

Donne inForma

Approfondimenti

Anziane e Violenza 2

*LA CONVENZIONE DI ISTANBUL E IL GREVIO
(Gruppo di esperti sulla violenza contro le donne)*

Presentazione

Questo non è il nostro primo approfondimento relativo alla violenza sulle donne (si veda Donne inForma violenza) ma si è ritenuto importante proseguire la sorveglianza su qualsiasi iniziativa, attività o strumento utile a migliorare sempre di più le capacità necessarie ad intercettare, contenere e, possibilmente, superare questa barbarie umana, etica e sociale.

La “**Convenzione di Istanbul**” risponde, nel limite dello strumento, al bisogno cognitivo sia in termini quantitativi che qualitativi e normativi.

L’aspetto più interessante è che la stessa Convenzione istituisce uno **specifico meccanismo di controllo** allo scopo di garantire un’efficace attuazione delle sue disposizioni da parte dei Paesi sottoscrittori istituendo e incaricando il **Gruppo di esperti, indipendenti, sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO)** di vigilare sull’attuazione della Convenzione.

I suoi membri sono eletti tra i candidati designati dai Paesi sottoscrittori, con un mandato di quattro anni.

Quest’anno è stato pubblicato il primo rapporto del GREVIO sull’attuazione, in Italia, della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

Tanti gli apprezzamenti in esso contenuti per quanto fatto nel nostro Paese ma ancor più interessanti le **raccomandazioni**, ampiamente analizzate in questo lavoro.

Ma, mentre Grevio ha analizzato lo stato di attuazione della Convenzione attraverso la verifica dell’attività normativa del nostro Paese, la Corte di Strasburgo, a seguito dei troppi proscioglimenti, ha chiesto all’Italia di creare “rapidamente un sistema completo di raccolta dati sugli ordini di protezione e fornisca dati statistici sul

numero di domande ricevute, i tempi medi di risposta delle autorità, il numero di ordini effettivamente attuati”. In sintesi ci viene chiesto di documentare l’attività della magistratura attraverso una puntuale e documentata rilevazione del fenomeno, cosa che questo Coordinamento Donne ha vanamente chiesto da troppo tempo. A noi preme comunque riportare, ancora una volta, l’attenzione sulle varie forme di violenza cui sono esposte le donne anziane.

Questo target di popolazione, sottostimato sia qualitativamente che quantitativamente, sembra possedere quelle particolari fragilità che lo rendono destinatario di un vero campionario di forme di violenza. Parliamo di ricatto economico, affettivo, relazionale. Parliamo di abbandono, di percosse, di isolamento e di costrutti culturali che le rendono vittime inconsapevoli o, addirittura, consenzienti (già oggetto di approfondimento nel nostro numero di Donne inForma Violenza).

E riteniamo fondamentale continuare ad attenzionare il disordine normativo, e non solo, che orbita intorno alla condizione di malattia o non autosufficienza delle donne anziane che le espone ancor di più al rischio violenza.

La Cura, con la C maiuscola, deve trovare più spazio nella rilevazione di genere, partendo dall’analisi dei bisogni dei vari attori e contesti senza dimenticare la certificazione del lavoro formale e informale che sviluppa. Infatti, la Cura delle professionalità coinvolte nella trattazione delle tante forme di violenza, tra cui quella assistita, deve essere parte integrante delle nostre strategie concertative.

La malattia, la multicronicità, la depressione, la perdita delle relazioni familiari e di prossimità stanno diventando un fertilissimo substrato per **predatori gentili**.

Donne inForma

Per concludere, trovo interessante, utile e finalmente intrapreso un vero percorso verso una nuova consapevolezza sul fenomeno della violenza sulle donne e trovo confortante sapere che ci sia una Associazione indipendente come GREVIO a verificare l'esito delle politiche messe in campo dai decisori politici, ma mi auguro che si perfezionino gli strumenti utili a individuare con maggiore puntualità i meccanismi culturali, sociali ed economici in cui si strutturano i comportamenti violenti.

Strumenti che, anche nella nostra realtà sindacale, andrebbero perfezionati e resi funzionali ad una più incisiva **concertazione sociale territoriale** capace di accogliere le attuali criticità del mondo femminile al fine di creare reti di tutela nei territori.

Coordinatrice Donne Nazionale
Maria Irene Trentin

LA CONVENZIONE DI ISTANBUL

La “**Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne¹ e la violenza domestica**”, nota come “**Convenzione di Istanbul**”, è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa nell’Aprile del 2011, per poi essere aperta alla firma l’11 maggio 2011.

A seguito della ratifica di un numero minimo di dieci Stati (tra i quali almeno otto membri del Consiglio d’Europa) è entrata in vigore il 1° Agosto 2014.

L’Italia ha sottoscritto la Convenzione il 27 Settembre 2012 per poi ratificarla con la Legge n. 77 del 27 Giugno del 2013. Lo strumento di ratifica italiano è stato poi depositato presso il Segretariato Generale del Consiglio d’Europa il 10 Settembre 2013.

Al momento la Convenzione è stata firmata da 44 Stati membri del Consiglio d’Europa e dall’Unione europea, che l’ha sottoscritta il 13 giugno 2017.

Gli Stati che l’hanno ratificata sono 34 (di cui 21 membri dell’Unione europea) e sono : Albania, Andorra, Austria, Belgio, Bosnia ed Erzegovina, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Grecia, Irlanda, Islanda, Lussemburgo, Italia, Malta, Monaco, Montenegro, Nord macedonia, Norvegia, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, San Marino, Serbia, Slovenia, Spagna, Svezia, Svizzera, Turchia.

¹ Il Termine “**violenza contro le donne**” si riferisce a tutte le forme di violenza contro le donne perseguibili ai sensi del Capitolo V della Convenzione (Diritto sostanziale) e che comprendono: la violenza psicologica, lo stalking, la violenza fisica, la violenza sessuale, il matrimonio forzato, le mutilazioni genitali femminili, l’aborto forzato e la sterilizzazione forzata, le molestie sessuali. Si riferisce inoltre alla violenza domestica contro le donne che è definita come violenza fisica, sessuale, psicologica o violenza economica che si verifichi all’interno della famiglia o del nucleo familiare o con gli attuali o i precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l’autore della violenza condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

La Convenzione rappresenta il primo **strumento internazionale giuridicamente vincolante** che ha il fine di creare un **quadro normativo completo e integrato a tutela delle donne** contro qualsiasi forma di violenza. Di particolare rilevanza l’esplicito riconoscimento della violenza contro le donne quale **violazione dei diritti umani** e come forma di discriminazione contro le donne.

La Convenzione interviene anche nell’ambito della violenza domestica, la quale non colpisce solo le donne ma anche altri soggetti, come i bambini e gli anziani, ai quali vengono dunque applicate le stesse tutele.

La Convenzione di Istanbul si compone di un **Preambolo, 81 articoli** raggruppati in dodici capitoli e di un allegato; mentre il preambolo richiama i principali strumenti che, nell’ambito del Consiglio d’Europa e delle Nazioni Unite, sono connessi al tema oggetto della Convenzione, gli **obiettivi** sono elencati nel dettaglio dall’articolo 1, e sono:

- a) *proteggere le donne **da ogni forma di violenza** e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;*
- b) *contribuire ad eliminare **ogni forma di discriminazione** contro le donne e promuovere la concreta parità tra i sessi, ivi compreso rafforzando l’autonomia e l’autodeterminazione delle donne;*

Donne inForma

- c) predisporre un **quadro globale**, politiche e misure di protezione e di assistenza a favore di tutte le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica;
- d) promuovere la **cooperazione internazionale** al fine di eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- e) sostenere e assistere le organizzazioni e autorità incaricate dell'applicazione della legge in modo che possano collaborare efficacemente, al fine di adottare un **approccio integrato** per l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

Agli Stati è richiesto di operare concretamente in **quattro specifici ambiti di azione**, detti delle “quattro P”: **Prevenzione, Protezione e sostegno delle vittime; Perseguimento dei colpevoli; Politiche integrate.**

Per la **Prevenzione** è fortemente richiesto, tra le altre cose, di veicolare il superamento degli stereotipi culturali che vogliono giustificare e favorire l'esistenza di queste forme di violenza. A tale fine la Convenzione impegna le parti alla promozione di campagne di sensibilizzazione, a favorire programmi educativi e a formare adeguatamente le figure professionali.

Per quanto riguarda la **Protezione e sostegno delle vittime**, la Convenzione ritiene di particolare importanza facilitare meccanismi per una collaborazione più fluida e coordinata tra tutti gli organismi, statali e non, che incidano in qualche modo nella funzione di protezione e sostegno alle donne vittime di violenza, o alle vittime di violenza domestica.

Quanto al **Perseguimento dei colpevoli**, la Convenzione individua

una serie di reati perseguibili penalmente, la maggior parte dei quali concerne forme di violenza fisica, sessuale o psicologica che possono essere riscontrate in alcuni contesti specifici, quali quello domestico, familiare, comunitario e transnazionale.

Nell'ambito delle **Politiche integrate** si evidenzia la necessità che ogni azione rientri in un quadro più ampio che tenga conto della complessità del fenomeno e che quindi ogni risposta ad esso sia il più possibile completa e integrata.

II GREVIO

L'articolo 1 della Convenzione, al comma 2, istituisce uno **specifico meccanismo di controllo** (poi descritto dall'articolo 66) allo scopo di garantire un'efficace attuazione delle sue disposizioni da parte delle Parti contraenti.

L'articolo 66 incarica il **Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO)** di vigilare sull'attuazione della Convenzione.

Il GREVIO, composto da individui che agiscono a titolo personale, riunisce da un minimo di 10 ad un massimo di 15 membri, nel rispetto del criterio dell'equilibrio tra i sessi, di un'equa ripartizione geografica e dell'esigenza di competenze multidisciplinari.

I membri sono eletti dal Comitato delle Parti, formato dai rappresentanti degli Stati, tra i candidati designati dalle Parti con un mandato di quattro anni.

La **procedura di valutazione** del GREVIO riguardo le misure legislative e di altro tipo che ogni Stato parte elabora per attuare la Convenzione, è costituita da una serie di fasi che prevedono:

- la presentazione da parte dello Stato interessato del c.d. **"State Report"**, e cioè di un rapporto da esso redatto sulla base di un questionario di base del GREVIO;
- una "visita di valutazione" del GREVIO presso lo Stato interessato, in occasione della quale sono previsti incontri con i rappresentanti governativi, regionali, comunali ed extra-governativi, compresi rappresentanti del mondo universitario, operatori e operatrici legali e dei mass-media, che operano

nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza nei confronti delle donne.

- acquisizione del GREVIO di commenti da parte dello Stato interessato sulla bozza di rapporto del GREVIO;
- adozione e pubblicazione da parte del GREVIO del proprio rapporto con le proprie conclusioni riguardo l'implementazione della Convenzione da parte dello Stato.

Nell'esame dei rapporti, il GREVIO, tra l'altro:

- istituisce un ponte di costante dialogo con lo Stato;
- raccoglie ulteriori informazioni da varie altre fonti, comprese le organizzazioni non governative, altri membri della società civile, istituzioni nazionali per i diritti umani, organismi del Consiglio d'Europa ed altri organismi dei trattati internazionali;
- analizza le raccolte di dati, le statistiche e le ricerche scientifiche prodotte a livello nazionale.

LA PUBBLICAZIONE DEL RAPPORTO

È stato pubblicato quest'anno, per l'Italia, il primo rapporto del GREVIO sull'attuazione, da parte del nostro Paese, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

In linea generale il Gruppo di esperti (GREVIO) esprime soddisfazione per l'adozione da parte dello Stato italiano di una serie di interventi legislativi che hanno introdotto misure concrete volte a porre fine alla violenza contro le donne.

È il caso, per esempio, della normativa del 2009 contro lo stalking, o della Legge n. 119/2013, che ha sancito l'obbligo delle autorità di sostenere e promuovere una vasta rete di servizi di assistenza alle vittime.

Altri due testi legislativi hanno portato a sensibili passi avanti: si tratta del decreto legislativo n. 80/2015, che prevede un congedo speciale retribuito per le lavoratrici vittime di violenza di genere, e della Legge n. 4/2018, che istituisce misure a tutela degli orfani di una vittima di crimine domestico.

Se la recente Legge n. 69/2019 (c.d. Codice rosso) ha avuto il merito di strutturare un quadro legislativo che prevede vie di ricorso in materia civile e penale per le vittime di violenza, sono tuttavia presenti ambiti di miglioramento, soprattutto dove permangono lacune nella sussistenza di mezzi di ricorso civili efficaci nei confronti delle autorità statali che abbiano mancato al loro dovere di adottare le necessarie misure di prevenzione o di protezione.

Nel campo della protezione e dell'assistenza alle vittime è soprattutto richiesta, con una certa sollecitudine, una risposta coordinata e interistituzionale alla violenza, che sia basata sul costante dialogo e coinvolgimento delle autorità locali e sulla partecipazione di tutti gli attori interessati, in particolare le

ONG femminili che offrono strutture di accoglienza per le vittime. Il GREVIO dunque invita l'Italia a continuare a implementare la Convenzione attraverso le seguenti **raccomandazioni**:

- **garantire l'applicazione delle disposizioni legali relative al reato di maltrattamenti in famiglia, tenendo presente lo specifico carattere di genere della violenza domestica perpetrata contro le donne;**
- **garantire che le politiche e i provvedimenti affrontino ugualmente la prevenzione, la protezione, le indagini e le sanzioni, conformemente all'obbligo di dovuta diligenza enunciato dall'art.5 della Convenzione di Istanbul;**
- **adottare misure supplementari per garantire che le politiche di lotta contro la violenza nei confronti delle donne siano globali e integrate, e siano attuate e monitorate mediante un coordinamento efficace tra le autorità nazionali, regionali e locali;**
- **prevedere risorse finanziarie e umane adeguate per le misure e le politiche, accrescendo la trasparenza e la responsabilità nell'uso dei fondi pubblici, e sviluppando soluzioni di finanziamento appropriate a lungo termine/pluriennali per fornire servizi specializzati destinati alle donne;**
- **rafforzare il sostegno alle organizzazioni femminili indipendenti che operano a favore delle donne e il loro riconoscimento, e consolidare il quadro istituzionale nazionale e locale per la consultazione e la cooperazione con le organizzazioni femminili;**
- **fornire una solida base istituzionale agli organismi incaricati di garantire l'attuazione e il coordinamento delle misure e politiche di lotta contro la violenza nei confronti delle donne e proseguire gli sforzi miranti a consentire un moni-**

Donne inForma

- toraggio e una valutazione efficaci delle politiche;
- rafforzare le attività di prevenzione nel campo della sensibilizzazione, dell'educazione, della formazione dei professionisti, dei programmi rivolti agli autori di violenze, e nel settore dell'occupazione, proseguendo l'attuazione di misure proattive e durevoli, destinate a promuovere i cambiamenti dei comportamenti sessisti nel contesto sociale e culturale, basati sull'idea dell'inferiorità delle donne;
- migliorare l'accesso delle vittime a servizi di assistenza generale idoneamente distribuiti su tutto il territorio, dotate di risorse sufficienti e forniti da personale qualificato.

GLI ARTICOLI

Di seguito ci soffermeremo su alcuni articoli della Convenzione - che riteniamo di particolare importanza - e sull'analisi che il GREVIO fa di essi in riferimento al contesto italiano, rimandando, per chi ne avesse interesse, alla lettura completa del Rapporto (v. bibliografia).

Articolo 13: "Sensibilizzazione"

All'interno del Capitolo III della Convenzione di Istanbul, dedicato alla "Prevenzione", troviamo, dopo l'articolo 12 rubricato "Obblighi generali", l'articolo 13.

Il testo dell'articolo 13 della Convenzione recita:

- 1. "Le Parti promuovono o mettono in atto, regolarmente e a ogni livello, delle campagne o dei programmi di sensibilizzazione, ivi compreso in cooperazione con le istituzioni nazionali per i diritti umani e gli organismi competenti in materia di uguaglianza, la società civile e le ONG, tra cui in particolare le organizzazioni femminili, se necessario, per aumentare la consapevolezza e la comprensione da parte del vasto pubblico delle varie manifestazioni di tutte le forme di violenza oggetto della presente Convenzione e delle loro conseguenze sui bambini, nonché della necessità di prevenirle.*
- 2. Le Parti garantiscono un'ampia diffusione presso il vasto pubblico delle informazioni riguardanti le misure disponibili per prevenire gli atti di violenza che rientrano nel campo di applicazione della presente Convenzione."*

Rispetto a questo articolo della Convenzione il GREVIO (nei para-

grafi 89, 90, 91, 92 del Rapporto sull'Italia) esprime apprezzamento per l'opera di prevenzione tramite campagne e programmi di sensibilizzazione, che, in particolare negli ultimi anni, è stata una costante delle politiche italiane. Visto con notevole riguardo l'impegno profuso per la campagna di pubblicizzazione del numero di pubblica utilità "1522".

Secondo il GREVIO tuttavia le autorità non hanno ancora instaurato un dialogo sufficientemente proficuo con le organizzazioni di donne, sia nella formulazione dei contenuti che nella elaborazione di politiche e di iniziative di sensibilizzazione dell'opinione pubblica riguardo le cause e le conseguenze strutturali della violenza nei confronti delle donne.

Perciò, nell'esortare le autorità italiane a proseguire il proprio impegno sulla sensibilizzazione, il Gruppo di esperti invita a sviluppare delle campagne mirate a livello nazionale e locale al fine di:

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

Articolo 16: “Programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento”

Sempre all'interno del Capitolo III della Convenzione di Istanbul troviamo l'articolo 16.

Il testo dell'articolo 16 della Convenzione recita:

1. *“Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi rivolti agli autori di atti di violenza domestica, per incoraggiarli ad adottare comportamenti non violenti nelle relazioni interpersonali, al fine di prevenire nuove violenze e modificare i modelli comportamentali violenti.*
2. *Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per istituire o sostenere programmi di trattamento per prevenire la recidiva, in particolare per i reati di natura sessuale.*
3. *Nell'adottare le misure di cui ai paragrafi 1 e 2, le Parti si accertano che la sicurezza, il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi, se del caso, siano stabiliti ed attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime”.*

Nell'analizzare la situazione italiana rispetto al contenuto di questo articolo, il GREVIO (nei paragrafi da 108 a 117 del Rapporto sull'Italia), evidenzia buone pratiche ma anche alcune criticità.

Esso prende in considerazione tutta una serie di realtà che operano sul territorio nazionale, in particolare l'opera svolta dalla rete di associazioni “Relive” e, di seguito, compie un'analisi delle modifiche legislative introdotte dalla Legge n. 119/2013, evidenziandone le lacune. Nel complesso il Gruppo di esperti ritiene di voler esortare le autorità italiane, al fine di rafforzare lo strumento dei programmi per

gli autori di violenze tra quelli a disposizione delle istituzioni in risposta alla violenza contro le donne, a:

- **promuovere l'adozione di standard minimi e chiari da parte di tutti gli enti che svolgono programmi per gli autori di violenza domestica e garantire che vi sia una valutazione dell'impatto di tali programmi;**
- **adottare misure per garantire che solo i programmi conformi alle disposizioni della Convenzione di Istanbul e delle buone prassi riconosciute a livello nazionale e internazionale ricevano finanziamenti pubblici;**
- **aumentare il numero di programmi disponibili per gli autori di violenza domestica e autori di violenza sessuale, anche diversificando le fonti del loro finanziamento;**
- **promuovere la partecipazione ai programmi degli autori di violenza tramite segnalazioni obbligatorie o volontarie, garantendo una applicazione maggiormente uniforme dei meccanismi esistenti, prendendo in esame la possibilità di consentire agli enti istituzionali di imporre agli autori di violenze l'obbligo di partecipare a tali programmi.**

Art. 21: “Assistenza in materia di denunce individuali/collettive”

All'interno del Capitolo IV della Convenzione di Istanbul, dedicato alla “**Protezione e sostegno**”, troviamo l'articolo 21.

Il testo dell'articolo 21 della Convenzione recita:

“Le Parti vigilano affinché le vittime possano usufruire di informa-

zioni sui meccanismi regionali e internazionali disponibili per le denunce individuali o collettive e vi abbiano accesso. Le Parti promuovono la messa a disposizione delle vittime di un supporto sensibile e ben informato per aiutarle a sporgere denuncia”.

Il GREVIO si occupa di questi articoli nei paragrafi 142 e 143 del Rapporto.

Nel caso dell'Italia, ci ricorda il Gruppo di esperti, tali meccanismi di denuncia comprendono: la Corte europea dei Diritti dell'Uomo, il Comitato CEDAW e la Carta Sociale Europea.

L'articolo 21 della Convenzione ha anche l'obiettivo, oltre che di prevedere l'obbligo per gli Stati di assicurarsi che le vittime dispongano delle giuste informazioni sull'accesso ai meccanismi di denuncia esistenti, di promuovere un'assistenza per le vittime che presentano le denunce, e che, informa il GREVIO, può essere fornita dallo Stato, dall'ordine degli avvocati, dalle ONG competenti e da altri organismi. Ebbene, nel sottolineare il fatto che, il più delle volte, sia le informazioni necessarie che l'assistenza sono in Italia per lo più dovute alle iniziative della società civile, il GREVIO invita le autorità italiane a potenziare i propri sforzi in entrambi i sensi e a migliorare l'accesso delle vittime a questi meccanismi.

Artt. 22 e 23: “Servizi di supporto specializzati”; “Case rifugio”

Sempre all'interno del Capitolo IV della Convenzione di Istanbul troviamo gli articoli 22 e 23.

Il testo dell'**articolo 22** della Convenzione (“Servizi di supporto specializzati”) recita:

1. *“Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per fornire o, se del caso, predisporre, secondo una ripartizione geografica appropriata, dei servizi di supporto immediato specializzati, nel breve e lungo periodo, per ogni vittima di un qualsiasi atto di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione.*

2. *Le Parti forniscono o predispongono dei servizi di supporto specializzati per tutte le donne vittime di violenza e i loro bambini”.*

E quello dell'**articolo 23** (Case rifugio):

“Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per consentire la creazione di rifugi adeguati, facilmente accessibili e in numero sufficiente per offrire un alloggio sicuro alle vittime, in particolare le donne e i loro bambini, e per aiutarle in modo proattivo”.

Il GREVIO, nella sua analisi dei due articoli (paragrafi da 144 a 151 del Rapporto), rileva che, in Italia, sono principalmente i centri anti violenza ad erogare i servizi specializzati, i quali centri spesso offrono anche la disponibilità di un rifugio.

Il fatto che per anni, fa sapere il Gruppo di esperti, i centri anti violenza siano stati regolati da leggi regionali, ha comportato disallineamenti e differenze nell'erogazione del servizio nel Paese. Per porre fine a questi problemi la Legge n. 119/2013 ha introdotto il principio del finanziamento statale ai centri anti violenza.

La legge, informa il GREVIO, pone le fondamenta per l'armonizzazione dell'erogazione dei servizi specializzati alle vittime e ha portato alla conclusione, nel 2014, di un accordo Stato-Regioni sui requisiti minimi di accesso per il finanziamento statale grazie al quale enti pubblici locali e ONG potranno creare dei centri anti violenza e

delle case rifugio.

Tuttavia permangono criticità importanti che impattano su gestione, qualità e accesso ai servizi.

Perciò le autorità italiane sono sollecitate affinché:

- **potenzino la copertura e la capacità dei servizi specializzati in tutto il Paese in riferimento a tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione;**
- **armonizzino l'erogazione dei servizi specializzati con gli standard definiti dalla Convenzione;**
- **garantiscano un accesso paritario all'erogazione del servizio per tutte le vittime presenti sul territorio nazionale, a prescindere da elementi come il reddito;**
- **garantiscano che l'erogazione dei servizi presti la dovuta attenzione alle esigenze specifiche dei gruppi di vittime che sono o potrebbero essere soggette a discriminazione intersezionale, come le donne con disabilità, nonché a quelle dei gruppi più difficili da raggiungere e dei bambini testimoni di violenze;**
- **garantiscano la sostenibilità finanziaria e la continuità nell'erogazione del servizio.**

Inoltre, sempre secondo il GREVIO, le autorità dovrebbero definire criteri più rigidi per l'accreditamento dei centri antiviolenza e/o delle case rifugio in base all'accordo Stato-Regioni del 2014, ottimizzando gli interventi e i finanziamenti delle regioni in questo ambito.

Articolo 24: "Linee telefoniche di sostegno"

Anche l'articolo 24 fa parte del Capitolo IV.

Il testo dell'**articolo 24** della Convenzione recita:

"Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per istituire a livello nazionale apposite linee telefoniche gratuite di assistenza continua, operanti 24 ore su 24, sette giorni alla settimana, destinate a fornire alle persone che telefonano, in modo riservato o nel rispetto del loro anonimato, delle consulenze su tutte le forme di violenza oggetto della presente Convenzione".

Il GREVIO se ne occupa nei paragrafi 152, 153 e 154 del Rapporto, e rileva che in Italia, già dal 2006, è presente un numero telefonico di supporto (il numero verde "1522") per le vittime di violenza basate sul genere, e che poi, a seguito della Legge n. 38 del 2009 è stato esteso anche alle vittime di stalking.

Secondo le ONG di donne che gestiscono servizi specializzati, fa sapere il GREVIO, il coordinamento tra la linea di sostegno e i centri antiviolenza dovrebbe essere implementato di modo che la vittima sia adeguatamente indirizzata verso i servizi di supporto disponibili.

Il GREVIO rileva anche l'esistenza in Italia, a partire dal 2009 e a seguito dell'adozione della Legge n. 7 del 2006 sulle mutilazioni genitali femminili, di un numero verde di sostegno per le vittime di questo tipo di violenza gestito dal Ministero dell'Interno e dalla Polizia di Stato.

Tuttavia, anche grazie alle osservazioni delle ONG specialistiche, il Gruppo di esperti invita a garantire che le vittime di mutilazioni genitali femminili abbiano accesso ad un servizio di sostegno te-

telefonico che, in armonia con i principi della Convenzione, offra informazioni e supporto in modo del tutto riservato e anonimo; che sia disponibile in tutte le principali lingue e soprattutto che sia fornito da personale specializzato in possesso di una conoscenza approfondita di tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione.

Articolo 26: “Protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza”

Anche l'articolo 26 rientra nel Capitolo IV della Convenzione. “Il testo dell'articolo 26 recita”:

1. *“Le Parti adottano le misure legislative e di ogni altro tipo necessarie per garantire che siano debitamente presi in considerazione, nell'ambito dei servizi di protezione e di supporto alle vittime, i diritti e i bisogni dei bambini testimoni di ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della presente Convenzione.*
2. *Le misure adottate conformemente al presente articolo comprendono le consulenze psicosociali adattate all'età dei bambini testimoni di ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della presente Convenzione e tengono debitamente conto dell'interesse superiore del minore.”*

Il GREVIO, che vi dedica i paragrafi dal 159 al 163 del Rapporto, valuta positivamente i progressi fatti dalla legislazione italiana (in particolare in riferimento all'articolo 61, comma 11 del Codice penale, alla Legge n. 69/2019, alla Legge n. 4/2018) nel ricono-

scimento del danno subito dai bambini testimoni di violenze nei confronti delle donne.

Il Gruppo di esperti riporta poi alcuni dati di una ricerca ISTAT e di una indagine del 2015 condotta dall'autorità italiana garante per l'infanzia e l'adolescenza secondo i quali il numero dei bambini testimoni di violenza domestica nei confronti delle madri sarebbe in aumento e l'essere testimoni di violenza è in Italia la seconda forma più diffusa di maltrattamento nei confronti dei bambini.

Il GREVIO ritiene che in Italia, uno dei principali ostacoli che impediscono l'accesso ad adeguati servizi di protezione e di sostegno sia la mancata comprensione da parte delle figure professionali che operano nei servizi sociali della violenza basata sul genere e dei suoi effetti sui bambini e sulla non adeguata formazione degli assistenti sociali.

Quindi sollecita le autorità italiane affinché:

- **garantiscano livelli più elevati di sensibilizzazione tra le figure professionali interessate e sugli effetti dannosi che subiscono i bambini che assistono a scene di violenza domestica;**
- **offrano ai bambini testimoni di violenze domestiche servizi di supporto adeguati e specifici per la loro età, fondati su una comprensione di genere della violenza contro le donne, tenendo in dovuta considerazione l'interesse migliore del bambino e includendo una procedura di valutazione del rischio.**

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

Articolo 36: “Violenza sessuale, compreso lo stupro”

All'interno del Capitolo V della Convenzione di Istanbul, dedicata al **Diritto sostanziale**, troviamo l'articolo 36.

Il testo dell'**articolo 36** della Convenzione recita:

1. *“Le Parti adottano misure legislative o di altro tipo necessarie per perseguire penalmente i responsabili dei seguenti comportamenti intenzionali:*

- *atto sessuale non consensuale con penetrazione vaginale, anale o orale compiuto su un'altra persona con qualsiasi parte del corpo o con un oggetto;*
- *altri atti sessuali compiuti su una persona senza il suo consenso;*
- *il fatto di costringere un'altra persona a compiere atti sessuali non consensuali con un terzo.*

2. *Il consenso deve essere dato volontariamente, quale libera manifestazione della volontà della persona, e deve essere valutato tenendo conto della situazione e del contesto.”*

3. *Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo per garantire che le disposizioni del paragrafo 1 si applichino anche agli atti commessi contro l'ex o l'attuale coniuge o partner, quale riconosciuto dalla legislazione nazionale.”*

Il rapporto sull'Italia del GREVIO (nei paragrafi 189 e 190) riporta un'indagine dell'ISTAT del 2014 secondo cui, in Italia, il 10,6% della popolazione femminile afferma di aver subito una qualche forma di violenza sessuale prima dei 16 anni.

Rispetto agli articoli 609-bis e 609-octies del codice penale italiano, il Gruppo di esperti rileva che la legislazione italiana non definisce la violenza sessuale come un reato basato sull'assenza di

un consenso dato liberamente, quale libera manifestazione della volontà della donna e valutato a seconda del contesto, come richiederebbe l'articolo 36 della Convenzione di Istanbul.

Perciò il GREVIO esorta le autorità italiane a considerare di modificare la propria legislazione affinché il reato di violenza sessuale si basi sulla nozione di consenso prestato liberamente, come appunto richiesto dall'articolo 36 della Convenzione di Istanbul.

Articolo 42: "Giustificazione inaccettabile dei reati, compresi quelli commessi in nome del cosiddetto “onore”

Anch'esso rientra nel Capitolo V.

Il testo dell'**articolo 42** della Convenzione recita:

1. *“Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che nei procedimenti penali intentati a seguito della commissione di qualsiasi atto di violenza che rientra nel campo di applicazione della presente Convenzione, la cultura, gli usi e costumi, la religione, le tradizioni o il cosiddetto “onore” non possano essere adottati come scusa per giustificare tali atti. Rientrano in tale ambito, in particolare, le accuse secondo le quali la vittima avrebbe trasgredito norme o costumi culturali, religiosi, sociali o tradizionali riguardanti un comportamento appropriato.*

2. *Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per garantire che, qualora un bambino sia stato istigato da una persona a compiere un atto di cui al paragrafo 1, non sia per questo diminuita la responsabilità penale della suddetta persona per gli atti commessi.”*

Secondo il GREVIO (paragrafi da 202 a 204 del Rapporto), ad esplicazione dell'articolo 42 della Convenzione, nessuna persona ricadente sotto la giurisdizione di uno degli Stati contraenti la Convenzione di Istanbul, può invocare un elemento appartenente alla propria cultura, religione o altra forma di motivo personale per giustificare la commissione di un reato penale che costituisce una forma di violenza contro le donne.

In Italia, fa presente il Gruppo di esperti, i cosiddetti omicidi d'onore sono stati esclusi dall'ordinamento penale italiano con la Legge n. 442/1981 che ha abrogato il precedente articolo 587 del Codice penale.

Il GREVIO dimostra apprezzamento per questo sviluppo legislativo e per la consolidata giurisprudenza italiana che tende ad inasprire le sanzioni penali con l'aggravante dei futili motivi quando l'autore di violenza abbia agito per difendere il proprio "onore" e/o invocando norme o costumi culturali, religiosi, sociali o tradizionali.

Tuttavia fa notare, con una certa preoccupazione, che i tribunali continuano ad applicare tali norme con le attenuanti (previste dall'art.62, comma 1 del Codice penale) appellandosi a motivi come i "sentimenti feriti" e la "delusione" del perpretatore.

Quindi esorta le autorità italiane ad adottare misure ulteriori per:

- **smontare il concetto tradizionale secondo cui l'onore e il prestigio di un uomo o della famiglia sono intrinsecamente legati al comportamento o al presunto comportamento delle donne ad esso relazionate, che si basa su atteggiamenti patriarcali e serve a controllare le donne e a limitare la loro autonomia personale;**
- **garantire, anche attraverso la formazione degli operatori**

e delle operatrici giudiziari ed il monitoraggio delle prassi giudiziarie, che per nessun motivo le asserzioni secondo cui la vittima abbia trasgredito norme culturali, religiose, sociali o tradizionali, gli usi o l' "onore" possano tradursi in riduzioni di pena nella pratica giudiziaria.

Articolo 57: "Gratuito patrocinio"

All'interno del Capitolo VI della Convenzione di Istanbul, dedicato alle "Indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive" troviamo l'art. 57:

Il testo dell'**articolo 57** della Convenzione recita:

"Le Parti garantiscono che le vittime abbiano diritto all'assistenza legale e al gratuito patrocinio alle condizioni previste dal diritto interno".

Il GREVIO (nei paragrafi 251 e 252 del Rapporto) fa sapere che in Italia, con la Legge n.119/2013 tutte le vittime di maltrattamento, *stalking*, violenza sessuale e mutilazione genitale femminile hanno il diritto al patrocinio a spese dello Stato indipendentemente dalle loro condizioni reddituali.

Nei procedimenti civili però, per ottenere il gratuito patrocinio vengono applicate le condizioni generali e non sono previste eccezioni per le vittime di violenza basata sul genere. Quindi, solo le donne con un reddito inferiore a 12.000 euro l'anno possono richiedere il patrocinio a spese dello Stato.

Inoltre vengono segnalati ritardi nell'erogazione del patrocinio.

Il Gruppo di esperti, nel suo Rapporto, esorta dunque le autorità

Donne inForma

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

Donne inForma

Bibliografia:

https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680997516

GREVIO: Rapporto di Valutazione di Base Italia:

<http://www.pariopportunita.gov.it/wp-content/uploads/2020/06/Grevio-revisione-last-08-06-2020.pdf>

Convenzione di Istanbul:

https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/serie_generale/caricaPdf?cdimg=13A0578900000010110002&dgu=2013-07-02&art.dataPubblicazioneGazzetta=2013-07-02&art.codiceRedazionale=13A05789&art.num=1&art.tiposerie=SG

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/644183/EPRS_ATA\(2019\)644183_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2019/644183/EPRS_ATA(2019)644183_EN.pdf)

http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/approfondimenti/85_CeSPI_Convenzione_Istanbul.pdf

<https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/01057532.pdf>

[https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Osservatorio%20AIC_Pascale_fin%20\(1\).pdf](https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Osservatorio%20AIC_Pascale_fin%20(1).pdf)

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOS-SIER/0/750635/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione2-h2_h22

Conclusioni

La Convenzione di Istanbul, oltre a rappresentare il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante con l'obiettivo di creare un quadro globale e integrato per la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza, è anche un meraviglioso tributo ai diritti e alle libertà fondamentali.

Le più importanti organizzazioni internazionali sono concordi nel ritenere la violenza di genere, che colpisce ancora, in maniera sproporzionata, le donne, una grave violazione dei diritti umani e una manifestazione dei rapporti di potere storicamente ineguali fra uomini e donne.

La persistenza e la pervasività di questo modello di relazioni impediscono alle donne di partecipare a pieno titolo, e in condizioni di parità, nella società, e costituiscono altresì sia una minaccia per gli individui che una più ampia preoccupazione per la sicurezza che non ci si può permettere di ignorare.

Il campo di indagine sulla natura e sull'entità del problema è fortemente limitato dalla mancanza di dati statistici esaurienti, dal momento che buona parte dei casi di violenza non vengono denunciati e molto rimane nel sommerso, con conseguenze importanti sia sul piano della comprensione del fenomeno che della formulazione delle politiche.

Tuttavia, nel 2014 l'Agenzia dell'Unione europea per i Diritti Fondamentali (FRA) pubblica un report dal titolo "Violenza contro le donne: un'indagine a livello di Unione europea" che rappresenta, tuttora, l'indagine più completa condotta sia a livello di Ue che su scala mondiale riguardo la violenza contro le donne.

Esso si basa, nella raccolta dei dati, non sulle statistiche ufficiali ma sui resoconti diretti delle donne intervistate in forma anonima (42.000 donne di età compresa fra i 18 e i 74 anni) che abbiano avuto nella loro vita esperienza di una qualche forma di violenza.

Quanto all'Italia, secondo il rapporto Eures del 2019 dal titolo "Femminicidio e violenza di genere in Italia", nel nostro Paese le violenze contro le donne sono ancora in crescita. Sono in aumento i femminicidi, le denunce per stalking e anche quelle per maltrattamenti in famiglia. Un dato in ascesa (+5,4%) è anche quello delle denunce per violenza sessuale.

Non sono soltanto le giovani donne a subire violenza ma anche le donne anziane, dice il rapporto: le ultra 64enni uccise nel 2018 sono 48, pari al 33,8% delle vittime totali.

Secondo il Gruppo di esperti del GREVIO il nostro Paese ha espresso una chiara volontà politica di agire nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza contro le donne già prima della ratifica della Convenzione, e ciò, sia con la costruzione di un quadro legislativo, politico e istituzionale in linea con gli standard internazionali che con la finalità più generale di sradicare la mentalità ed i comportamenti patriarcali che continuano ad affliggere molte donne.

Tuttavia permane, e questa è anche la nostra opinione, tanto da fare, prima di tutto sul versante del lento smantellamento degli stereotipi, storicamente, culturalmente impressi.

Lo stereotipo rappresenta il principale ostacolo al cambiamento, un veleno per i sistemi relazionali e un impedimento all'adattabilità e alla resilienza nello scorrere naturale e sano dei processi; senza contare che il problema della percezione degli stereotipi è probabilmente la causa per la quale si rendono così pressanti e necessarie politiche di intervento su più fronti, si tratti di considerazioni legate al genere ma anche per esempio all'età e alla tradizionale divisione in fasi del ciclo della vita (peraltro non più scientificamente rispondente a ciò che convenzionalmente ancora si crede).

È dunque fondamentale lavorare insieme, a partire dai contesti

Donne inForma

quotidiani fino a quelli internazionali, verso il raggiungimento di una qualità delle relazioni preziosa e alta: un obiettivo che accomuna tutti, ma che riguarda in modo particolare noi che abbiamo la responsabilità di saper ascoltare i bisogni delle persone.

Segretaria Nazionale Dipartimento Previdenza e Fisco
Patrizia Volponi