

3. TEMATICHE RELATIVE ALLE DISPOSIZIONI SPECIFICHE DEI PATTI

3. 3. TUTELA DELLA FAMIGLIA

3.3.1. Violenza domestica (donne e bambini)

Riferimento

CESCR 22: Nonostante le importanti misure adottate per combattere la violenza domestica, tra la quali l'adozione della Legge 154 dell'Aprile 2001 che prevede "misure contro la violenza nelle relazioni familiari", il Comitato esprime la propria preoccupazione circa l'esiguo numero di denunce sporte soprattutto da parte di donne.

CESCR 43: Il Comitato raccomanda allo Stato parte di intensificare i propri sforzi per combattere la violenza domestica, specialmente contro le donne ed intraprendere campagne informative ed educative per sensibilizzare la popolazione sulle conseguenze della violenza domestica. Il Comitato chiede allo Stato parte informazioni sui risultati ottenuti e sulle difficoltà incontrate nell'applicazione della relativa legislazione nel suo prossimo rapporto periodico.

Inquadramento della tematica

La violenza domestica contro le donne rimane un fenomeno sommerso e di ingenti proporzioni. Ogni anno, in Italia, circa 100 donne sono uccise dal marito/compagno. In generale, si tratta di donne che intendevano porre fine alla relazione con l'uomo violento, che non ha saputo-voluto accettare la loro decisione. L'Istat ha recentemente (23 novembre 2006) presentato una ricerca agghiacciante: le donne vittime di violenza sono 10 milioni in Italia, tre milioni e mezzo hanno subito molestie fisiche, 4 milioni atti di esibizionismo e altrettanti pedinamenti, 500 mila stupri compiuti o tentati (nella stragrande maggioranza da parte di compagni, parenti, amici) e 900 mila ricatti sul luogo di lavoro. **Le denunce relative non superano il 5%.** Contro l'*invisibilità sociale del fenomeno*, a causa del suo avvenire tra le mura domestiche, ed apparire dunque attinente al microcosmo isolato e sacro della famiglia, un grande successo è rappresentato dai **Centri Antiviolenza**, strutture pensate a misura delle necessità delle donne e dei bambini vittime di violenza, in grado di fornire loro counselling, assistenza legale, ospitalità nei casi maggiormente a rischio. I centri antiviolenza sono istituiti da leggi regionali, e nascono, all'inizio degli anni '90, a Milano, Bologna, Roma. I centri antiviolenza nazionali sono attualmente circa 100, anche se non tutti godono di finanziamenti e di sostegno pubblico adeguati. Altro evento sul piano della lotta integrata alla violenza contro le donne e i bambini è stato l'esperimento legato al progetto "**Rete antiviolenza tra le città Urban Italia**", che ha visto coinvolte 25 città.

In particolare per quanto riguarda la violenza nei confronti dei bambini, le cifre relative al fenomeno in Europa e Asia centrale emergono dalla Consultazione Regionale del 5-7 luglio 2005 a Ljubljana, Slovenia "Fermiamo la violenza sui bambini. Agiamo ora". La Consultazione europea, promossa dall'Alto Commissariato per i Diritti Umani, dall'Organizzazione Mondiale della Sanità e dall'UNICEF in collaborazione col Consiglio d'Europa ed il governo sloveno, ha contribuito con i dati per l'Europa allo Studio globale sulla violenza sui bambini condotto dall'esperto Paulo Sergio Pinheiro per conto del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan e reso pubblico lo scorso ottobre¹.

Questo è quanto è emerso dal suddetto studio relativamente agli episodi di violenza perpetrati nei confronti dei bambini a casa ed in famiglia:

¹ Vedi "Studio globale ONU sulla violenza sui bambini", Assemblea generale delle NU, agosto 2006; Cfr Cfr anche con Rapporto UNICEF "La condizione dell'infanzia nel mondo 2007- Donne e bambini. Il doppio vantaggio dell'uguaglianza di genere", p.23-25.

1. La casa, la famiglia, cioè il luogo in cui secondo l'OMS i bambini trascorrono fino al 90% del loro tempo – il luogo in cui dovrebbero essere più al sicuro – è per troppi di loro il più pericoloso. Un questionario UNICEF del 2000 rivolto ai giovani, ha concluso che il 60% dei bambini dell'Europa e Asia centrale subisce comportamenti violenti o aggressivi nella propria casa da parte di genitori o parenti.
2. Droga e alcol sono tra i fattori di rischio più comuni a scatenare la violenza dei genitori sui bambini.
3. Stime effettuate nei paesi industrializzati suggeriscono che tra il 40% e il 70% degli uomini che usa violenza fisica sulle proprie compagne si comporta allo stesso modo anche nei confronti dei propri bambini, e che circa la metà delle donne che subisce violenza abusa dei propri bambini.
4. Le punizioni corporali severe hanno un'incidenza tra il 5 e l'8% in Europa.
5. Studi condotti in 14 paesi europei hanno stabilito il tasso di abuso sessuale all'interno ed all'esterno della famiglia: 20% per le bambine e dal 5 al 10% per i bambini.

Leggi nazionali di riferimento

La nostra Costituzione (1948) sancisce il principio dell'eguaglianza di genere, l'uguaglianza sostanziale di tutti i cittadini (*art.3*) e l'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi all'interno del matrimonio (*art. 29*).

La legge n. 151 del 19 maggio 1975 "**Riforma del diritto di famiglia**" introduce il principio della parità giuridica dei coniugi, la "*patria potestà*" diventa "*potestà genitoriale*", ed è condivisa da padre e madre. Questa legge di riforma abroga di fatto lo "*ius corrigendi*" consuetudinario, che ammetteva mezzi coercitivi anche violenti nei confronti della moglie e dei figli.

La prima legge che si occupa di violenza ne prende in considerazione esclusivamente l'aspetto dello stupro, è la Legge n° 66 del 15 Febbraio 1996 "**Norme contro la violenza sessuale**" che ascrive questo reato nel novero dei reati contro la persona. Le fanno seguito la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri Prodi "*Azioni volte a promuovere l'attribuzione di poteri e responsabilità alle donne*" (Obiettivo 9: *Promuovere efficaci iniziative di contrasto della violenza*, 27 marzo 1997).

Un importante tentativo è rappresentato dalla Proposta di legge della Commissione Giustizia del Senato su: "*Allontanamento dalla casa familiare*" art.282 bis C.P.P. (approvata nel 2001) e la Proposta di legge 7281 (su iniziativa di Anna Serafini): "*Sostegno e finanziamento ai centri per donne maltrattate*". Il Codice Penale definisce il delitto di maltrattamenti in famiglia come "*condotta abituale che si estrinseca in più atti lesivi realizzati in tempi successivi ma collegati da vincoli di abitudine e da una unica intenzione criminosa di ledere in modo sistematico l'integrità fisica ed il patrimonio morale della vittima*" (*Art. . 570 C.P.*). La prima legge che si occupa della violenza intrafamiliare è la **154 del 2001**, che introduce una nuova misura cautelare all'art. 282-bis del c.p.p. e una nuova misura denominata "*ordine di protezione*" agli art.342-bis e 342-ter del c.c denominata "*ordine di protezione*".

La ratio delle nuove misure attraverso l'allontanamento di colui che ha posto in essere i fatti violenti punta a tutelare il restante nucleo, proibendo al reo di avvicinarsi non solo alla casa, ma anche ai luoghi abitualmente frequentati dalle vittime (lavoro, scuola, abitazioni dei parenti). L'ordine di allontanamento può essere decretato dalla Procura del tribunale Penale, ma anche da quello Civile e per i Minorenni. La misura dura 6 mesi rinnovabili, e la violazione dell'ingiunzione può essere punita con la misura cautelale in carcere. Si presenta dunque come deterrente all'azione violenta e al reato di persecuzione (riconosciuto dalle legislazioni anglosassoni ed europee, che la denominano "stalking", ma non ancora previsto nell'ordinamento italiano). **La legge n.154 mostra alcune debolezze strutturali**: si tratta di un provvedimento che dura solo un tempo determinato, e non sempre è possibile ottenerlo dai tribunali preposti. Altra criticità, del provvedimento stesso, è rappresentata dalla mancata

identificazione, tra le denunce sperte, delle denunce per maltrattamento, che spesso non vengono individuate, computate nel numero di questi reati e dunque adeguatamente monitorate.

Non a caso il *“Programma in 14 Punti” di Amnesty International per la Prevenzione della Violenza Domestica* ” esorta tutti i Governi ad *“assicurare che la violenza contro le donne sia presente nei rapporti ufficiali e nelle statistiche, che la raccolta dei dati sia standardizzata e disaggregata per genere e per altri elementi rilevanti, e che sia verificabile”*.

In particolare, la Legge introduce nel Codice Penale gli articoli 583 bis e ter: a norma dell'articolo 583 bis (Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili): "Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili è punito con la reclusione da quattro a dodici anni. Ai fini del presente articolo, si intendono come pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili la clitoridectomia, l'escissione e l'infibulazione e qualsiasi altra pratica che cagioni effetti dello stesso tipo. /Chiunque, in assenza di esigenze terapeutiche, provoca, al fine di menomare le funzioni sessuali, lesioni agli organi genitali femminili diverse da quelle indicate al primo comma, da cui derivi una malattia nel corpo o nella mente, è punito con la reclusione da tre a sette anni. La pena è diminuita fino a due terzi se la lesione è di lieve entità. La pena è aumentata di un terzo quando le pratiche di cui al primo e al secondo comma sono commesse a danno di un minore ovvero se il fatto è commesso per fini di lucro. Le disposizioni del presente articolo si applicano altresì quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia. In tal caso, il colpevole è punito a richiesta del Ministro della giustizia".

Nella passata legislatura, il **Dipartimento per le Pari Opportunità** ha varato un numero verde nazionale, **il 1522**, disponibile in modo gratuito su tutto il territorio nazionale nell'arco di 24 ore su 24 per tutti i giorni dell'anno, e dotato di operatrici plurilingue e specializzate per offrire consulenza psicologica e legale, ed orientare le persone che ne fanno richiesta verso i servizi pubblici e privati presenti sul territorio.

Per quanto riguarda il maltrattamento intrafamiliare, invece, non esiste ad oggi una legge nazionale. Nel momento attuale, la più alta sistematizzazione della materia è rappresentata dal disegno di legge governativo presentato nel gennaio 2007 dalla Ministra per le Pari opportunità e i diritti e attualmente all'esame della Commissione Giustizia della Camera, dal titolo *“Misure di sensibilizzazione e prevenzione, nonché repressione dei delitti contro la persona nell'ambito della famiglia, per l'orientamento sessuale, l'identità di genere ed ogni altra causa di discriminazione”*. Il disegno di legge è molto articolato e complesso, e propone un modello integrato per affrontare il problema.

Sensibilizzazione e prevenzione (anche come elemento dei curricula scolastici e universitari, e nella formazione del personale sanitario), il riconoscimento dei diritti delle persone che ne sono vittime, ampliamento della tutela sul piano processuale penale e civile (ad esempio, predisponendo incidenti probatori ed audizioni protette). Di fondamentale importanza l'introduzione del reato di persecuzione, spesso prodromico all'omicidio. Sono vietati i messaggi pubblicitari offensivi e discriminatori e le vittime, che diventano titolari di una vera e propria *“Carta dei Diritti”*, e che possono essere inserite in programmi di protezione specifici, che ne agevolino l'inserimento o il reinserimento lavorativo. I Centri Antiviolenza vengono normati, e sono tenuti ad iscriversi ad un Albo presso il Dipartimento per le Pari Opportunità, ed a dimostrare di possedere determinati requisiti. E' inoltre punito specificatamente l'adescamento dei minorenni, anche attraverso cellulari, SMS e internet.

Numero di delitti che hanno come vittime persone di sesso femminile:

Dal 2004 al 2005 le violenze sessuali sono aumentate del 22% (da 1.778 a 2.167):

- a) Le violenze su maggiori di anni 14 sono state il 24% in più (da 1.516 a 1879,84)
- b) Le violenze su minori di anni 14 sono state il 25% in più (da 89 a 111).

Le percosse sono aumentate del 21,3% (da 3.807 a 4.618).

Le minacce del 16% (da 17.926 a 20.715).

Le ingiurie del 19% (da 13.345 a 18.219).

Gli omicidi preterintenzionali sono aumentati del 67% (da 3 a 5).

Tentati omicidi: + 28,5% (da 186 a 239).

Sequestri di persona: +33% (da 483 a 643).

Pornografia minorile: + 87% (da 15 a 28 casi).

DATI SU "MOLESTIE E VIOLENZE SESSUALI" - INDAGINE ISTAT 2004

Violenze sessuali

Sono più di mezzo milione (520mila) le donne dai 14 ai 59 anni che nel corso della loro vita hanno subito una violenza tentata o consumata, il 3% delle donne in quella classe d'età.

OGNI GIORNO, in media, 7 donne subiscono violenza sessuale.

Nel corso della vita il 44% delle donne che hanno subito uno stupro o un tentativo di stupro lo ha subito in luoghi familiari (casa propria, lavoro, casa di amici e parenti o spazi circostanti).

Gli autori delle violenze sono soprattutto persone conosciute: amici (23,5%), datori o colleghi di lavoro (15,3%) fidanzati o ex fidanzati (6,5%) coniugi o ex coniugi (5,3%).

Il 24,2% delle donne abusate nel corso della vita ha subito più volte violenza dalla stessa persona.

Solo il 7,4% delle donne che ha subito una violenza tentata o consumata nel corso della vita ha denunciato il fatto. Quindi, **OLTRE IL 90% DELLE VITTIME NON DENUNCIA IL FATTO.**

Molestie sessuali

Più della metà (9 milioni 860mila, pari al 55,2%) delle donne tra i 14 ed i 59 anni hanno subito nell'arco della loro vita almeno una molestia a sfondo sessuale, **QUINDI PIU' DI UNA DONNA SU DUE.**

STALKING:

a) molestie verbali e telefonate oscene (26 e 25% delle donne);

b) pedinamento e atti di esibizionismo (23%); molestie fisiche (20%).

UN OMICIDIO SU 4 IN ITALIA AVVIENE IN FAMIGLIA, TRA LE MURA DOMESTICHE, IL 70% DELLE VITTIME SONO DONNE E IN 8 CASI SU 10 L'AUTORE E' UN UOMO.

Nel 2005 sono state 138 le donne uccise in famiglia.

Stato attuazione delle raccomandazioni

In Italia, dagli anni '90 in poi, quasi tutte le regioni si sono dotate di leggi indirizzate all'apertura di Centri antiviolenza, che la Regione stessa finanzia, attraverso bandi pubblici emanati da Provincia, Comune o altri Enti Locali.

Tutte le leggi riconoscono la specificità di genere del reato del maltrattamento intrafamiliare e della violenza sessuale, specificando che i Centri debbono essere gestiti da associazioni di donne, in ottica orientata al genere, e con una metodologia di accoglienza basata sulla pratica delle relazioni politiche tra donne. I Centri antiviolenza sono in contatto tra di loro attraverso una Rete Nazionale, che si incontra regolarmente per mettere a punto delle linee-guida condivise. Molte Associazioni/cooperative di donne che gestiscono i Centri hanno stabilito protocolli d'intesa con Forze dell'Ordine, Procure dei Tribunali, operatori sociosanitari. Sovente dette ONLUS si costituiscono parte civile nei procedimenti penali. Va sottolineato tuttavia che questi esiti sono dovuti all'impegno individuale sul piano locale, e che manca una specifica giurisprudenza sul piano nazionale, che normi e sistematizzi questa materia. si ricorda inoltre che non tutti i Centri sono finanziati in maniera adeguata.

Si apprezza il Progetto Areste, nato dalla collaborazione tra la Direzione Generale della Donna della Comunidad di Madrid, ed il Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, per l'eliminazione degli stereotipi di genere nei mezzi di comunicazione e nella pubblicità.

Nel rimarcare l'importanza dell'incremento dei centri antiviolenza, e del Progetto recente Rete antiviolenza tra le città Urban Italia (con una forte partecipazione della Città del Sud Italia), si sottolinea come si sia ancora distanti dalla creazione di una rete nazionale dei centri antiviolenza, a tal proposito si suggerisce di raccordare: i singoli interventi dei Centri Antiviolenza a quelli degli Enti locali, al fine di attivare una rete a livello regionale; gli enti locali con le autorità centrali.

Si apprezzano le varie e diverse iniziative regionali di denuncia e attenzione verso il fenomeno in oggetto. In particolare i provvedimenti attuati dalle varie regioni sono finalizzati al finanziamento di progetti promossi dalle associazioni di settore.

Di iniziativa del consiglio regionale indichiamo il provvedimento della **Regione Lombardia** ha lanciato nel 2007 il progetto "Misure preventive dirette a superare le mutilazioni dei genitali femminili in un contesto d'immigrazione" con uno stanziamento di 100 mila euro. Il progetto, che avrà una durata biennale, intende promuovere ricerche, azioni e misure preventive da introdurre nel territorio lombardo per superare la pratica della mutilazione in un contesto di immigrazione (fonte: Regione Lombardia).

La **Regione Lazio** ha deciso nel marzo 2007 di istituire il Centro per l'assistenza e il trattamento chirurgico delle complicanze sanitarie correlate alle mutilazioni genitali femminili (Mgf). La nuova struttura sarà situata nell'Azienda ospedaliera San Camillo Forlanini. Il nuovo centro avrà tra i suoi obiettivi quello di portare assistenza sanitaria e fornire trattamento chirurgico per le patologie legate alle mutilazioni. Inoltre, si occuperà di informare sull'argomento, sviluppare protocolli operativi e procedure specifiche per le problematiche legate a questa pratica e per la deinfibulazione. Si occuperà anche di promuovere corsi di sensibilizzazione e formazione del personale delle Asl e svilupperà il dialogo interculturale. (fonte: Regione Lazio).

La **Regione Veneto**, in base alla Delibera n. 888 del 03 aprile 2007, ha promosso il "Progetto

di ricerca sulla violenza in ambito familiare”, attraverso l'Osservatorio Nazionale sulla Violenza Domestica, quest'ultimo nato, nel settembre 2006, dall'accordo tra l'Università degli Studi di Verona e l'Osservatorio Epidemiologico Nazionale sugli Ambienti di Vita dell'Ispesl. Obiettivo del progetto è quello di monitorare il fenomeno della violenza domestica sul territorio veronese, mediante la collaborazione anche delle strutture e dei servizi sanitari che, in questo caso, sono rappresentati dai Medici di Medicina Generale e dalle Unità Operative di Pronto Soccorso. (fonte regioneVeneto).

Il protocollo d'intesa tra la **Regione Emilia Romagna**, l'Associazione dei Comuni dell'Emilia Romagna (Anci - Emilia Romagna), l'Unione delle Province dell'Emilia Romagna (Upi - Emilia Romagna), e le Associazioni operanti nel territorio regionale sul tema della violenza contro le donne.

25-11-2006 Protocollo d'intesa per la promozione di buone prassi negli interventi di aiuto alle donne sole o con figli che hanno subito violenza (Assessorato Alle Pari Opportunità del Comune di **Ravenna**, Azienda Usl, Associazione Linea Rosa).

20 - 03- 07 Protocollo d'intesa tra le Consigliere di parità, la Provincia di **Parma** e il Centro Antiviolenza per la completa collaborazione volta a garantire forme di sostegno alle donne che hanno subito atti di molestia o di violenza anche a sfondo sessuale.

15- 12- 2006 Protocollo di intesa per l'attivazione di azione di facilitazione all'inserimento lavorativo di donne vittime di violenza, tra l'ufficio della Consigliera di parità, la Provincia di **Pescara**, il Comune di Pescara e l'Associazione Ananke- sportello antiviolenza.

A **Torino** dal 2006 è attivo il progetto sperimentale “accogliere le donne”, nell'ambito di un disegno integrato contro la violenza, che vede nell'assemblea di coordinamento l'amministrazione comunale, gli enti territoriali e le organizzazioni che operano sul territorio nel contrasto alla violenza.

A **Trieste**, l'associazione di donne antiviolenza GOAP ha siglato protocolli con i maggiori ospedali della zona.

Nel sottolineare la significatività, sostenuta dal **Ministro per i Diritti e le Pari Opportunità** Barbara Pollastrini, dell'istituzione di un osservatorio nazionale sulle violenze intrafamiliari, proponiamo che l'osservatorio si occupi di: monitorare il fenomeno dei maltrattamenti e delle discriminazioni su donne e bambini; coordinare gli interventi dei centri antiviolenza, degli enti locali, delle istituzioni, in protocolli comuni per la pianificazione e la programmazione di strategie di intervento a livello nazionale.

La **Ministra alla Salute** Livia Turco ha lanciato l'8 marzo del 2007 il “Piano d'azione per la promozione e la tutela della salute delle donne e dei bambini” che prevede l'apertura di sportelli antiviolenza in tutto il territorio nazionale

Possibili interventi in materia di una Commissione Nazionale indipendente per la promozione e protezione dei diritti umani

Alla Commissione Nazionale Indipendente viene richiesto di:

- promuovere campagne di informazione-formazione rivolte alle scuole, ai media, all'opinione pubblica, alle istituzioni, per sensibilizzare alla tutela dei diritti umani, senza distinzioni di genere, appartenenza sociale, religiosa, culturale;
- promuovere la creazione di protocolli d'intervento tra le varie ong e onlus che operano nell'ambito dei diritti umani, al fine di creare una rete che integri le varie competenze e specificità di azione;
- svolgere attività di ricerca sulla tematica specifica e sul follow-up degli interventi al fine di verificarne l'efficacia.

Raccomandazioni del Comitato per la promozione e la protezione dei diritti umani

Il *Comitato* pertanto raccomanda:

- al **Governo** italiano la redazione di rapporti puntuali di monitoraggio, tra le denunce sparte, delle denunce per maltrattamento;
- al **Governo** italiano lo stanziamento di fondi per la costituzione di un osservatorio nazionale sulla violenza domestica contro le donne e i bambini;
- al **Governo** italiano la promozione di campagne e programmi di informazione e sensibilizzazione inerenti la prevenzione e la diagnosi precoce delle violenze intrafamiliari, l'intervento ed il sostegno alle donne ed ai minori vittime di violenze, anche mediante corsi di formazione e di continuo aggiornamento rivolto a personale specializzato quale forze dell'ordine, magistratura, personale sanitario, operatori socio-assistenziali, operatori della comunicazione e del territorio al fine di favorire una cultura di massa rispettosa dei valori dell'accettazione e del rispetto;
- al **Governo** a fornire i Centri Antiviolenza di risorse adeguate e di unificare in una normativa certa i requisiti che essi debbono avere; nonché ad elaborare una carta di principi sul ruolo che essi debbono svolgere nella difesa delle donne maltrattate, che sia nota ed osservata da parte delle Istituzioni Locali, delle Forze dell'Ordine, della Magistratura e degli operatori sociosanitari;
- al **Governo** italiano affinché dia seguito alle Raccomandazioni formulate nello Studio globale sulla violenza sui bambini condotto dall'esperto Paulo Sergio Pinheiro per conto del Segretario Generale delle Nazioni Unite Kofi Annan e lanciato ad ottobre 2006;
- al **Governo** italiano perchè rispetti gli impegni assunti con il documento "Un mondo a misura di bambino" adottato nella UNGASS del 2002 dedicata ai diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- al **Governo** affinché si preoccupi di favorire il coordinamento tra i Ministeri e gli organi istituzionali già esistenti che, a diverso titolo, si occupano della materia, assicurando le risorse economiche ed umane necessarie al loro efficiente funzionamento.