi che lavorano con le vittime di violenza non comprendono gli effetti complessi e duraturi della violenza e dei traumi, rischiano di causare ulteriori danni. Pertanto, è fondamentale che le forze dell'ordine e gli altri membri della comunità giudiziaria penale siano formati per adottare un approccio incentrato sul trauma con le vittime.

Essere informati sui traumi significa comprendere la neurobiologia del trauma e l'effetto che il trauma ha sul cervello e sulla memoria. L'amigdala, l'ippocampo e la corteccia prefrontale nel cervello subiscono profondi cambiamenti in seguito al trauma associato alla violenza. Inoltre, lo stress traumatico aumenta i livelli di cortisolo e la risposta della noradrenalina. Questi cambiamenti possono causare alle vittime sofferenze di iperalimentazione, pensieri e flashback invasivi, incubi e disturbi del sonno e, soprattutto, cambiamenti nella memoria e nella concentrazione. Pertanto, le vittime spesso non sono in grado di fornire una testimonianza cronologica e coerente alle forze dell'ordine. L'impressione di incoerenza che in altri contesti indicherebbe l'inaffidabilità di un testimone è una conseguenza naturale del trauma che le vittime hanno subito. Inoltre, i cambiamenti al cervello possono causare estrema ansia, paura e sfiducia. Questi sentimenti, insieme alla vergogna, all'imbarazzo o al senso di colpa per ciò che è accaduto, possono rendere particolarmente problematiche le interazioni con il sistema giudiziario penale.

Le persone traumatizzate subiscono spesso un processo che molti professionisti e le vittime non comprendono facilmente. Molti professionisti all'interno e all'esterno delle forze dell'ordine sono stati formati per credere che quando un individuo sperimenta un evento traumatico, il cervello cognitivo (corteccia prefrontale) di solito registra la stragrande maggioranza dell'evento, compresi il chi, cosa, dove, perché, come e quando, nonché le informazioni periferiche o centrali. Questo approccio spesso ignora il ruolo dell'attenzione della parte più primitiva del cervello durante un evento altamente stressante o traumatico. Pertanto, quando il sistema giudiziario penale risponde alla denuncia di un reato, la maggior parte dei professionisti è formata per ottenere questo tipo di informazione periferica che richiede una riflessione ed un'elaborazione di livello superiore.

Purtroppo, raccogliendo informazioni sull'evento in questo modo, gli operatori della giustizia sottovalutano come il trauma influisca sulla memoria e possa effettivamente inibire la capacità di fornire precisi dettagli sull'accaduto.

Un approccio incentrato sul trauma richiede che i sintomi del trauma vengano riconosciuti e che tutte le interazioni con le vittime di violenza vengano costruite in modo tale da ridurre al minimo il potenziale di ri-traumatizzazione. In particolare, questo approccio enfatizza la creazione di sicurezza e benessere fisico, psicologico ed emotivo per affrontare le esperienze e i bisogni unici dei sopravvissuti e aiutarli a ricostruire un senso di controllo, empowerment e autosufficienza.

Principi fondamentali delle pratiche incentrate sul trauma

1. Conoscenza di base degli impatti dello stress sul cervello e sul corpo.
2. Garantire la sicurezza fisica ed emotiva di un individuo.
3. L'individuo deve sapere che il sistema di assistenza è affidabile. L'affidabilità può essere evidente nella definizione e nella coerenza dei confini e nella chiarezza di ciò che ci si aspetta in relazione ai compiti.

4. Costante enfasi sulla possibilità di scelta. Più scelte ha un individuo, e più controllo ha sull'assistenza che riceve grazie alla collaborazione con gli operatori del settore, maggiore è la probabilità che l'individuo si serva dei servizi offerti e che i servizi siano efficaci.
5. Riconoscere che un comportamento "difficile" può essere il prodotto di meccanismi di reazione e di tentativi di autoprotezione alla luce di precedenti esperienze negative.
6. Un approccio "basato sulla forza" che riconosce le capacità delle vittime, nonostante la rilevanza e gli effetti delle esperienze opprimenti con cui si trovano a lottare.

L'integrazione di un'educazione incentrata sul trauma in tutto il lavoro del sistema giudiziario penale migliorerà la qualità della giustizia e servirà meglio la società riducendo i danni subiti dalle vittime durante il processo penale, incoraggiando così la denuncia dei casi di violenza.

Capitolo 3

Gli ordini di protezione per le donne vittime di violenza domestica

Sezione 1 – Romania

Nella legislazione rumena esistono norme sulle misure di protezione per le vittime di violenza domestica, come la legge n. 217/2003 sulla prevenzione e la lotta alla violenza domestica, che è stata successivamente modificata e ripubblicata; l'ultima modifica è avvenuta recentemente con la legge 174/2018, che ha introdotto l'ordine di protezione provvisorio⁹¹ nella legislazione nazionale.

⁹¹ Legge n. 217/2003 ripubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 205 del 24 marzo 2014, modificata dalla legge n. 174/2018 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 618 del 18 luglio 2018, entrambe disponibili su: www.just.ro.

L'ordine di protezione (OP) è disciplinato come una misura di protezione adottata ai sensi di legge su richiesta di una persona la cui vita, integrità fisica o mentale o libertà è messa in pericolo da un atto di violenza (compresa la violenza fisica e verbale, ma anche psicologica, sessuale, economica, sociale o spirituale) commesso da un membro della famiglia. La legge n. 217/2003 include la definizione di *familiare*, sancendo una visione europea di questa nozione, non limitata a una relazione ufficiale tra la vittima e l'aggressore (coniuge), ma che include anche le persone che hanno stabilito relazioni analoghe a quelle tra coniugi o tra genitori e figli, attuali o ex partner, abbiano essi vissuto o meno con l'aggressore, ascendenti e discendenti, nonché i loro fratelli e sorelle.

Questa forma di protezione può essere richiesta non solo dalla vittima (personalmente o da un rappresentante), ma anche dal pubblico ministero o dal rappresentante dell'autorità o struttura competente, a livello dell'unità amministrativo-territoriale, con responsabilità nel campo della protezione delle vittime di violenza domestica o dal rappresentante di qualsiasi fornitore di servizi sociali nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza domestica, accreditato a norma di legge, con il consenso della vittima. Se la richiesta è presentata da altre persone, la vittima può rinunciare al procedimento di richiesta dell'OP.

L'OP è emesso entro 72 ore dal deferimento da parte del tribunale civile (il tribunale distrettuale nel cui territorio la vittima è residente o domiciliata) per un periodo massimo di 6 mesi. Con l'ordine di protezione possono essere adottate una o più delle seguenti misure (su richiesta della vittima): allontanamento temporaneo dell'aggressore dall'abitazione della famiglia, indipendentemente dal fatto che questi sia titolare del diritto di proprietà; reintegrazione della vittima e, se del caso, dei figli nell'abitazione della famiglia; limitazione del diritto dell'aggressore di utilizzare solo una parte dell'abitazione comune quando questa può essere condivisa in modo tale che l'aggressore non entri in contatto con la vittima; sistemazione della vittima, con il suo consenso, e, se del caso, dei figli, in un centro di assistenza; ordinare all'aggressore di mantenere una distanza minima di sicurezza dalla vittima, dai membri della sua famiglia, o dalla residenza, dal luogo di lavoro o dall'istituto scolastico della persona protetta; il divieto per l'aggressore di entrare in determinati luoghi o aree designate che la

persona protetta frequenta o visita regolarmente; l'obbligo per l'aggressore di utilizzare costantemente un sistema di sorveglianza elettronica; il divieto di qualsiasi contatto, anche telefonico, per posta o in qualsiasi altro modo, con la vittima; l'obbligo di consegnare le armi alla polizia; custodia dei minori o fissazione della loro residenza.

La legge non fa alcun riferimento alla produzione di prove nell'ambito di tale procedura, prevedendo solo il fatto che non sono ammissibili prove la cui gestione richiederebbe molto tempo. L'ordine di protezione è immediatamente esecutivo e il ricorso non ne impedisce l'esecuzione. Dopo la scadenza dell'ordine di esecuzione, può essere presentata una nuova domanda in tal senso se sussistono ancora le condizioni giuridiche per l'emissione dell'OP.

L'ordine di protezione provvisorio (OPP) è stato introdotto nella legislazione rumena nel 2018 ed è diverso dal normale ordine di protezione (regolamentato dal 2012), essendo sostanzialmente uno strumento complementare all'ordine di protezione. L'OPP viene emesso quando c'è un rischio imminente per la vita, l'integrità fisica o la libertà di una persona a causa di un atto di violenza domestica, ed è finalizzato a ridurre questo rischio. L'OPP può essere emesso immediatamente dall'agente di polizia, è esecutivo, senza termine e senza preavviso, con una validità di 5 giorni (calcolata in ore, ovvero 120 ore), con possibilità di proroga fino al rilascio dell'OP. Dopo che l'agente di polizia rilascia l'OPP, il provvedimento deve essere confermato dal pubblico ministero entro 48 ore, sulla base delle dichiarazioni e delle prove raccolte dall'agente di polizia. Successivamente, il pubblico ministero ha l'obbligo di presentare l'OPP insieme a tutte le prove del fascicolo al giudice, che deciderà in merito all'emissione di un OP (attraverso una procedura d'urgenza) fino al completamento di tale procedura, prorogando per legge con il tempo necessario per completare il procedimento giudiziario. L'OPP può essere impugnato, ma la presentazione di un ricorso non ne impedisce l'esecuzione.

L'OPP è emesso dall'agente di polizia sulla base del form sui rischi⁹², in base al quale l'agente di polizia determina il grado di rischio sulla base della valutazione in loco. Se il rischio per la

⁹² Il modulo è istituito con l'ordinanza n. 146/2578/2018 dell'11 dicembre 2018 sulla gestione dei casi di violenza domestica da parte delle forze di polizia, provvedimento congiunto tra il Ministero dell'Interno e del Ministero del Lavoro e della Giustizia Sociale, disponibile su: www.mai.gov.ro.

vittima è elevato o molto elevato, l'agente di polizia rilascia un OPP, stabilendo una o più misure prescritte dalla legge. Non tutte le misure disponibili tramite l'OP possono essere imposte nel caso dell'OPP, ma solo le seguenti: allontanamento temporaneo dell'aggressore dall'abitazione comune, indipendentemente dal fatto che sia titolare del diritto di proprietà; ricollocazione della vittima e, se del caso, dei bambini nell'abitazione comune; ordinare all'aggressore di mantenere una distanza minima di sicurezza dalla vittima, dai membri della sua famiglia, dalla residenza, dal luogo di lavoro o dall'istituto scolastico della persona protetta; richiedere all'aggressore di indossare permanentemente un sistema di sorveglianza elettronica; richiedere all'aggressore di consegnare le armi alla polizia.

L'intervento della polizia può avvenire su richiesta della vittima o di altre persone che sono state coinvolte o hanno assistito ad atti di violenza, oppure ex officio. Al fine di verificare i casi di violenza domestica, la legge prevede norme esplicite in merito alle prove che possono essere assunte dai funzionari di polizia, in particolare: trovare con i propri mezzi e registrare le prove rinvenute tramite documenti o strumenti tecnici; consultare le banche dati a cui hanno accesso in base ai propri compiti di servizio e registrare le prove rinvenute tramite documenti; le dichiarazioni delle persone coinvolte in episodi di violenza domestica, delle persone che hanno assistito a violenza domestica e di altre persone che possono fornire informazioni sulle persone coinvolte in violenza domestica; registrazioni video o audio o foto, indipendentemente dalla loro provenienza; documenti, compresi testi o messaggi in rete e/o attraverso la telefonia mobile.

Il rispetto dell'OPP e dell'OP è controllato da agenti di polizia; il mancato rispetto delle misure previste dai due strumenti costituisce reato ed è punito con la reclusione da un mese a un anno. Nel processo di monitoraggio, l'agente di polizia effettua controlli permanenti con ogni mezzo per osservare le misure disposte contro l'aggressore (visite a domicilio, raccolta di informazioni dai vicini, dal luogo di lavoro della vittima, dalla scuola, a seconda dei casi). Inoltre, dopo il rilascio dell'OPP, l'agente di polizia deve garantire che i diritti dell'aggressore siano rispettati

attraverso le misure volte a informare correttamente sull'OPP e fornire l'orientamento sui servizi sociali specializzati per l'accoglienza e la consulenza.

Sia gli OP che gli OPP sono rilasciati solo in casi di violenza domestica e nel 2018⁹³ non vi sono state misure particolari per consentire alla polizia di monitorare l'efficacia dell'attuazione degli OP, ma vi era solo la possibilità per il tribunale civile, insieme al rilascio dell'OP, di ordinare misure di controllo, come l'obbligo per l'aggressore di presentarsi regolarmente presso la polizia (misura introdotta dalla legge nel 2017), o controlli periodici/spontanei sul luogo di dimora dell'aggressore (possibilità regolata solo nel 2018), cosicché il mancato rispetto delle misure ordinate dall'OP è stato spesso segnalato dalla persona protetta dall'OP (se voleva informare la polizia in merito).⁹⁴ Inoltre, l'obbligo per l'aggressore di indossare permanentemente un sistema di sorveglianza elettronica è una misura puramente teorica, senza possibilità reali di monitorare la sua condotta, poiché tali braccialetti elettronici o sistemi di sorveglianza elettronica non sono stati acquistati in Romania, e l'obbligo di indossare un braccialetto elettronico è previsto dalla legislazione dal 2014 (Codice di procedura penale) nei casi di misure preventive, come gli arresti domiciliari o il controllo giudiziario.

Sezione 2 – Bulgaria

In Bulgaria, la Legge sulla protezione contro la violenza domestica (LPDV)⁹⁵ offre rimedi civili diretti contro gli atti di violenza domestica⁹⁶ che possono essere ottenuti dinanzi ai tribunali

⁹³ Fino all'adozione della legge n. 174/2018, disponibile su www.just.ro, rispettivamente dell'ordinanza n. 146/2578/2018 dell'11 dicembre 2018, disponibile su: www.mai.gov.ro.

⁹⁴ Per quanto riguarda le situazioni transfrontaliere, la legge rumena prevede l'emissione di un ordine di protezione europeo in conformità con le disposizioni della legge n. 151/2016; le misure di protezione che possono essere adottate sono solo il divieto di recarsi in determinate località/luoghi stabiliti dal tribunale, di comunicare con la persona protetta o di avvicinarla, o di avvicinarsi al suo domicilio, luogo di lavoro, scuola o altri luoghi in cui la persona protetta svolge un'attività sociale.

⁹⁵ Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2005): Закон за защита от домашното насилие (Legge sulla protezione contro la violenza domestica), Gazzetta statale 27/29.03.2005, Sofia: Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria.

⁹⁶ Per violenza domestica si intende ogni atto di violenza fisica, sessuale, psicologica, emotiva o economica, nonché il tentativo, la limitazione coercitiva della vita personale, delle libertà e dei diritti personali, commesso nei confronti di parenti o persone che sono o sono stati in relazione familiare o convivenza (art. 2, comma 1, LPDV). Per i bambini, la violenza domestica comprende anche qualsiasi atto di violenza domestica commesso in loro presenza (art. 2, cpv. 2 LPDV).

regionali in tempi relativamente brevi. Le autorità non possono agire d'ufficio e l'avvio del procedimento dipende dalla volontà della vittima, il che pone anche alcuni problemi probatori.

La richiesta di ordine di protezione è presentata entro un mese dall'episodio di violenza domestica (art. 10 cpv. 1 LPDV) e il tribunale fissa un'udienza pubblica al più tardi entro un mese (art. 12 cpv. 1 LPDV). Nel corso del procedimento possono essere prodotti diversi mezzi di prova (art. 13-14 LPDV), ma è possibile fare affidamento anche solo sulla dichiarazione della vittima (art. 13 cpv. 3 LPDV).

Se il tribunale accoglie la mozione, emette un ordine di protezione con misure di protezione (art. 5 LPDV), ad esempio obbligando l'autore ad astenersi dalla violenza domestica; allontanando l'autore della violenza dal domicilio coabitato per una durata stabilita dal tribunale; vietandogli di avvicinarsi alla vittima, al suo luogo di vita, di lavoro, di contatti sociali e di svago; collocazione temporanea del minore presso il genitore vittima; obbligando l'autore della violenza a partecipare a programmi specializzati; dando alle vittime opportunità di riabilitazione. Viene inoltre inflitta una multa da 200 a 1000 BG Leva (art. 5, par. 4, LPDV). La maggior parte delle misure è imposta per un periodo che va dai 3 ai 18 mesi (art. 5, par. 2, LPDV).

La legge bulgara riconosce anche l'ordine di protezione immediata, emesso entro 24 ore dalla presentazione della mozione, se contiene dati su un pericolo diretto, immediato o futuro per la vita o la salute della vittima (art. 18, LPDV), valido fino all'emissione o al diniego di emissione di un ordine di protezione (art. 19, LPDV).

Per quanto riguarda i problemi nell'esecuzione degli ordini di protezione contro la violenza domestica, in Bulgaria non esiste un registro centralizzato di tali ordini, per cui gli agenti di polizia chiamati sul posto non dispongono di informazioni preliminari sull'esistenza o le eventuali violazioni degli stessi. Se i partner non convivono, la vittima non può praticamente ottenere un ordine di protezione e la convivenza è anche difficile da dimostrare. Anche in Bulgaria le unioni LGBTI non sono legalizzate, quindi non rientrano nell'ambito di applicazione della legge.

Nel 2015 la Bulgaria ha realizzato iniziative attese da tempo per l'attuazione del regolamento 606/2013 sul riconoscimento delle misure di protezione in ambito civile, introducendo un capitolo speciale nella LPDV (art. 23 e seguenti, LPDV).

La fase di esecuzione degli ordini di protezione non è disciplinata da una dettagliata regolamentazione legislativa ed è affidata alle capacità pratiche delle istituzioni. L'iniziativa di notificare e dimostrare una potenziale violazione spetta interamente alle persone protette. Il controllo del divieto di violenza domestica, l'allontanamento dell'autore del reato dal domicilio coabitato e il divieto di avvicinarsi alla vittima è affidato alla polizia (art. 21, cpv. 1-2 LPDV). Vengono inoltre realizzati dei programmi specializzati per gli autori del reato e le vittime con l'esecutivo o con organizzazioni senza scopo di lucro (art. 6 cpv. 4 LPDV).

Nel 2015 la Bulgaria ha inoltre adottato la legge sull'ordine di protezione europeo (LEPO)⁹⁷. Essa fornisce un elenco delle misure di protezione in base alle quali viene emesso un ordine di protezione europeo (OPE), vale a dire i divieti o le restrizioni per la persona che causa un pericolo (art. 3 LEPO). Sono stati approvati anche gli emendamenti a lungo attesi del codice di procedura penale bulgaro (CPC)⁹⁸, che consentono l'attuazione pratica delle misure di protezione delle vittime.

La regolamentazione delle misure di protezione nel codice di procedura penale bulgaro è formulata in termini generali e non comprende particolari specificità di genere. Per quanto riguarda le peculiarità dei processi relativi ad atti criminali connessi alla violenza domestica e alla violenza di genere, il codice consente di svolgere udienze in tribunale a porte chiuse (articolo 263, paragrafo 2, CPC). Pertanto, la presa in considerazione delle specificità di genere nel perseguire e processare atti che rientrano nell'ambito della presente analisi è per lo più lasciata alla sensibilità e alla competenza professionale dei singoli magistrati.

⁹⁷ Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2015): Закон за Европейската заповед за защита (Legge sull'ordine di protezione europeo), Gazzetta statale 41/5.06.2015, Sofia: Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria.

⁹⁸ Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria (2005): Наказателно-процесуален кодекс (Codice di procedura penale), Gazzetta statale 86/28.10.10.2005, Sofia: Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria.

Sezione 3 – Grecia

Una donna vittima di abusi domestici (coniuge o partner) può rivolgersi ai tribunali greci per ottenere protezione dall'autore del reato. Le misure di protezione possono essere richieste anche dinanzi ai tribunali civili. I tribunali penali possono anche emettere ordini di restrizione o di protezione. Entrambi le vie possono essere utilizzate cumulativamente e forniscono risultati temporanei che di solito durano fino all'emissione di una sentenza definitiva sul caso principale.

I tribunali civili concedono misure di protezione⁹⁹ come mezzo temporaneo per la protezione di una persona che si trova in una situazione di pericolo imminente di violazione dei propri diritti, finché il tribunale civile non si pronuncia in via definitiva sul merito del caso. Le misure di protezione non richiedono la raccolta di prove, che è necessaria per una decisione sulla causa, ma la vittima dovrebbe essere in grado di dimostrare l'imminente minaccia che richiede la misura di protezione. Il caso viene di solito esaminato uno o due mesi dopo che è stato depositato e la decisione viene pubblicata un mese dopo. Nel frattempo, tuttavia, può essere richiesta un'ordinanza provvisoria, che viene emessa entro pochi giorni¹⁰⁰. Le misure di protezione possono essere presentate da chiunque i cui diritti siano stati violati. Sono comprese le donne che non sono coperte dalla legge 3500/2006 sugli abusi domestici (come i partner che non condividono un'abitazione) e le vittime in generale.

Chiedendo una misura di protezione dinanzi ai tribunali civili, la vittima può chiedere al tribunale l'emissione di un ordine contro l'autore del reato, che lo costringerà a compiere o ad astenersi dal compiere un'azione specifica, come lasciare la casa, affidare i figli alla vittima, stare lontano dalla vittima (ordine restrittivo), o qualsiasi altra misura che il richiedente ritenga necessaria, purché sia in grado di giustificarla al giudice. Va sottolineato che la vittima non è tenuta a presentare una denuncia per violenza domestica alla polizia o al pubblico ministero. Attraverso una domanda scritta, la vittima può chiedere che l'autore del reato sia trattenuto e paghi una multa in caso di violazione dell'ordine giudiziario. Tuttavia, le misure di protezione

⁹⁹ Ai sensi degli articoli 682-783 del codice di procedura civile greco.

¹⁰⁰ Ai sensi dell'articolo 728 del codice di procedura civile greco.

sono temporanee e, se non viene presentata una denuncia entro 30 giorni dalla loro emissione, scadono. Va aggiunto che il ricorso dinanzi ai tribunali civili richiede l'assunzione di un avvocato e, se la vittima non ha diritto al gratuito patrocinio, la procedura è molto costosa.

D'altra parte, se la vittima si trova in una situazione di emergenza in cui è impossibile contattare un avvocato, può contattare la polizia o il pubblico ministero del tribunale di primo grado. Una denuncia (formale o informale) di violenza domestica viene presentata senza spese ed è sempre inoltrata dalla polizia al procuratore competente, il quale è tenuto ad aprire un'indagine ex officio sulla situazione. Ai sensi della legge 3500/2006 sugli abusi domestici, la polizia ha l'obbligo di arrestare l'autore del reato entro 48 ore e di portarlo immediatamente davanti al tribunale penale per essere giudicato secondo la procedura accelerata. Se l'autore del reato non viene arrestato entro 48 ore o se la denuncia viene presentata molto tempo dopo il verificarsi dell'incidente, la procedura richiederà molto più tempo. Tuttavia, la vittima può rivolgersi al procuratore che si occupa del caso e può chiedere per iscritto l'imposizione di misure di protezione temporanea. La legge 3500/2006 inoltre protegge i partner che convivono con l'aggressore, mentre i partner che vivono separatamente non sono coperti.

Non sono disponibili dati statistici sulle misure di protezione o restrizione emanate ai sensi del diritto civile o penale per combattere la violenza contro le donne¹⁰¹. Secondo un rappresentante del Tribunale di primo grado di Atene, la procedura civile non distingue nemmeno tra le misure di protezione emesse per abusi domestici o violenza domestica e le misure di protezione emesse per cause diverse. Non esistono neppure dati disponibili sulle caratteristiche della vittima o dell'autore di violenza.

D'altro canto, la polizia e i pubblici ministeri non controllano il rispetto da parte dell'autore del reato delle misure di protezione o degli ordini di restrizione, salvo in casi molto estremi e rari nella prassi¹⁰². In effetti, è la vittima a dover notificare alle autorità competenti quando si verifica una violazione.

¹⁰¹ Informazioni ottenute nel corso di un'intervista con il Direttore del Tribunale di primo grado di Atene condotta l'8 febbraio 2019.

¹⁰² Informazioni ottenute nel corso di un'intervista con il Direttore del Tribunale di primo grado di Atene e il Capo del Dipartimento degli Ordini di Protezione del del Tribunale di primo grado di Atene condotta l'8 febbraio 2019.

La vittima è inoltre obbligata a tenere sempre a portata di mano una copia dell'ordine giudiziario. Ciò è problematico nella pratica, poiché non vi sono garanzie per la sicurezza della vittima. In caso di violazione delle misure di protezione ordinate da un tribunale civile, la vittima deve presentare una denuncia scritta (pagando la relativa tariffa) per avviare un procedimento penale contro l'autore del reato (ovvero il distinto reato di violazione di un ordine giudiziario), e solo in caso di violazione di una misura restrittiva imposta dal diritto processuale penale la polizia ha l'obbligo di arrestare immediatamente l'autore del reato. Inoltre, la vittima ha la responsabilità di notificare a terzi (il datore di lavoro, il rifugio, ecc.) le misure restrittive o di protezione, in modo che sappiano che l'autore del reato non può avvicinarsi.

Nel caso delle vittime di origine straniera, vi sono ulteriori criticità, come la mancanza di una rete di sostegno, le barriere linguistiche e l'incertezza dello status giuridico. Ci sono casi di donne straniere che sono state detenzione per la mancanza di un permesso di soggiorno¹⁰³. Infine, la maggior parte delle vittime non ha i requisiti per il gratuito patrocinio e deve quindi sostenere tutti i costi di entrambe le procedure (assunzione di un avvocato, spese processuali, ecc.).

Sezione 4 – Italia

L'ordinamento giuridico italiano prevede diverse misure relative agli ordini volti a proteggere le vittime di violenza.

Lo strumento legislativo più importante in questo contesto è la legge n. 154 del 2001¹⁰⁴, che ha introdotto modelli per una protezione provvisoria, rapida ed efficace delle vittime. Questa legge ha modificato il Codice civile italiano introducendo una sezione relativa agli ordini di protezione contro gli abusi familiari. A seguito di tale modifica, l'articolo 342 bis del Codice civile attualmente prevede misure per coloro che subiscono un danno significativo all'integrità fisica o morale o alla libertà in conseguenza del comportamento del coniuge o del convivente. Le

¹⁰³ Cfr. The European Lawyers Foundation, Manual on the law relating to violence against women, maggio 2018, pp. 38-39, disponibile su: <http://elf-fae.eu/travaw/>.

¹⁰⁴ Legge n. 154 del 2001, disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2001/04/28/001G0209/sg.

vittime di tale comportamento possono chiedere al giudice di emettere un ordine di protezione, il cui contenuto è disciplinato dall'articolo 342 ter del codice civile. Quest'ultima disposizione disciplina gli ordini di protezione che il giudice può emettere su richiesta della vittima, tra cui l'ordine all'autore del reato di cessare la condotta pregiudizievole e l'ordine di allontanamento dalla casa familiare. Inoltre, qualora lo ritenga necessario, il giudice può emettere un ordine che vieta all'autore del reato di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima (ad es. il luogo di lavoro, il domicilio di altri parenti, ecc.). Infine, poiché l'allontanamento dell'autore del reato dalla casa della famiglia può portare la vittima a essere privata di qualsiasi risorsa economica, il giudice può anche ordinare all'autore del reato di fornire alla vittima un pagamento periodico. Le misure di protezione previste dall'articolo 342 ter comprendono anche la possibilità per il giudice di decidere che i servizi sociali o i centri di mediazione, nonché le organizzazioni di sostegno alle donne vittime di violenza, debbano essere coinvolte nel caso per assistere e fornire sostegno alla vittima.

Le suddette forme di ordini di protezione hanno lo scopo di proteggere le vittime dopo la denuncia della violenza subita e sono emessi da un giudice su richiesta formale della vittima. Questi ordini hanno una durata di un anno e possono essere prorogati per gravi motivi.

Oltre alle misure previste dal Codice civile, il quadro normativo italiano in materia di tutela delle donne vittime di violenza comprende anche rimedi di diritto penale.

In particolare, il decreto legge n. 11 del 2009¹⁰⁵ ha introdotto l'art. 282 ter del Codice di procedura penale che disciplina gli ordini di protezione finalizzati alla specifica tutela delle vittime di stalking (reato punito dall'art. 612 bis del Codice penale). Attraverso tali ordini, il giudice può vietare all'autore del reato di avvicinarsi ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima o ordinarli di mantenere una certa distanza sia da tali luoghi che dalla vittima. Quando sono presenti ulteriori esigenze di protezione, il giudice può anche ordinare all'autore del reato di non avvicinarsi a luoghi specifici solitamente frequentati da parenti stretti della vittima o da persone che vivono o sono in relazione con la vittima.

¹⁰⁵ Decreto legge n. 11 del 2009, disponibile su: www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2009/04/24/09A04793/sq.

La logica di questa disposizione è quella di impedire qualsiasi contatto tra la vittima e l'autore del reato che potrebbe altrimenti continuare i suoi comportamenti persecutori che potrebbero portare alla violenza. In questo senso, la Corte di Cassazione ha svolto un ruolo chiave nel precisare ulteriormente quali comportamenti possono essere vietati agli autori di atti di violenza contro le donne. Con la sentenza n. 5664 del 2015, ad esempio, la Corte di Cassazione ha sottolineato che nel perseguimento di un reato di stalking, qualsiasi forma di contatto con la persona offesa può essere vietata allo stalker, dall'avvicinarsi fisicamente alla vittima, allo scriverle, all'inviarle messaggi e persino al guardarla.¹⁰⁶

In termini generali, quando vengono richiesti degli ordini di protezione, devono essere conciliate due esigenze contrastanti: da un lato, i giudici devono limitare la libertà di movimento dell'autore del reato nella misura strettamente necessaria per la protezione della vittima; dall'altro, devono assicurare che l'ordine di protezione sia sufficientemente dettagliato, in modo da evitare che la vittima subisca ulteriori atti di violenza.

Ai sensi dell'articolo 388 del Codice penale gli autori del reato che violano gli ordini di protezione sono puniti con la reclusione fino a 3 anni o con la multa da 103 a 1.032 euro. Tuttavia, tale pena non può essere considerata sufficiente a garantire la protezione della vittima dopo la denuncia. Le istituzioni italiane non prevedono un monitoraggio ufficiale centralizzato dell'efficacia degli ordini di protezione emessi per proteggere le donne vittime di violenza e, in alcuni casi, ciò impedisce alle vittime di essere efficacemente tutelate contro coloro che hanno già commesso atti di violenza nei loro confronti.

Sezione 5 – Spagna

In Spagna esiste uno speciale ordine di protezione per gli atti di violenza di genere¹⁰⁷ contro le donne commessi dai loro partner o ex partner, che conferisce alla donna sopravvissuta uno

¹⁰⁶ Corte di Cassazione, Sezione V, sentenza n. 5664 del 2015.

¹⁰⁷ Legge 27/2003 del 31 luglio che disciplina l'ordine di protezione delle vittime di violenza domestica, disponibile su: <https://goo.gl/MJzpVm>.

status, un'autorizzazione che le consente di recarsi presso l'amministrazione e di esercitare una serie di diritti come ottenere un alloggio o benefici economici.

Esiste anche un altro tipo generale di protezione per tutti i reati¹⁰⁸, che consiste in analoghe misure penali di prevenzione (ordini restrittivi, misure che vietano la comunicazione, divieto di vivere in determinati luoghi) a cui possono ricorrere anche i sopravvissuti alla violenza di genere da parte di un partner o ex partner, ma questa non è un'autorizzazione che dà loro accesso a risorse o benefici.

Gli ordini di protezione possono consistere in una o più misure penali e/o civili. La sanzione penale più grave è la detenzione, seguita, nel 2017, da ordini restrittivi (17.233), divieto di comunicazione (16.641), sospensione del diritto di detenere armi (3.068) e allontanamento dalla casa familiare (2.187). Tra le misure civili, gli ordini di protezioni concessi sono stati quelli per il mantenimento (4.953) e l'assegnazione di alloggi (4.166).

Per quanto riguarda i minori, le misure contenute negli ordini di protezione sono insufficienti: il 4,8% ha sospeso la tutela e l'affidamento, il 2,9% ha sospeso le visite, lo 0,4% ha sospeso la potestà genitoriale e l'0,8% ha adottato altre misure per proteggere il minore dai danni. Dal 2015, a livello statale¹⁰⁹, i bambini sono stati espressamente riconosciuti come vittime di violenza di genere e si è posto l'accento sull'obbligo dei giudici di decretare misure civili per i bambini che dipendono dalla donna vittima di violenza.

Esistono diversi sistemi di protezione fisica una volta che la polizia ha valutato il rischio che la donna corre. Tra questi ci sono il servizio telefonico ATENPRO¹¹⁰ e il Sistema di monitoraggio globale per i casi di violenza di genere¹¹¹, creato nel 2007, che ha lo scopo di coordinare le diverse istituzioni pubbliche nei casi di violenza e di offrire un follow-up e una protezione reale ed

¹⁰⁸ Misure precauzionali nella violenza di genere: Servizio di guardia in Fiscal.es, disponibile su: <https://goo.gl/Ptc24P>.

¹⁰⁹ Legge organica 8/2015 del 22 luglio sulla modifica del sistema di protezione dei bambini e degli adolescenti, disponibile su: <https://goo.gl/6Q3Snh>.

¹¹⁰ Servizio telefonico per l'attenzione e la protezione delle vittime di violenza di genere, disponibile su: <https://goo.gl/4MCRjZ>.

¹¹¹ VioGen System del Segretario di Stato e Sicurezza del Ministero dell'Interno, disponibile su: <https://goo.gl/xbwG8N>.

efficace, inviando avvertimenti, segnalazioni e allarmi quando viene identificato un episodio che potrebbe mettere a rischio la sicurezza della vittima o dei suoi figli.

In generale, le misure di sostegno e di protezione dipendono dal fatto che la vittima abbia denunciato la violenza, il che costituisce una chiara violazione dell'articolo 18, paragrafo 4 della Convenzione di Istanbul. Gli ordini di protezione di solito vengono richiesti dopo la presentazione di una denuncia, che normalmente ha luogo in un commissariato di polizia. Il numero medio di denunce presentate giornalmente dal 2007 è di 362,4, da 342 (nel 2013) a 391 (nel 2016).¹¹² Un ordine di protezione può anche essere richiesto durante il procedimento giudiziario, anche oralmente, se vi sono fatti che dimostrano che è necessario. Dopo la richiesta, è previsto un limite di 72 ore per tenere un'udienza e prendere provvedimenti. In caso di concessione di un ordine di protezione, i provvedimenti rimangono validi fino alla pronuncia di una sentenza e potranno essere modificati o ratificati nel corso dell'udienza; i provvedimenti civili devono essere espressamente richiesti attraverso un'ulteriore denuncia presentata nei 30 giorni successivi.

Nel 2017, a livello statale, sono stati richiesti 44.106 ordini di protezione, di cui 38.501 depositati presso i tribunali per la violenza di genere. In altre parole, il 13% degli ordini di protezione è stato depositato presso i tribunali ordinari. Il 2% delle richieste di ordini di protezione trattati dai tribunali specializzati è stato dichiarato inammissibile, il 30% è stato respinto e il 68% è stato accolto. In altre parole, il rapporto tra ordini di protezioni emessi e vittime è del 24%.

Gli ordini di protezione sono considerati troppo poco numerosi, inefficienti e insufficienti, e le cifre continuano a diminuire. Da gennaio 2010 si è registrato un netto calo del numero dei casi di donne che nel dicembre dello stesso anno erano ancora considerati dalla polizia come casi attivi di violenza di genere¹¹³. Le differenze regionali nel numero di ordini di protezione concessi e negati sono sostanziali. Sebbene la media nazionale per i dinieghi sia del 30%, alcune regioni

¹¹² Ministero della Presidenza. Osservatorio statale contro la violenza di genere. X Relazione, , disponibile su: <https://goo.gl/C8QYwN>.

¹¹³ Ministero della Presidenza. Osservatorio statale contro la violenza di genere. X Relazione, disponibile su: <https://goo.gl/C8QYwN>.

superano questa cifra in modo preoccupante: Catalogna (49%), Madrid (43%) e Paesi Baschi (40%).

Nel 2017 sono stati emessi 26.044 ordini di protezione che, insieme a quelli ancora attivi degli anni precedenti, hanno totalizzato 54.793 casi. Di questi, 27.607 prevedevano la protezione della polizia, anche se ciò non ne ha garantito l'efficacia. Purtroppo, in tutti gli anni per i quali sono stati raccolti i dati, sono state uccise donne protette da ordini di protezione e altre a cui erano state negate le misure di tutela, come mostra la tabella seguente:¹¹⁴

Anno	Donne uccise	Denunce presentate	Richieste di misure di protezione	Ordini di protezione in vigore
2018	47	14	11	5
2017	51	12	8	6
2016	49	17	11	6
2015	60	13	8	4
2014	55	17	10	4
2013	54	11	9	4
2012	52	10	7	4

¹¹⁴ Ministero della Presidenza, relazioni con i tribunali e uguaglianza. Segretario di Stato per l'uguaglianza e Delegazione del Governo contro la violenza di genere, disponibile su: <https://goo.gl/C8QYwN>; Relazioni del Consiglio Generale della magistratura, disponibile su: <https://goo.gl/83P3aW>.

A causa di quanto riportato sopra, e del fatto che il 70% delle condanne sono per reati occasionali (ferite, lesioni) e non per violenza abituale (nel 2017¹¹⁵ solo l'11,5% dei procedimenti riguardava casi di violenza abituale), il sistema di protezione previsto dal sistema giuridico spagnolo manca di meccanismi completi per salvaguardare il diritto alla vita delle donne che subiscono violenza, un diritto fondamentale che deve essere garantito dallo Stato.

Capitolo 4

Migliorare l'efficacia degli ordini di protezione

Sezione 1 - Rafforzamento del quadro giuridico nazionale

Analizzando la legislazione sull'ordine di protezione, si osserva che, sebbene essa sia stata successivamente modificata in diversi Stati membri dell'Unione europea¹¹⁶ al fine di garantire una maggiore efficacia delle misure di protezione delle vittime di reati di violenza domestica, esistono numerose lacune o difficoltà nell'attuazione delle misure previste dalla normativa sull'ordine di protezione. In questo capitolo, formuliamo diversi suggerimenti in merito alla modifica e all'applicazione della legislazione in materia, in particolare:

1. Nei casi in cui la legge prevede che l'ordine di protezione (OP) e l'ordine di protezione provvisorio (OPP) possano essere emessi solo in caso di violenza domestica, lasciando le vittime di altri reati violenti al di fuori di questo tipo di protezione (ad esempio, stupro, violenza sessuale o tratta di esseri umani) che non sono commessi da membri della famiglia, la legislazione dovrebbe essere modificata per consentire alle vittime di qualsiasi altra forma di violenza diversa da quelle contemplate dalla nozione di violenza domestica di richiedere l'emissione di un ordine di protezione.

¹¹⁵ Consiglio generale della magistratura spagnola. Relazione 2017, disponibile su: <https://goo.gl/kfD4M9>.

¹¹⁶ Ad esempio Romania, Bulgaria e Grecia.

2. Per quanto riguarda l'accesso di una vittima di violenza all'assistenza legale, si osserva che le procedure per contestare l'OP, vale a dire l'emissione e l'impugnazione dell'OP, l'assistenza legale della persona che richiede la protezione non è obbligatoria, ma può essere concessa su richiesta. L'assistenza legale obbligatoria nel caso di una vittima è però necessaria soprattutto perché la legge non prevede espressamente quali prove la vittima può presentare a sostegno della domanda di ordine di protezione e la sua domanda può essere rifiutata in quanto la vittima non può provare (o non sa come provare) l'esistenza dell'atto di violenza a cui è stata sottoposta.
Inoltre, anche quando alla vittima viene concessa tale assistenza, questa non è gratuita. Mentre la legislazione prevede generalmente la possibilità e le condizioni alle quali le vittime possono ricevere assistenza legale gratuita, questa viene concessa solo se la vittima ha presentato una denuncia penale ed ha allegato vari documenti che provano la sua situazione finanziaria, il che può comportare difficoltà. Allo stesso tempo, non è possibile accedere rapidamente all'assistenza legale gratuita nei procedimenti civili urgenti dinanzi al tribunale competente per l'emissione dell'OP, ma solo se è stato commesso un reato, a condizione che la vittima collabori con le autorità preposte all'applicazione della legge.
Inoltre, l'assistenza legale della vittima dopo il procedimento giudiziario o alla scadenza delle misure di protezione precedentemente adottate dal tribunale non è regolamentata. Pertanto, se la persona protetta è autorizzata a richiedere un nuovo ordine di protezione, il difensore che ha assicurato l'assistenza legale della vittima come prima misura di protezione dovrebbe anche avere la possibilità e l'obbligo di assisterla ulteriormente nel procedimento successivo. Questo aspetto è rilevante perché le vittime hanno spesso bisogno di stabilità e percepiscono il cambiamento del difensore come un evento sgradevole, soprattutto perché subire una forma di violenza ha ovviamente un forte impatto psicologico sulla vittima; è necessario prevenire la ri-traumatizzazione, ad esempio evitando che la vittima debba raccontare ripetutamente la situazione che ha portato alla violenza subita.

3. La vittima partecipa alla procedura di emissione dell'OP su convocazione; solo in casi di particolare urgenza il tribunale può emettere l'OP senza convocare le parti.
Considerando che il più delle volte l'emissione dell'OP è richiesta dalla vittima al fine di allontanare l'aggressore dall'abitazione, la legge dovrebbe prevedere la possibilità di convocare la vittima attraverso l'unità di polizia nel cui ambito territoriale risiede la vittima, evitando così i casi in cui la notifica di convocazione è lasciata, ad esempio, nella cassetta delle lettere e potenzialmente trattenuta/distrutta dall'aggressore che vive con la vittima.
4. Nel valutare le circostanze di fatto che giustificano o meno l'emissione di un ordine di protezione provvisorio, il form di valutazione del rischio che l'agente incaricato deve compilare con le domande da rivolgere alla vittima dovrebbe essere standardizzato come un form semplice con un numero limitato di domande (se possibile, con un minimo di 5 domande - massimo 10 domande), eliminando così quelle domande sulle informazioni che possono essere ottenute semplicemente accedendo alla banca dati di polizia o ad altre autorità (ad esempio, se l'aggressore aveva già avuto problemi con la legge). Inoltre, gli agenti di polizia in molti casi non hanno formazione specializzata per comunicare in maniera efficace con le vittime di violenza (domestica e non solo), e potrebbero non essere in grado di valutare correttamente il grado di rischio che supporta o meno il rilascio di un OPP.
5. Si dovrebbe prevedere che se la persona protetta viola le disposizioni dell'ordine, essa può essere tenuta a coprire le spese di emissione ed esecuzione dell'ordine solo se si dimostra che la violazione delle disposizioni dell'ordine di protezione è avvenuta in malafede. Pertanto, dovrebbe essere eliminata la possibilità che la vittima sia condannata a pagare le spese di qualsiasi violazione (anche quella causata, ad esempio, dal timore dell'aggressore), essendo altrimenti evidente il carattere dissuasivo dell'OP rispetto all'accesso alla protezione.

6. La possibilità di sospendere l'esecuzione dell'ordine di protezione dovrebbe essere eliminata dalla normativa in materia se viene presentato un ricorso contro l'emissione dell'OP o contro la decisione di subordinare la concessione di tale sospensione al pagamento di una somma determinata secondo i criteri stabiliti, ad esempio nel diritto processuale penale. Infatti, soprattutto se la somma è bassa, l'aggressore potrebbe essere incoraggiato ad adottare un comportamento violento nei confronti della vittima sapendo che l'ordine di protezione può facilmente essere sospeso.

7. La legislazione dovrebbe prevedere condizioni restrittive per la revoca dell'ordine di protezione, da prevedersi solo nel caso in cui l'autore del reato abbia rispettato i divieti o gli obblighi imposti, si sia sottoposto a consulenze psicologiche, psicoterapia, cure per le dipendenze o qualsiasi altra forma di consulenza o terapia prescritta o raccomandata, abbia rispettato le eventuali misure di sicurezza previste o, infine, se gli istituti che si occupano della libertà vigilata indicano che il grado di rischio di recidiva è sufficientemente basso e che l'aggressore non rappresenta più un pericolo reale per la vittima di violenza domestica o per la sua famiglia. In tale contesto, la relazione sul rischio di recidiva dovrebbe essere di competenza dell'istituto che si occupa della libertà vigilata nella comunità in cui è domiciliato o risiede la persona nei confronti della quale è stato emesso l'ordine di protezione.
Allo stesso tempo, le risorse umane e finanziarie destinate ai servizi di libertà vigilata dovrebbero essere notevolmente aumentate, in quanto essi incontrano difficoltà nell'adempimento dei loro compiti a causa della mancanza di personale e di fondi, per cui è spesso difficile ottenere in maniera rapida una relazione sul rischio di recidiva.

8. La legge dovrebbe prevedere forme di assistenza immediatamente accessibili alla vittima nei casi in cui l'aggressore è l'unico a sostenere economicamente la famiglia. Attualmente non esistono servizi sociali che rispondono al bisogno della vittima di ottenere l'indipendenza e di ricostruire una nuova vita quando viene finalmente separata dall'aggressore, e molte delle vittime sono colpite dalla mancanza di fiducia

nelle proprie forze in termini di mezzi di sussistenza per se stesse e i loro figli, sia a causa della scarsa istruzione che della mancanza di formazione professionale. Spesso, quindi, la vittima sceglie di non richiedere una forma di protezione, a causa della mancanza di fiducia nel fatto che è in grado di garantire uno standard di vita per sé e per i propri figli in caso di allontanamento dell'aggressore che sostiene la famiglia.

9. Inoltre, le autorità dovrebbero adottare misure per evitare il rischio di divulgazione di dati relativi all'esistenza di violenza domestica o allo status di vittima di violenza domestica in caso di attuazione di misure per monitorare il rispetto dell'ordine di protezione. Pertanto, per quanto riguarda il controllo dell'osservanza dell'ordine di protezione, la legge o i relativi regolamenti di attuazione dovrebbero prevedere la possibilità di nominare un funzionario di polizia specializzato in questioni di violenza domestica all'interno dell'unità di polizia locale che abbia contatti diretti con la persona protetta dall'OP/OPP e possa essere prontamente informato in caso di violazione delle disposizioni dell'OP/OPP.

Allo stesso tempo, la raccolta di informazioni pertinenti presso i colleghi della vittima/aggressore o presso l'istituto di istruzione della vittima (quale misura adottata per controllare il rispetto dell'ordine di priorità) deve essere effettuata dai funzionari di polizia in maniera discreta, in modo da non disturbare l'attività della vittima nei luoghi citati. La copertura mediatica o la pubblicità, anche involontaria, dell'atto di violenza di cui la donna è stata vittima e che ha motivato il rilascio dell'OP/OPP può avere un effetto deterrente sull'accesso della vittima a questa forma di protezione, in quanto il timore maggiore delle vittime di reati di violenza domestica è legato in particolare alla possibilità di rivelare alla comunità in cui vivono o svolgono le loro attività di interesse le circostanze in cui sono state vittime di tale forma di violenza.

10. Analogamente alle misure adottate nel caso delle vittime di tratta di esseri umani, dovrebbe essere creato un quadro normativo per adottare misure volte a rendere anonimi i dati sulle vittime di reati di violenza domestica o sulle persone che richiedono

il rilascio di un OP/OPP attraverso pronunce giudiziarie quando le informazioni sono riportate sul portale dei tribunali o di altre autorità, per far sì che le donne in questione non siano identificate come vittime di violenza domestica.

11. Al fine di migliorare l'efficacia dell'ordine di protezione, sarebbe necessario introdurre una sanzione complementare nel caso in cui venga commesso il reato di inosservanza dell'OP/OPP (e questa fattispecie di reato dovrebbe essere introdotta nei paesi le cui legislazioni non la prevedono), ossia il divieto per un periodo da uno a cinque anni di comunicare con la vittima o i suoi familiari, le persone con cui ha commesso il reato o altre persone stabilite dal tribunale, o il divieto di avvicinarsi a loro e/o al loro domicilio, luogo di lavoro, scuola o ad altri luoghi in cui la vittima svolge attività sociali alle condizioni stabilite dal tribunale.
12. Inoltre, nel caso in cui siano coinvolti minori e non sia in corso un processo sulla loro custodia, le visite dell'aggressore (per consentire l'instaurazione di relazioni personali con i minori quando l'aggressore è uno dei genitori) dovrebbero essere supervisionate, consentite in condizioni restrittive, e dovrebbero avvenire in presenza di uno psicologo.
13. Si segnala inoltre la necessità di istituire per le autorità coinvolte nel rilascio dell'OP/OPP (polizia, procura, tribunali) l'obbligo di segnalare i casi di violenza domestica (e non solo) al momento della risoluzione definitiva del caso per permettere la raccolta di dati *da parte di un'unica autorità centrale* con responsabilità nel campo della lotta e della prevenzione della violenza domestica o di altre forme di violenza. Attualmente il sistema di raccolta di queste informazioni è infatti carente e di conseguenza le informazioni disponibili non riflettono la realtà dei casi di violenza domestica o di altri tipi di violenza, poiché non vi è l'obbligo (ma solo una raccomandazione) di riferire informazioni o di produrre statistiche al riguardo.

14. Al fine di aumentare l'efficacia degli ordini di protezione, è anche necessario promuovere lo spirito civico in questo ambito, con particolare attenzione all'educazione legale nelle scuole, anche in relazione alla violenza domestica o altre forme di violenza o molestie. Pertanto, le attività di formazione legale dovrebbero essere svolte con la partecipazione volontaria di magistrati con formazione pedagogica e specializzati nella risoluzione di tali cause (civili o penali). Allo stesso tempo, dato che la partecipazione dei magistrati volontari a tali attività può essere ostacolata dalla durata limitata del loro tempo libero, poiché i giudici sono estremamente impegnati, i magistrati volontari dovrebbero essere parzialmente sollevati dalle loro funzioni (ad esempio, quando vengono loro affidate altre funzioni amministrative in tribunale, oltre a quelle relative al processo).

Sezione 2 - Accesso al gratuito patrocinio per le vittime che richiedono un ordine di protezione

Per molte donne vittime di violenza domestica, la preoccupazione per la loro capacità di provvedere a se stesse e ai propri figli è a volte una delle ragioni per rimanere o tornare a vivere in una relazione violenta. L'ordine di protezione è uno strumento efficace per fermare la violenza domestica. L'assistenza legale degli avvocati è un aspetto importante per aiutare le donne ad ottenere tale ordine di protezione e a richiedere ulteriori misure preventive contro gli aggressori. Oltre a sostenere i sopravvissuti alla violenza domestica, l'assistenza legale fornita dagli avvocati può aiutare le vittime a raggiungere l'indipendenza economica e a ricostruire la propria vita. L'assistenza legale per le vittime di violenza domestica può promuovere la responsabilizzazione individuale e la fiducia in se stesse, fornendo alle donne gli strumenti e le conoscenze per accedere al sistema giudiziario per proteggere ed esercitare i loro diritti.

Le cause della violenza domestica sono complesse e non esiste un'unica politica o un unico programma in grado di prevenirla completamente. Ma c'è un passo cruciale e molto atteso che,

una volta compiuto, può fare una grande differenza nella vita di queste vittime: garantire loro l'accesso all'assistenza legale, indipendentemente dalla loro capacità di pagare per questo servizio.

Effettuando un'analisi complessiva della situazione, in molti paesi europei si può notare che le vittime di violenza domestica non sempre hanno un accesso immediato e completo all'assistenza legale. Se le vittime di violenza domestica dispongono di risorse finanziarie adeguate, possono assumere e pagare un avvocato. Ma se la vittima non dispone di risorse economiche sufficienti, può cercare di accedere al gratuito patrocinio.

Mentre gli autori di reato hanno diritto all'assistenza legale (assistenza legale obbligatoria prevista dalla legge), le vittime di violenza domestica che richiedono un ordine di protezione non hanno automaticamente diritto al gratuito patrocinio, perché in molti paesi questa è considerata una questione di diritto civile ed è necessario seguire una procedura complessa per dimostrare che non si hanno le risorse economiche necessarie per pagare un avvocato. Pertanto, se le vittime non sono assistite da un'organizzazione non governativa attraverso la propria rete di avvocati permetta loro di ricevere assistenza legale gratuita, esse devono passare attraverso il "processo burocratico" per richiedere il gratuito patrocinio, presentando diversi documenti che dimostrino la loro situazione finanziaria.

Oltre alla presentazione di questi documenti, in alcune legislazioni è previsto che le vittime di reati che richiedono il gratuito patrocinio devono averne informato l'autorità giudiziaria entro un determinato periodo di tempo¹¹⁷.

Le donne vittime di violenza domestica che non possono permettersi un avvocato devono affrontare da sole complicate sfide legali. Senza un'adeguata assistenza legale, possono perdere

¹¹⁷ Ad esempio, nella legislazione rumena è stabilito che, per ricevere assistenza legale gratuita, le vittime di reati devono presentarsi alle autorità inquirenti o al tribunale entro 60 giorni dalla data del reato e il reddito mensile per familiare della vittima deve essere almeno pari al salario minimo di base del reddito nazionale lordo dell'anno in cui la vittima ha presentato la richiesta di assistenza legale gratuita (legge n. 211/2004 su alcune misure per la protezione delle vittime di reato).

la causa e correre il rischio di non ottenere un ordine di protezione dal tribunale, il che rende impossibile sfuggire alla situazione di violenza e andare avanti con la propria vita.

La questione dell'accesso all'assistenza legale a spese dello stato per le donne vittime di violenza domestica deve essere affrontata da diversi punti di vista.

1. Migliorare la legislazione nazionale sul diritto al gratuito patrocinio per le donne vittime di violenza domestica che richiedono un ordine di protezione e che sono impegnate in ulteriori procedimenti legali contro i loro aggressori. Le donne vittime di violenza domestica e di altre forme di aggressione non dovrebbero essere tenute a seguire un iter burocratico in cui devono dimostrare con molti documenti il loro reddito per ricevere assistenza legale gratuita. Sono necessarie modifiche legislative in merito alle misure di protezione per le vittime di reati, gli ordini di protezione, l'accesso al gratuito patrocinio e le altre forme di assistenza legale in ambito civile.
2. Aumentare il numero di avvocati specializzati che possano assistere adeguatamente le donne vittime di violenza domestica che richiedono un ordine di protezione o che sono coinvolte in procedimenti giudiziari contro i loro aggressori. La lotta alla violenza contro le donne richiede il pieno impegno di diverse figure professionali, tra cui sicuramente gli avvocati. Questo perché l'emersione dalla violenza implica quasi sempre un'azione penale e/o civile, e avere un avvocato ben preparato è un punto essenziale per ottenere un risultato positivo. I codici di diritto sono diversi da un paese all'altro, le regole possono variare nelle loro specificità, ma esistono anche norme sulla violenza contro le donne a livello europeo e internazionale che devono essere conosciute da tutti i professionisti legali che entrano in contatto con le donne sopravvissute alla violenza domestica e ad altre forme di aggressione. Tuttavia non tutti gli avvocati che operano nell'Unione europea in rappresentanza delle donne che hanno subito violenza domestica sono preparati sull'argomento. Per questo motivo è importante formare gli avvocati in tutta l'Unione europea sugli strumenti giuridici nazionali ed europei e sulle pratiche disponibili. Gli avvocati devono avere una conoscenza giuridica approfondita della

normativa del proprio paese e di alcuni degli altri paesi europei, e devono sapere come attingere dalle normative comunitarie e dal diritto internazionale nei casi di violenza contro le donne. Dei programmi di formazione annuali sono più che necessari sulla base dell'attuale contesto nazionale ed europeo della violenza contro le donne. Tali corsi dovrebbero almeno affrontare temi quali: la dinamica della violenza domestica, il quadro giuridico internazionale ed europeo (ad esempio la Convenzione di Istanbul, la Direttiva 2011/99/UE sull'Ordine di protezione europeo e altre direttive e regolamenti europei); il superamento degli ostacoli e l'accesso alla giustizia; la risposta della giustizia civile e penale contro la violenza domestica e altre forme di aggressione contro le donne; come gli avvocati che lavorano con i sopravvissuti alla violenza domestica possono adottare un approccio incentrato sul trauma nella loro attività legale; l'impatto del trauma e la sua gestione nel corso dei procedimenti legali. Il programma annuale di formazione degli avvocati, sviluppato dagli Ordini degli avvocati, dovrebbe includere almeno diverse sessioni di formazione sulla violenza domestica, e gli avvocati d'ufficio che intendono assistere le vittime dovrebbero essere tenuti a partecipare a tali corsi di formazione prima di prendere in carico casi di violenza contro le donne.

3. Migliorare la cooperazione tra organizzazioni non governative, centri o rifugi privati e pubblici per le donne vittime di violenza domestica e associazioni di avvocati, affinché le vittime abbiano accesso ad avvocati che possano aiutarle, consigliandole sui percorsi da seguire per avviare azioni legali contro i loro aggressori. Aprire un ufficio di consulenza legale in collaborazione con gli Ordini di avvocati con lo scopo di fornire consulenza e informazioni di facile utilizzo per le donne per consentire loro di riconoscere i loro diritti e per aumentare la loro consapevolezza sulle procedure legali che possono essere avviate contro gli autori dei reati.
4. Le autorità dovrebbero concentrare la loro attenzione sullo sviluppo di meccanismi nazionali di riferimento per fornire assistenza legale alle donne vittime di violenza. La logica per lo sviluppo di sistemi di segnalazione appropriati è quella di promuovere un

approccio globale per sostenere le donne vittime di violenza domestica attraverso una serie di servizi che includono anche l'assistenza legale. Sviluppare un sistema di riferimento per l'assistenza legale non significa necessariamente creare nuovi servizi; in realtà si tratta di coordinare l'informazione, il sostegno, l'assistenza da parte di istituzioni credibili e organizzazioni con una buona competenza nel fornire servizi di qualità. Le istituzioni e le organizzazioni che si occupano di donne vittime di violenza domestica possono imparare dall'esperienza degli stakeholder che si occupano delle vittime della tratta di esseri umani (le donne rappresentano un numero importante di tali vittime) che nel tempo hanno sviluppato meccanismi nazionali per l'identificazione, il riferimento e l'assistenza. Istituzioni e organizzazioni con competenze in materia di assistenza legale, procedure giudiziarie, emissione di ordini di protezione e agenzie governative con competenze su questioni di genere possono firmare un protocollo d'intesa che definisca i rispettivi ruoli e responsabilità per sostenere l'accesso all'assistenza legale gratuita per le vittime di violenza domestica. Il passaggio a un meccanismo consolidato e funzionante di riferimento per l'assistenza legale e altri servizi di sostegno rappresenta un passo cruciale per garantire una maggiore tutela dei diritti e assistenza alle donne vittime di violenza domestica e di altre forme di aggressione. Stabilire un meccanismo nazionale di riferimento ben funzionante per l'assistenza legale e altri servizi di supporto significa anche prendere in considerazione diverse fasi quali: condurre una valutazione dei bisogni degli attuali servizi disponibili per l'assistenza legale, sviluppare strumenti e strategie per affrontare le questioni legali relative alla fornitura di tali servizi, promuovere strategie che consistono nel coinvolgimento attivo di molteplici stakeholders come polizia, tribunali, Ordini degli avvocati, creare reti sostenibili tra i fornitori di assistenza legale, assicurare un costante scambio di migliori pratiche e lezioni apprese, sviluppare strumenti di monitoraggio e valutazione per valutare la qualità dell'assistenza legale e di altri servizi di supporto forniti alle donne vittime di violenza domestica. Poiché un sistema di riferimento dipende in larga misura dalle capacità di tutto il personale responsabile, i membri dello staff dovrebbero intraprendere un serio programma di formazione sulle procedure

operative standard e sulle strategie che devono essere applicate nella pratica per garantire un processo di riferimento efficiente per l'assistenza legale e altri servizi di supporto alle vittime di violenza che richiedono un ordine di protezione o sono coinvolte in altri procedimenti giudiziari in cause civili e penali contro gli autori di violenza.

Sezione 3 - Strategie di monitoraggio dell'efficacia dell'ordine di protezione

La Convenzione di Istanbul¹¹⁸ stabilisce che le misure di protezione devono essere concepite per rispondere alle esigenze specifiche delle donne e dei minori, e che devono essere accessibili alle vittime. È pertanto necessario ampliare la prospettiva per includere in tali misure la soggettività delle donne, e di coloro che dipendono da esse, in tali situazioni di violenza, in modo da garantire una protezione completa ed efficace. Occorre tener conto di fattori quali la personalità, la storia familiare, la sensazione di essere a rischio o aggressioni subite in precedenza.

Nel definire la violenza di genere, tutti gli strumenti internazionali¹¹⁹ sottolineano che essa non solo include il danno subito a causa del fatto che sono donne, ma anche che l'eventuale danno deve essere considerato come violenza di genere, e quindi deve essere soggetto a protezione. È essenziale valutare la situazione delle donne che subiscono questo tipo di violenza per definire le misure di protezione necessarie in ogni singolo caso.

Per quanto riguarda le misure volte a migliorare le procedure di polizia per l'applicazione degli ordini di protezione, presentiamo una serie di proposte volte a comprendere, indagare e analizzare i fattori che impediscono di fornire una protezione reale:

¹¹⁸ Istanbul Convention, disponibile su: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home>.

¹¹⁹ Beijing Declaration and Platform for Action, disponibile su: <https://goo.gl/Tdt6Y1>.

- Quando le misure di protezione non sono state concesse: casi in cui le donne hanno richiesto un ordine di protezione, questo è stato negato e le vittime sono state aggredite o uccise dalla persona contro cui sono state richieste le misure (secondo fonti ufficiali, tra il 2012 e il 2018, solo in Spagna, 31 donne sono state uccise dopo aver ricevuto un diniego di emettere misure di protezione).
- Quando non sono state richieste misure di protezione: casi in cui né la donna né il pubblico ministero le ha richieste, anche se è stata presentata una denuncia ed è stata dimostrata l'esistenza di un rischio, e la donna ha finito per essere uccisa dalla persona contro cui è stata presentata la denuncia (secondo i dati ufficiali, tra il 2012 e il 2018, 30 donne sono state uccise in Spagna dopo aver presentato una denuncia senza chiedere misure di protezione).

È pertanto necessario istituire, a seguito dell'indagine e dell'analisi dei casi summenzionati, un meccanismo di misure punitive e l'attribuzione di responsabilità agli operatori della giustizia coinvolti. Tale meccanismo deve a sua volta includere le valutazioni effettuate, oltre alle raccomandazioni per porre rimedio alle procedure che si rivelano dannose per la progettazione di meccanismi di protezione in ciascun paese. Si tratta di un modo per prevenire l'impunità nei casi di violazione dei diritti umani che potrebbe aumentare la fiducia delle donne nelle istituzioni.

Per quanto riguarda le procedure di polizia, per applicare efficacemente gli ordini di protezione è necessario tenere conto delle seguenti azioni:

- L'intervento della polizia avverrà ovunque, in luoghi pubblici o privati, in caso di aggressioni o situazioni di rischio. Saranno effettuati sopralluoghi nelle abitazioni private in caso di reati flagranti o con il permesso dei residenti o almeno della vittima. È importante fare un'ispezione, raccogliere le prove dell'aggressione e informazioni sui possibili testimoni.
- Redigere un rapporto di polizia completo con tutte le prove raccolte dalla polizia, con informazioni specifiche - compresi i recapiti telefonici e le precedenti azioni violente di

cui si è a conoscenza – in modo che la raccolta delle prove non sia di esclusiva responsabilità della vittima.

- Per quanto riguarda l'aggressore: leggere i suoi diritti, confiscare qualunque arma, se del caso, e – se necessario – condurlo alla stazione di polizia o presso il tribunale.
- Prendere in considerazione le situazioni e i contesti personali e culturali delle donne, nonché le loro esigenze e il tipo di reato subito.
- Istituire unità di polizia con una formazione specifica sulla violenza di genere che forniscano assistenza 24 ore su 24, sette giorni su sette.
- Allestire e migliorare i locali delle strutture di polizia in cui le vittime e i testimoni sono assistiti, per prevenire eventuali vittimizzazioni secondarie:
 - Separare le sale d'attesa in modo che le vittime possano essere il più possibile a proprio agio.
 - Predisporre una stanza per i minori, se presenti, che si adatti alle loro esigenze, in modo tale che essi non assistano alla presentazione della denuncia.
 - Garantire la possibilità di presentare la denuncia in un luogo che garantisca la privacy.
- Migliorare le valutazioni del rischio effettuate presso le stazioni di polizia, trasformandole in qualcosa di diverso da un elenco preimpostato di domande. Al contrario, si dovrebbe assicurare un'audizione di qualità condotta da una persona specializzata.
- Garantire che, al momento della presentazione della denuncia alla stazione di polizia, sia presente un avvocato esperto, se la donna lo desidera, o altri servizi di assistenza alle vittime (come uno psicologo o un educatore), come previsto dalla Direttiva europea¹²⁰.
- Elaborare un piano di protezione durante l'assistenza iniziale prestata alla donna dalla polizia o da un servizio specializzato.
- Stabilire un protocollo per le denunce che garantisca che:

¹²⁰ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le norme sui diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato. <https://goo.gl/8iQCtG>

- Venga raccontato l'intero corso di possibili violenze di genere da parte dell'aggressore, e non solo gli episodi occasionali più recenti, in modo da fare un'analisi approfondita del comportamento dell'aggressore durante tutta la relazione e del senso di paura e di rischio della donna.
- Alla donna vengano poste domande specifiche su altri atti di violenza, non solo fisica, ma anche di eventuale controllo economico, la mancata consegna di documenti, minacce ai suoi familiari, insulti, ecc.
- L'audizione venga condotta con empatia, ascolto attivo, cordialità e rispetto, in modo che le donne siano disposte a descrivere l'intero processo di violenza e non solo l'episodio più recente.
- Consegnare una copia della denuncia alla donna.
 - È obbligatorio segnalare il rischio concreto che la donna corre nel caso in cui ritorni a casa dopo aver presentato la denuncia e adottare misure per la sua protezione.
 - È obbligatorio che gli operatori giudiziari e la polizia informino la donna del suo diritto di regolarizzare la situazione amministrativa e di come ciò possa essere realizzato.
 - È obbligatorio rinviare la donna a una rete globale di risorse e informarla della possibilità di accesso a un alloggio protetto.
 - Dopo aver richiesto un ordine di protezione, l'aggressore deve essere portato davanti a un tribunale prima dell'inizio del procedimento giudiziario.
 - Migliorare il monitoraggio degli ordini di protezione da parte della polizia, ad esempio¹²¹ assegnando le attività di monitoraggio a una persona specifica.
 - Assicurarsi che la supervisione del caso sia affidata ad un unico team.
 - Fornire alla donna sottoposta a misure di protezione la possibilità di comunicare con l'agente di polizia incaricato di sorvegliare il suo caso.

¹²¹ Buone pratiche di intervento della polizia in materia di violenza di genere. Progetto Hera. Consiglio comunale di Valencia. Polizia locale di Valencia disponibile su: <https://bit.ly/2G1CiAT>.

- Creare un file con le informazioni necessarie per una protezione efficace (indirizzo, numeri di telefono della donna e dei membri della famiglia, scuola dei figli e misure di protezione per la casa, luoghi frequentati dall'aggressore, veicoli che guida, fotografie, una breve storia del caso e il profilo criminale).
- Far sì che la donna assuma un ruolo attivo, e non passivo, nell'ambito delle misure di protezione.
- Creare un protocollo d'azione per la polizia per le situazioni in cui la vittima vive nella stessa zona dell'aggressore (aree urbane con popolazione ridotta, luoghi di lavoro, scuole, ecc.)
- Attuare una rivalutazione del livello di rischio nelle situazioni di violenza di genere su richiesta dei servizi sociali specializzati che assistono le donne vittime di violenza.
- Nelle valutazioni del rischio è necessario includere i bambini e coloro che dipendono dalle donne vittime di violenza di genere.
- Deve essere assicurato il coordinamento tra le unità di polizia e gli operatori sanitari che assistono le donne per garantire un flusso stabile e continuo di informazioni e minimizzare le emergenze e le situazioni di rischio.
- In situazioni di violenza che coinvolgono i figli a carico, valutare le misure civili immediate, come visite supervisionate o presso centri speciali, la sospensione del diritto di visita e persino una raccomandazione al tribunale competente per la revoca della potestà genitoriale.
- Alla termine dell'attuazione delle misure riguardanti i bambini, deve essere richiesto un rapporto psicosociale su di loro al fine di modificare le misure se necessario e garantire l'interesse superiore del minore.
- Sviluppare un sistema, una linea di assistenza telefonica o altri strumenti specifici per consentire alle donne di notificare rapidamente agli agenti delle forze dell'ordine i casi di inosservanza dell'ordine di protezione da parte dell'autore del reato.
- Attuare o migliorare il sistema tecnico dei dispositivi di identificazione elettronica coinvolgendo le organizzazioni amministrative, politiche e di sicurezza, in modo da

promuoverne l'uso per la valutazione del "rischio medio" e solo in casi eccezionali per il "basso rischio".

- I sistemi di identificazione elettronica causano il minor disagio possibile alle donne che hanno bisogno di protezione, essendo accessibili a tutte le donne e di facile comprensione.
- Creare una banca dati elettronica aggiornata in tempo reale e accessibile ai servizi di assistenza specializzati per le donne, alle procure, alle autorità di polizia e ai tribunali. Una banca dati di questo tipo potrebbe contribuire alla raccolta di dati statistici.
- Per quanto riguarda la violazione degli ordini, creare meccanismi elettronici che consentano la registrazione delle violazioni commesse dagli aggressori, al fine di adottare misure punitive, se del caso, evitando in ogni momento la vittimizzazione delle donne.
- Garantire fondi adeguato e stabile per i sistemi di identificazione elettronica.
- Creare materiale pubblicitario e di sensibilizzazione sugli ordini di protezione in uno stile chiaro, semplice e comprensibile e disponibile in più lingue, tra cui:
 - In quali circostanze una persona può ottenere un OP
 - Come ottenere un OP
 - Luogo o località in cui una persona richiede un OP
 - Quali misure possono essere prese in considerazione sia per le donne che per i bambini e le altre persone a carico?
- Adottare misure che portino le donne ad avere maggiore fiducia nelle forze dell'ordine nelle situazioni di violenza.
- Promuovere l'adozione di convenzioni tra lo Stato e gli enti locali, in modo che le forze dell'ordine locali, dopo aver valutato il livello di rischio, possano essere i soggetti responsabili della protezione delle vittime, essendo ad esse più vicine.
- Creare organismi di coordinamento a livello locale con la partecipazione dei funzionari responsabili della tutela delle donne, nonché dei servizi sociali specializzati della zona.
- Elaborare meccanismi extra-giudiziari che garantiscano la protezione delle donne ad alto rischio di violenza di genere, anche in assenza di una denuncia formale.

- Attuare, migliorare ed espandere tutte le misure di protezione contro le varie forme di violenza di genere.

Le raccomandazioni di questo capitolo promuovono la formazione specialistica degli agenti di polizia per affrontare adeguatamente la complessità del fenomeno della violenza di genere, consigliando, *inter alia*, di mettere a disposizione risorse 24 ore su 24, svolgere audizioni che non si limitino ai più recenti episodi di violenza ed abbiano luogo in locali adeguati, valutando il rischio tenendo conto di fattori soggettivi e oggettivi, e adottando sistemi elettronici che prevenano le violazioni delle misure. Infine, si raccomanda di uniformare le linee guida di azione comune e di specificare nei protocolli esistenti le modalità di gestione dei casi di violenza da parte degli agenti di polizia, al fine di garantire la protezione delle donne.

Gli enti e le istituzioni pubbliche, e soprattutto la polizia, sono particolarmente responsabili di prevenire gli episodi di violenza, proteggere le vittime e condannare ogni forma di comportamento aggressivo e discriminatorio nei confronti delle donne, al fine di fornire una protezione efficace.

Allegato - Stakeholder nazionali

- Consiglio Superiore della Magistratura, Romania
- Agenzia nazionale per le pari opportunità per le donne e gli uomini, Romania
- Rete per la prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne, Romania
- Commissione nazionale per la lotta alla tratta di esseri umani, Bulgaria
- Procura della Repubblica, Bulgaria
- Istituto nazionale della giustizia, Bulgaria
- Ministero dell'interno, Direzione generale Polizia nazionale, Bulgaria
- Alleanza per la protezione contro la violenza di genere, Bulgaria
- Consiglio superiore della magistratura, Bulgaria
- Ministero degli Affari Esteri Ufficio del relatore nazionale sulla tratta di esseri umani (NRO), Relatore nazionale greco sulla tratta di esseri umani, Grecia
- Segretariato generale per l'uguaglianza di genere – Ministero dell'Interno, Grecia
- Direttore del Tribunale di primo grado di Atene Grecia
- Capo della Segreteria del Presidente della Corte Suprema, Grecia
- Capo del tribunale per reati singoli di Atene, Grecia
- Capo della Procura di Atene, Grecia
- Capo del dipartimento Ordini di protezione del Tribunale di primo grado di Atene, Grecia
- Ufficio Stampa della Polizia Ellenica, Grecia
- Centro di ricerca per l'uguaglianza di genere (K.E.E.th.I.), Grecia
- Centro DIOTIMA per la ricerca e gli studi sulle donne, Grecia
- Azione Aiuto, Grecia
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), Italia
- Ministero dell'Interno, Direzione centrale della Polizia Criminale, Italia
- Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Italia
- Ministero per le Pari Opportunità, Italia

- Ministero dell'interno, Spagna
- Osservatorio nazionale sulla violenza contro le donne, Spagna
- Consiglio generale dell'autorità giudiziaria spagnola, Spagna
- Delegazione governativa per la violenza di genere, Spagna
- Ufficio del Procuratore Generale di Stato, Spagna
- Difensore civico spagnolo, Spagna
- Istituto basco delle donne (Emakunde), Spagna
- Piattaforma d'ombra CEDAW, Spagna
- La rete di donne latinoamericane, Spagna
- Femicidio.net, Spagna
- Fondazione Aspacia, Spagna
- Organizzazione Sortzen, Spagna
- ONG Donne nella zona di conflitto, Spagna
- Médecins du Monde, Spagna



Finanziato dal programma Giustizia dell'Unione Europea

Asociatia
PRO REFUGIU.org

CSD
CENTER FOR
THE STUDY OF
DEMOCRACY



 CENTRE FOR
EUROPEAN
CONSTITUTIONAL
LAW
TOMASOULAKI AND DEMETER YANAKIS FOUNDATION

 **CILD** Italian Coalition
for Civil Liberties and Rights

trabe
trabe.com