

FERMARE LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE. INSIEME SI PUÒ FARE

Seminario

Roma, 23 novembre 2017

Intervento della senatrice **Francesca Puglisi**

Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio

Gentile Presidente del Senato, Presidente Boldrini, Vice Presidente Legnini, autorità tutte e ospiti

In questa legislatura abbiamo cercato di affrontare con grande determinazione il contrasto alla violenza maschile sulle donne. Uno dei primi atti è stato la ratifica della Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica - meglio nota come 'Convenzione di Istanbul', adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014, a seguito del raggiungimento del prescritto numero di dieci ratifiche. L'Italia è stata tra i primi paesi a ratificarla, il 27 giugno 2013, e rappresenta un atto importante, in quanto è il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante che cerca di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne contro qualsiasi forma di violenza. La violenza maschile contro le donne viene riconosciuta come una grave violazione dei diritti umani, purtroppo anche la più tollerata.

Subito dopo abbiamo approvato il decreto 93/2013 contro il femminicidio e la violenza di genere, che inserisce nel nostro ordinamento misure importanti di protezione e di repressione dei reati, come il gratuito patrocinio per le donne vittime di violenza a prescindere dalle condizioni di reddito, l'ammonizione e l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare, l'arresto in flagranza di reato del maltrattante, l'aggravante per la violenza assistita da minori.

Per promuovere un vero cambiamento culturale, nella riforma della scuola abbiamo introdotto l'obbligo per le scuole di ogni ordine e grado di inserire nei piani triennali dell'offerta formativa azioni di educazione alla parità tra i sessi e di prevenzione della violenza di genere, rivolte non solo a studentesse e studenti, ma anche alle loro famiglie e agli insegnanti.

Nel 2015 è stato presentato dal Governo il Piano Nazionale Straordinario contro la violenza di genere che istituisce una cabina di regia tra Ministeri, Regioni e Istituzioni coinvolte nella rete di prevenzione, protezione e repressione dei reati ed un osservatorio a cui partecipano anche centri antiviolenza e le forze della società civile. Infine il 19 aprile 2017 il Senato ha istituito la Commissione di inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere che ho l'onore di presiedere. La Commissione ha il compito di indagare le dimensioni, condizioni e cause della violenza di genere, di verificare l'attuazione della Convenzione di Istanbul, della legislazione nazionale e la capacità di intervento pubblico nella prevenzione e nell'assistenza delle vittime di violenza. Tra i compiti che la legge istitutiva assegna alla Commissione c'è anche quello di verificare la destinazione e l'efficacia delle risorse investite dallo Stato e di lasciare, con la relazione finale, indicazioni utili al prossimo Parlamento e al prossimo Governo sulla strada da intraprendere. Voglio innanzitutto ringraziare maggioranza e opposizione per l'armonia, la serietà e la collaborazione con cui ciascuno sta offrendo il proprio apporto, fatto non scontato con l'avvicinarsi della campagna elettorale e la leale collaborazione di tutte le istituzioni al lavoro della nostra Inchiesta.

La Commissione sin dal momento della sua costituzione, ha svolto una intensa attività di audizioni, che termineremo nel mese di dicembre, per far emergere il fenomeno in tutti i suoi aspetti.

Abbiamo iniziato con la testimonianza dell'esperienza dolorosa, ma anche della capacità e il coraggio di reagire, come testimonia anche il suo impegno in ambito istituzionale, di Lucia Annibali. Ci ha ben spiegato come la violenza sia un fenomeno che colpisce in modo trasversale le donne e che uno degli stereotipi da abbattere sia quello che la violenza colpisca donne in situazione di svantaggio, anzi, la violenza maschile è spesso la reazione all'emancipazione e alla libertà femminile. Abbiamo ascoltato tutti gli attori del sistema di prevenzione, protezione e repressione dei reati, i Centri Antiviolenza, le principali associazioni femminili, i Centri per uomini maltrattanti, le associazioni professionali e i vertici di Rai, Mediaset, La7, Sky a cui chiediamo di dare il proprio contributo al cambiamento culturale del Paese. Cosa che non sempre accade, come ricordava poco fa nel proprio messaggio Presidente della Repubblica. Da Avetrana in poi anche il servizio pubblico si è troppe volte soffermato nel modo sbagliato su casi di femminicidio trasformandoli in veri e propri talk-show in cui inevitabilmente la vittima finisce sullo sfondo e autori di reati efferati vengono umanizzati. Come ci ha ricordato il generale Del Sette in audizione le foto della coppia felice tratte da Facebook il giorno dopo il femminicidio alimenta insopportabili atmosfere romantiche per crimini orrendi, come se fossero un film di Truffaut e inconsapevolmente contribuiscono a rafforzare insani propositi emulativi di coloro che, incapaci di dare un senso alla propria esistenza, credono di approdare all'immortalità mediatica tramite la distruzione propria e altrui. Per questo chiediamo all'Ordine dei giornalisti di organizzare nell'ambito delle proprie attività di formazione moduli sul linguaggio e le modalità con cui questi casi vanno trattati.

Molto importante è stato il contributo di ricercatrici, esperte e docenti universitarie che ascolteremo anche nel seminario di oggi sull'importanza della valutazione del rischio per dare risposte tempestive ed efficaci alle donne che si rivolgono ad ospedali, centri anti violenza e forze dell'ordine per ricevere protezione, ma anche l'importanza di esperienze come la Domestic homicide Review inglese di cui ci parlerà oggi Simon Atkinson, per riconoscere e riparare nella rete di prevenzione gli errori, quando accadono fatti delittuosi. E l'importante sperimentazione sulla valutazione della recidiva dei violenti portata avanti dalle ricercatrici che stanno lavorando nel carcere di Rebibbia e l'esperienza dei centri per uomini maltrattanti a cui per la prima volta il Dipartimento per le pari Opportunità ha dedicato un bando di finanziamento. Non sono poche le risorse investite dallo Stato dal 2013 al 2016. Circa 60 milioni di euro che però in alcune regioni non sono state erogate completamente ai Centri Antiviolenza mentre in altre sono state distribuite a pioggia, senza verifiche e rendicontazioni accurate sul loro utilizzo. Le donne vittime di violenza e i loro figli meritano una risposta di qualità nell'accoglienza dei loro bisogni di sostegno nel momento dell'emergenza e di riconquista dell'autonomia. Per questo in Commissione è emersa forte l'esigenza di rivedere il sistema di Governance dei finanziamenti che attribuiscono secondo linee guida e standard di qualità le risorse direttamente a Comuni e Centri Anti Violenza in base alla programmazione regionale dei bisogni.

Dopo molte audizioni quello che sta emergendo nella nostra inchiesta è che nonostante oggi il nostro Paese abbia una buona legislazione, mentre gli omicidi calano sensibilmente, i femminicidi restano più o meno invariati ogni anno, con una media di una donna uccisa ogni due giorni.

La Commissione, tra gli altri compiti, è stata chiamata a svolgere indagini sulle reali dimensioni del fenomeno, ad analizzare le cause del femminicidio, e, più in generale, di ogni forma di violenza di genere per orientare l'azione di prevenzione; ad accertare il livello di attenzione e la capacità d'intervento delle autorità e delle pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche, competenti a svolgere attività di prevenzione e di assistenza.

La Commissione ha acquisito dati statistici e quantitativi, in particolare da Istat, Ministero dell'interno e Forze dell'Ordine. Mentre ha elaborato un questionario sull'applicazione delle novità normative introdotte dal 2009 i cui risultati saranno presentati nella relazione finale.

Come emerso dall'indagine Istat del 2014 poco meno di 7 milioni di donne tra i 16 e i 70 anni

(6 milioni 788 mila), quasi una su tre (31,5%), riferiscono di aver subito una qualche forma di violenza fisica o sessuale, dalle forme meno gravi come lo straratonamento o la molestia a quelle più gravi come il tentativo di strangolamento o lo stupro. Gli autori delle violenze più gravi (violenza fisica o sessuale) sono prevalentemente i partner attuali o gli ex partner. Due milioni e 800 mila donne sono state vittime delle loro violenze.

Il 10,6 % delle donne dichiara di aver subito una qualche forma di violenza sessuale prima dei 16 anni. I dati mostrano che più di una donna su tre vittima della violenza del partner ha riportato ferite, lividi, contusioni o altre lesioni (37,6%). Circa il 20 % è stata ricoverata in ospedale a seguito delle ferite riportate, e più di un quinto di coloro che sono state ricoverate ha avuto danni permanenti.

Oltre il 74% dei casi di violenza riguardano donne italiane. Per le straniere, nella maggior parte dei casi, la violenza subita da parte del partner, attuale o precedente, è iniziata nel Paese di origine (68,5%), mentre per quasi il 20 % (19,4%) è relativa a una relazione iniziata in Italia.

Le donne straniere mostrano più elevati livelli di denuncia (il 17,1% contro l'11,4% delle italiane) e di richiesta di aiuto presso i centri antiviolenza e i servizi (6,4% contro 3,2%). È pur vero che le donne straniere hanno una rete di sostegno meno forte rispetto alle donne italiane e ciò necessariamente le spinge a cercare aiuto nei servizi.

Alle violenze subite dalle donne nelle migrazioni abbiamo voluto dedicare la tavola rotonda che sarà presieduta dalla Vice Presidente Senato Linda Lanzillotta. Sappiamo che il 40% della popolazione femminile del programma Sprar, ma soprattutto che arriva negli hotspot sono giovani e giovanissime donne nigeriane, spesso vittime della tratta e destinate a cadere nello sfruttamento della prostituzione. Per questo è importante una attenta formazione del personale che lavora alla conduzione dei colloqui e al vaglio delle richieste di protezione internazionale.

La violenza sulle donne è un fenomeno complesso, che sfugge alle statistiche e che va ben al di là dei casi di cronaca. E' quell'onda di hashtag #quellavoltache in cui giovani e meno giovani hanno fatto emergere il mare di molestie e violenze subite sui luoghi di lavoro, in famiglia, sul bus o in strada, dal marito della migliore amica, dopo la denuncia di Asia Argento e di altre donne dello spettacolo. Un quotidiano fatto di mancanza di rispetto e sopraffazione.

Un aspetto specifico della violenza di genere è infatti costituito dalle molestie e dai ricatti sessuali in ambito lavorativo. Sulla base di una rilevazione svolta dall'ISTAT nel 2016, si stima che siano un milione 403 mila le donne che hanno subito, nel corso della loro vita lavorativa, molestie o ricatti sessuali sul posto di lavoro. Rappresentano circa il 9 % (l'8,9%) delle lavoratrici incluse le donne in cerca di occupazione. In particolare, i ricatti sessuali per ottenere un lavoro o per mantenerlo o per ottenere progressioni nella carriera hanno interessato, nel corso della loro vita, 1 milione e 100 mila di donne.

La Commissione ha, poi, proceduto all'acquisizione di dati puntuali sui reati sessuali denunciati da Ministero degli Interni e Forze dell'ordine. Negli ultimi 6 anni, c'è stata una graduale riduzione (con una lieve risalita nel 2012) del numero di violenze sessuali denunciate, passate dai 4.617 episodi del 2011 ai 4.046 del 2016 (con un decremento complessivo di circa il 12%). Per quanto riguarda il 2017, nei primi nove mesi, si è registrato un lievissimo calo (-0,2%) del totale del numero di reati di violenza sessuale denunciata, rispetto al medesimo periodo del 2016. Cala però anche il numero di condanne per violenza sessuale e di gruppo che passa da quasi 1800 del 2011 alle 1500 del 2016.

Emerge una divergenza fra l'entità numerica dei delitti di violenza sessuale denunciati e quelli più esigui relativi alle condanne. E se si considera che i reati denunciati sono una parte largamente minoritaria rispetto ai reati consumati, la risposta giudiziaria riesce a coprire una percentuale di casi minima. Ovviamente occorre considerare l'incidenza dei procedimenti a carico di ignoti, quella delle possibili assoluzioni o di altre forme di proscioglimento, nonché le ipotesi in cui più delitti sono

addebitati alla stessa persona. Va infine tenuto conto che i dati sulle condanne si riferiscono alle condanne avvenute in un determinato arco temporale e non sono invece specificamente poste in relazione ai delitti rilevati. E che l'elevato standard probatorio richiesto dall'ordinamento penale e costituzionale per provare la colpevolezza al di là di ogni ragionevole dubbio, può ulteriormente condizionare gli epiloghi processuali.

Se sono diminuite lievemente le denunce di violenza sessuale, sono però senz'altro aumentate le denunce di Stalking e di Maltrattamenti in famiglia.

I dati riferiti dal Ministro dell'interno mostrano una crescente tendenza (in termini assoluti) alla denuncia: si è passati infatti dai 9.027 atti persecutori denunciati nel 2011 ai 13.177 del 2016, con un aumento quindi del 45%. Aumentano anche le condanne per stalking che passano dalle 35 del 2009 (anno di introduzione del reato) alle 1601 del 2016.

Per i maltrattamenti - come lo *stalking* - le statistiche mostrano un progressivo aumento del numero di delitti denunciati, passati dai 9.294 casi nel 2011, ad un picco di 14.247 casi nel 2016. Si registra in particolare un aumento del 17% del numero dei casi denunciati dal 2012 al 2013 (anno dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 93).

Per quanto concerne la perseguibilità, sono in aumento le sentenze con almeno un reato di maltrattamenti in famiglia, che da 1.320 nel 2000 sono passate a 2.923 nel 2016.

Questi dati pongono nuovi interrogativi, sia presi singolarmente sia nella loro comparazione. Si evidenziano inoltre settori in cui appare necessario il miglioramento dei sistemi di rilevazione. In particolare nell'ambito giudiziario, anche con riferimento a misure importanti come il divieto di avvicinamento e comunicazione ovvero l'allontanamento urgente dalla casa familiare oppure in ordine all'eventuale attenuazione di misure cautelari a seguito di percorsi riabilitativi del soggetto maltrattante. Per questo la Commissione ha elaborato un questionario che è stato inviato a Procure Generali e Corti d'Appello sull'applicazione della normativa vigente, i cui esiti saranno presentati nella relazione finale della Commissione.

La legislazione italiana non contempla una definizione di femminicidio, inteso come omicidio, nel quale il genere femminile della vittima è causa essenziale e movente del crimine stesso.

Per ovviare ciò, il Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, adottato nel luglio 2015 ha previsto la realizzazione di un Sistema integrato di raccolta ed elaborazione dati.

La costante riduzione del numero di omicidi registrata negli ultimi decenni ha riguardato principalmente individui di sesso maschile. Infatti, il numero totale degli omicidi commessi si è ridotto dal 2011 al 2016 di circa il 39%, mentre con riguardo agli omicidi con vittime di sesso femminile questa riduzione è del 14%.

Come evidenziato nel corso dell'audizione del Comandante dell'Arma dei Carabinieri, Generale Del Sette, questo determina un innalzamento in termini relativi del numero dei omicidi con vittime di sesso femminile rispetto al numero degli omicidi degli individui di sesso maschile.

L'ammonimento del questore costituisce uno strumento di tutela anticipata per la prevenzione dei fenomeni di violenza di genere e di violenza domestica. Secondo le stime del Capo della Polizia, nel periodo 2011-2016 sono stati emessi in funzione di prevenzione delle condotte di atti persecutori oltre 6.000 ammonimenti, di cui 1.476 contro il partner violento. Dal 2013 – anno della loro introduzione- al 2016 si segnala un incremento in termini percentuali del 78%. Per quanto concerne il 2017 gli ammonimenti emessi nei confronti dei partner violenti negli ultimi nove mesi sono 432.

Secondo i dati del Ministero dell'interno nel triennio 2014-2016 le misure di allontanamento urgente dalla casa familiare, adottate dagli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria sono state complessivamente 863. Per quanto riguarda il 2017 al 30 settembre sono state 198 le misure adottate.

Altro dato che emerge è circa il 50% di archiviazioni.

Ma se abbiamo una normativa tra le più avanzate d'Europa, allora perché le donne non denunciano le violenze subite? E' questo il grande tema politico che ci dobbiamo porre sforzandoci di dare le risposte che donne meritano.

Senza altro occorre offrire percorsi di autonomia abitativa e lavorativa alle donne che vogliono uscire dalla violenza domestica, come si è iniziato a fare con il piano straordinario, occorre la presenza diffusa di Centri Antiviolenza e case rifugio e la vicinanza delle istituzioni. Occorre soprattutto prevenire e saper riconoscere la violenza domestica, che spesso purtroppo viene confusa con il semplice conflitto familiare. Per questo è determinante l'attenzione alla formazione degli operatori delle forze dell'ordine, dei magistrati, degli avvocati, degli psicologi a cui vengono affidate le CTU dai tribunali. Senza coordinamento tra magistratura civile, penale e minorile spesso le donne che sporgono querela e i loro figli, vivono una vittimizzazione secondaria, attraversando procedimenti che procedono in parallelo, con l'affido dei figli ad entrambi i genitori, anche laddove siano emersi gravi indizi di colpevolezza di violenza domestica. Particolarmente pesante diventa per bambine e bambini vittime di violenza assistita, dover essere sottoposti nei vari percorsi a distinte CTU, così come segnalato dal Cismai nel corso dell'audizione in Commissione di inchiesta e da Telefono Azzurro. Nessuno vuole introdurre un automatismo tra iscrizione nel registro degli indagati e provvedimenti di affidamento dei minori. Ma il contesto civile deve tenerne conto, come indica con chiarezza la Convenzione di Istanbul, quantomeno in presenza di misure cautelari che presuppongono l'avvenuto vaglio della violenza da parte di un giudice.

Mentre sappiamo che il lavoro di rete tra centri anti violenza, enti locali, forze dell'ordine, medici di pronto soccorso e di base, scuole, tribunali è semplicemente fondamentale, solo 13 Prefetture su 100 hanno promosso protocolli di collaborazione tra istituzioni a livello territoriale. Mentre grazie al rinnovato impulso dato dal Vice Presidente del CSM Legnini, passi avanti stanno facendo le procure nella formazione di pool specializzati di magistrati, soprattutto nell'ambito inquirente.

Perché qualcosa cambi in modo strutturale occorre un'attenta educazione di ragazze e ragazzi a capire che non c'è amore se non c'è rispetto per la libertà e l'autonomia dell'altro, ma anche l'Università deve assumere il tema della parità tra i sessi e della prevenzione della violenza di genere come centrale per un vero cambiamento della società italiana. Nella preparazione curricolare di coloro che sono professionisti essenziali per la rete di prevenzione e di protezione delle donne, ovvero medici, giuristi, psicologi, insegnanti, assistenti sociali, occorre inserire quegli elementi formativi per riconoscere ed affrontare la violenza di genere. Perché è solo riconoscendo la violenza maschile e lavorando assieme che potremo sconfiggerla. Insieme, si può fare.