



25 GENNAIO 2023

Le recenti novità in tema di protezione  
delle donne vittime di violenza.  
Un'analisi alla luce del diritto  
costituzionale

di Nannerel Fiano

Ricercatrice in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano



# Le recenti novità in tema di protezione delle donne vittime di violenza. Un'analisi alla luce del diritto costituzionale\*

**di Nannerel Fiano**

Ricercatrice in Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Milano

**Abstract [It]:** Nel presente contributo si intendono analizzare alcune recenti novità che sono state introdotte sul piano normativo in tema di contrasto alla violenza di genere, problematizzando il fenomeno della violenza contro le donne anche alla luce delle recenti pronunce con cui l'Italia è stata condannata dal Giudice di Strasburgo e dal Comitato CEDAW.

**Title:** The recent changes in the protection of women victims of violence. An analysis in the light of constitutional law

**Abstract [En]:** In this contribution, we intend to analyse some recent innovations that have been introduced in terms of legislation on the fight against gender-based violence, problematising the phenomenon of violence against women also in the light of the recent rulings by the ECHR and the CEDAW Committee condemning Italy.

**Parole chiave:** Violenza di genere, Centri Antiviolenza, Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio nonché su ogni altra forma di violenza di genere, Prevenzione alla violenza di genere, protezione nei confronti della violenza di genere

**Keywords:** Gender-based violence, Anti-Violence Centres, Parliamentary Commission of Inquiry on Femicide as well as on any other form of gender-based violence, Prevention of gender-based violence, protection against gender-based violence

**Sommario:** 1. Premessa: tutela della donna e principi costituzionali. 2. La pandemia da Covid-19 e le novità normative introdotte nella fase post-pandemica. 3. I Centri Antiviolenza e le Case Rifugio. 4. Il lavoro della Commissione di Inchiesta contro la violenza di genere nel campo della "Protezione e sostegno alle vittime di violenza". 5. Le recenti condanne subite dallo Stato italiano da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e dal Comitato Cedaw. L'inadeguatezza, in concreto, del sistema di tutela delle donne vittime di violenza. 6. Riflessioni conclusive.

## 1. Premessa: tutela della donna e principi costituzionali

Nel presente contributo si intendono analizzare alcune novità in tema di violenza di genere secondo una prospettiva costituzionalistica e ponendo l'attenzione sull'effettività delle misure adottate a protezione delle donne vittime di violenza.

A seguito della pandemia, infatti, sono state introdotte alcune novelle sul piano normativo che riguardano, in particolare ma non solo, i Centri Antiviolenza e le Case Rifugio; tali misure si intrecciano, in parte, con quanto ha avuto modo di suggerire la Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio, nonché

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

su ogni forma di violenza di genere, di cui si riporteranno le considerazioni, le analisi e le raccomandazioni di maggior rilievo in punto di “Protezione e sostegno alle vittime di violenza”.

A seguito di un inquadramento di tali recenti novità e delle risultanze della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio, si darà conto delle condanne che ha subito di recente l'Italia da parte della Corte EDU in tema di violenza di genere e violenza domestica, così da porre in evidenza la necessità – di carattere costituzionale – di continuare a garantire, sul piano concreto, l'applicazione degli strumenti di prevenzione e di protezione a tutela delle donne, in realtà esistenti.

Se è vero che la “teorizzazione” della categoria della violenza di genere si occupa dei responsabili e delle vittime, così come delle risposte giudiziarie e delle Istituzioni<sup>1</sup>, un'indagine “concreta” intorno alle innovazioni presenti nell'ambito del contrasto alla violenza di genere permette, forse, di saggiare il livello di “uguaglianza costituzionale”<sup>2</sup> presente nell'ordinamento, perlomeno nella fase in cui la violenza è già stata consumata o si sta consumando.

Quando ci si riferisce, sul piano teorico, alla prevenzione della violenza di genere, cui, a ben vedere, i Centri Antiviolenza e le Case Rifugio contribuiscono molto, non si può non considerare, in premessa, i principi costituzionali che rilevano quando ci si riferisce alla violenza contro le donne e, in particolare, all'integrità della (dignità della) donna.

Il rispetto dei generi e delle rispettive differenze valorizza il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.)<sup>3</sup>; non solo, i principi costituzionali coinvolti sono quelli relativi alla dignità umana, alla libertà fisica e psichica (come si vedrà, fortemente compressa con riferimento alle vittime di violenza durante la fase più difficile della pandemia da Covid-19) e alla tutela della salute fisica e psichica, anche essa interessata in modo molto forte dalla diffusione della pandemia (rispettivamente, art. 2, art. 13 e art. 32 Cost.).

Detto in altri termini, il corpo della donna, come ha avuto modo di sottolineare la Corte costituzionale, deve potere essere libero da eventuali condizionamenti; la libertà di autodeterminazione della donna non può essere costretta o limitata, così come la libertà di disporre liberamente del proprio corpo.

---

<sup>1</sup> Si riporta quanto è stato affermato da B. PEZZINI, *L'Italia davanti alla Corte EDU per l'insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere: una questione costituzionale?* in *Osservatorio AIC*, n. 6, 2022, p. 282.

<sup>2</sup> Cfr. B. PEZZINI, *L'Italia davanti alla Corte EDU per l'insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere: una questione costituzionale?*, *op.cit.*, p. 277.

<sup>3</sup> B. LIBERALI, *L'educazione e la prospettiva del rispetto dei generi quale strumento per contrastare la violenza e il bullismo*, in *Osservatorio AIC*, dicembre 2015, p. 3.

Inoltre, le opzioni per contrastare la subordinazione del sesso femminile a quello maschile hanno dimostrato che “l'unica strada percorribile è proprio quella dell'eguaglianza, nella sua accezione sostanziale in particolare”. Così A. APOSTOLI, *L'attuazione della CEDAW nell'ordinamento interno*, in *DPCE online*, n. 1, 2021, p. 593.

A questo proposito, il Giudice delle leggi, in occasione della sent. n. 561 del 1987, ha affermato che lo stupro rappresenta “la più grave violazione del fondamentale diritto alla libertà sessuale”<sup>4</sup>, in tal modo incidendo sulla dignità e sulla libertà della persona.

La sessualità viene quindi collocata “tra i diritti inviolabili della persona umana che l’art. 2 Cost. impone di garantire”<sup>5</sup>.

Si segnala anche la sent. n. 141 del 2019<sup>6</sup>, che attenta dottrina ritiene abbia aderito pienamente allo spirito della Convenzione di Istanbul poiché il Giudice delle leggi avrebbe ivi esplicitato una “visione ampia di violenza di genere, attenta ad abbracciarne la dimensione psicologica ed economica, fatta di pressioni e coazioni sottili”<sup>7</sup>.

In tale occasione, in cui venivano in rilievo i profili di asserita illegittimità costituzionale di alcune fattispecie penali connesse alla prostituzione, infatti, la Corte ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale in quanto “anche nell’attuale momento storico, quando pure non si sia al cospetto di vere e proprie forme di prostituzione forzata, la scelta di ‘vendere sesso’ trova alla sua radice, nella larghissima maggioranza dei casi, fattori che condizionano e limitano la libertà di autodeterminazione dell’individuo”<sup>8</sup>.

Di poco successiva è la sent. n. 278 del 2019, con cui il Giudice delle leggi ha deciso le questioni di legittimità costituzionale – che erano state sollevate dal Giudice dell’udienza preliminare del Tribunale ordinario di Reggio Emilia, sotto due distinti profili – dell’art. 3, primo comma, numeri 3) e 8), prima parte, della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), che puniscono, rispettivamente, la tolleranza abituale e il favoreggiamento della prostituzione.

---

<sup>4</sup> Cfr. Sent. n. 561 del 1987, Cons. in dir. p.to 2.

<sup>5</sup> Così M. D’Amico, *Una parità ambigua. Costituzione e diritti delle donne*, Raffaello Cortina, Milano, 2020, p. 224.

<sup>6</sup> Si ricorda che con ordinanza del 6 febbraio 2018, la Corte d’appello di Bari ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 13, 25, secondo comma, 27 e 41 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3, primo comma, numeri 4), prima parte, e 8), della legge 20 febbraio 1958, n. 75 (Abolizione della regolamentazione della prostituzione e lotta contro lo sfruttamento della prostituzione altrui), “nella parte in cui configura come illecito penale il reclutamento ed il favoreggiamento della prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata”.

Si consideri, peraltro, che secondo parte della dottrina il Giudice delle leggi avrebbe delineato una nozione di dignità e di presunzione di vulnerabilità della donna che decide di prostituirsi di tipo paternalistico. Cfr. A. CADOPPI, *Il “bicchiere mezzo pieno”. Un tentativo di lettura costruttiva delle Sentenze della Corte costituzionale in tema di favoreggiamento della prostituzione*, in *Archivio Penale*, n. 3, 2020, p. 3; F. PACELLI, *Dignità umana e libertà fondamentali nella prostituzione e nell’aiuto al suicidio*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 3, 2020, p. 458. In generale, sul valore dignitario del corpo della donna cfr. A. APOSTOLI, *“Questione di genere” tra Costituzione e corpo delle donne*, in A. APOSTOLI (a cura di), *Donne, corpo e mercato di fronte alle categorie del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 3-10; sul punto v. B. LIBERALI, *Dignità umana e stato di vulnerabilità nella prostituzione libera e consapevole: nozioni anacronistiche o in evoluzione?*, in A. APOSTOLI (a cura di), *Donne, corpo e mercato di fronte alle categorie del diritto costituzionale*, cit., pp. 99-113.

<sup>7</sup> Cfr. M. D’AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 237.

<sup>8</sup> Cfr. Sent. n. 141 del 2019, Cons. in dir. p.to 6.1.

Secondo il giudice rimettente, entrambe le norme incriminatrici – nella parte in cui si applicano anche alla prostituzione volontariamente e consapevolmente esercitata – si ponevano in contrasto con gli artt. 13, 25 e 27 Cost., per contrasto con il principio di necessaria offensività del reato, sacrificando il bene primario della libertà personale senza offrire protezione ad alcun bene riconoscibile, e con il principio di precisione.

La Corte, nel richiamare la sent. n. 141 del 2019, ha affermato che “«quando pure non si sia al cospetto di vere e proprie forme di prostituzione forzata, la scelta di ‘vendere sesso’ trova alla sua radice, nella larghissima maggioranza dei casi, fattori che condizionano e limitano la libertà di autodeterminazione dell’individuo, riducendo, talora drasticamente, il ventaglio delle sue opzioni esistenziali»: fattori non solo di ordine economico, ma legati anche a situazioni di disagio sul piano affettivo o delle relazioni familiari e sociali”<sup>9</sup>.

In buona sostanza, entrambe le norme sono state ritenute idonee a tutelare i diritti fondamentali appartenenti a soggetti vulnerabili<sup>10</sup>, oltre che le stesse persone che esercitano la prostituzione per scelta. Non sembra estranea alla logica della tutela della dignità oggettiva, così come espressa nella sent. n. 141 del 2019, la sent. n. 272 del 2017, nell’ambito della quale la maternità surrogata è stata qualificata, proprio nel senso appena delineato, come una pratica che “offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane”<sup>11</sup>.

Il corpo della donna, dunque, è stato oggetto di diverse pronunce da parte della Corte costituzionale e si pone al centro dei principi costituzionali.

Ancora, la (costante) emergenza dal carattere “costituzionale” giocata dalla violenza di genere è resa manifesta nella sent. n. 1 del 2021, con cui il Giudice delle leggi ha deciso sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Tivoli sull’art. 76, comma 4-ter, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, recante “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”, nella parte in cui, secondo l’interpretazione della Corte di cassazione assunta a “diritto vivente”, dispone l’ammissione automatica – a prescindere dai limiti di reddito di cui al comma 1 – al patrocinio a spese dello Stato delle persone offese dai reati di cui agli artt. 572, 583-bis, 609-bis, 609-quater (atti sessuali con minorenne), 609-octies (violenza sessuale di gruppo) e 612-bis (atti persecutori), nonché, ove commessi in danno di minori, dai reati di cui agli artt. 600

---

<sup>9</sup> Cfr. Sent. n. 278 del 2019, Cons. in dir. p.to 3.1.

<sup>10</sup> Si veda, sul punto, G. LEO, *La Consulta torna, con una decisione di non fondatezza, sulle condotte che favoriscono la prostituzione, in Sistema Penale*, 23 dicembre 2019.

Come ha affermato la dottrina, la Corte sembrerebbe avere “sganciato [...] le fattispecie in questione dal principio di dignità, dovendo guardare alla sussistenza della sola condizione di vulnerabilità della prostituta”. Cfr. M. PICCHI, *Una nuova pronuncia sulle condotte criminali parallele alla prostituzione. (Brevi osservazioni sulla sentenza n. 278/2019)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2020, p. 370.

<sup>11</sup> Cfr. Sent. n. 272 del 2017, Cons. in dir. p.to 4.2.

(riduzione o mantenimento in schiavitù), 600-bis (prostituzione minorile), 600-ter (pornografia minorile), 600-quinquies (turismo sessuale), 601 (tratta di persone), 602 (acquisto e alienazione di schiavi), 609-quinquies (corruzione di minorenni) e 609-undecies (adescamento di minorenni) del codice penale.

Sarebbero ricomprese, quindi, anche le vittime di violenza di genere.

Le disposizioni costituzionali violate sarebbero, secondo il giudice rimettente, l'art. 3 Cost., in ragione dell'introduzione di un automatismo di ammissione al gratuito patrocinio dello Stato a prescindere dalla situazione economica della vittima, e l'art. 24, comma terzo, Cost., poiché tale ammissione "porta a includere anche soggetti di eccezionali capacità economiche, a discapito della necessaria salvaguardia dell'equilibrio dei conti pubblici e di contenimento della spesa in tema di giustizia"<sup>12</sup>.

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale poiché l'istituto del patrocinio a spese dello Stato, rientrando nell'alveo della disciplina processuale, conosce un'ampia discrezionalità da parte del legislatore, "con il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte adottate"<sup>13</sup>.

In particolare, secondo la Corte, "la ratio della disciplina in esame è rinvenibile in una precisa scelta di indirizzo politico-criminale che ha l'obiettivo di offrire un concreto sostegno alla persona offesa, la cui vulnerabilità è accentuata dalla particolare natura dei reati di cui è vittima, e a incoraggiarla a denunciare e a partecipare attivamente al percorso di emersione della verità"<sup>14</sup>.

È dunque anche la necessità di dare "grande spazio a provvedimenti e misure tesi a garantire una risposta più efficace verso i reati contro la libertà e l'autodeterminazione sessuale, considerati di crescente allarme sociale, anche alla luce della maggiore sensibilità culturale e giuridica in materia di violenza contro le donne e i minori", ad avere spinto il Giudice delle leggi a respingere la prospettata violazione dell'art. 24, terzo comma, Cost.

Si consideri peraltro che l'ammissione al gratuito patrocinio di vittime di violenza di genere sembra aderire a quanto previsto dall'art. 4 della CEDAW, secondo cui "l'adozione, da parte degli Stati, di misure temporanee speciali, tendenti ad accelerare il processo di instaurazione di fatto dell'eguaglianza tra gli uomini e le donne non è considerato atto discriminatorio, secondo la definizione della presente Convenzione, ma non deve assolutamente dar luogo al permanere di norme ineguali o distinte, suddette

---

<sup>12</sup> Cfr. M. DOVA, *Patrocinio a spese dell'Erario, a prescindere dalle condizioni di reddito, per le persone offese (tra l'altro) dai reati di violenza di genere: la Corte costituzionale ne ribadisce la ragionevolezza*, in *Sistema Penale*, 28 maggio 2021, p. 2.

<sup>13</sup> Cfr. Sent. n. 1 del 2021, Cons. in dir. p.to 4.

<sup>14</sup> Cfr. Sent. n. 1 del 2021, Cons. in dir. p.to 5. Per un'indagine sulle conseguenze traibili da tale affermazione dal punto di vista dell'operatività del gratuito patrocinio si veda A. GEROSA, *Il patrocinio a spese dello Stato per le vittime vulnerabili: un istituto soltanto di diritto processuale? Osservazioni alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2021*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2021, pp. 264-266.

misure devono essere abrogate non appena gli obiettivi in materia di uguaglianza, di opportunità e di trattamento, siano raggiunti”.

Allo stesso modo, sembra opportuno richiamare anche quanto stabilito dall’art. 4 della Convenzione di Istanbul, ai sensi del quale “le misure specifiche necessarie per prevenire la violenza e proteggere le donne contro la violenza di genere non saranno considerate discriminatorie ai sensi della presente Convenzione”<sup>15</sup>.

È dunque “l’incoraggiamento alla denuncia” (e quindi la promozione dell’“emersione di questi illeciti”<sup>16</sup>) ad avere spinto, in un primo momento, il legislatore a configurare la disciplina dell’ammissione al gratuito patrocinio per vittime “fragili”<sup>17</sup>.

In un secondo momento, il Giudice delle leggi ha salvato la norma anche alla luce del fatto di essere espressione di una “maggiore sensibilità culturale e giuridica sul tema”<sup>18</sup>.

Proprio tale “maggiore sensibilità” sembrerebbe avere contraddistinto il legislatore nell’approvazione di nuove misure di tutela nei confronti delle donne vittime di violenza a seguito della diffusione della pandemia da Covid-19 nella sua fase più acuta, di cui si darà conto nel prossimo paragrafo.

## 2. La pandemia da Covid-19 e le novità normative introdotte nella fase post-pandemica

Durante lo scoppio della pandemia da Covid-19, la violenza di genere, “emergenza” esplosa in un contesto a sua volta emergenziale<sup>19</sup>, si è diffusa ampiamente tra le mura domestiche, in tal modo comprimendo non solo la dignità, la libertà personale e la salute delle donne, ma anche, e forse in prima battuta, la libertà di circolazione di cui all’art. 16 Cost.

In questo senso è possibile sostenere che la pandemia abbia “nel complesso amplificato criticità in parte già esistenti e sistemiche”<sup>20</sup>, rendendo evidente l’ambiguità insita nella “parità” tra donne e uomini<sup>21</sup> e illuminando l’esistenza di “carenze strutturali, problemi irrisolti e squilibri già esistenti [...]”<sup>22</sup>.

---

<sup>15</sup> Le disposizioni in questione vengono richiamate anche da M. DOVA, *Patrocinio a spese dell’Erario, a prescindere dalle condizioni di reddito, per le persone offese (tra l’altro) dai reati di violenza di genere: la Corte costituzionale ne ribadisce la ragionevolezza*, cit., p. 3.

<sup>16</sup> Si veda E. V. SARDINA, *Le vittime vulnerabili hanno sempre diritto al patrocinio a spese dello Stato*, in *Diritto Penale e Uomo*, n. 3, 2021, p. 8.

<sup>17</sup> Cfr. P. SCARLATTI *I diritti delle persone vulnerabili tra incertezze congenite e indirizzi in via di consolidamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2021.

<sup>18</sup> E. V. SARDINA, *Le vittime vulnerabili hanno sempre diritto al patrocinio a spese dello Stato*, cit., p. 8.

<sup>19</sup> Per uno studio intorno al doppio livello di emergenza che ha connotato la violenza contro le donne durante la pandemia cfr. B. FIONDA, *Emergenza nell’emergenza. Violenza di genere ai tempi del Covid-19*, in *Psicobiettivo*, n. 2, 2020, pp. 31-42.

<sup>20</sup> Cfr. D. LOI, F. PESCE, *La violenza di genere domestica durante l’emergenza da Covid-19*, in *Welforum*, 9 febbraio 2021.

<sup>21</sup> Si veda la *ratio* dell’opera di M. D’AMICO, *Una parità ambigua*, cit.

<sup>22</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Covid-19 e genere: considerazioni introduttive*, in E. CATELANI, M. D’AMICO (a cura di), *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, il Mulino, Bologna, 2021, p. 23.

Quanto al contesto di riferimento, come già noto, durante il *lockdown* le donne, quelle che erano già in contatto con Centri Antiviolenza<sup>23</sup>, hanno cercato aiuto presso gli stessi mediante la chiamata al numero verde nazionale 1522<sup>24</sup>; le telefonate da parte di donne che non erano mai state in contatto con Centri Antiviolenza sono, invece, diminuite.

A questo proposito, come sottolineato dalla Relazione della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio dal titolo “Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19”<sup>25</sup>, dal momento che la convivenza con il partner violento ha reso ancora più difficile per le vittime trovare il tempo e lo spazio per chiamare il numero appositamente previsto contro i fenomeni di violenza, è stata indicata la necessità di incrementare la pubblicizzazione di cartelli indicanti il numero nazionale antiviolenza e stalking e il numero verde antitratta, di promuovere forme di comunicazione veloce e di prevedere uno specifico vademecum “sulla sicurezza informatica e sull’utilizzo degli strumenti multimediali”<sup>26</sup>.

Si tratta di una misura che è stata dettata dal fatto che la chiusura, la mancanza di movimento, il controllo e l’oppressione hanno fortemente agevolato la consegna delle vittime di violenza domestica agli oppressori<sup>27</sup>.

Ancora, “[l]a prolungata condivisione dello spazio abitativo rischia di determinare non solo un aumento del numero stesso di episodi di violenza, ma anche un loro aggravamento, innalzando il pericolo dell’escalation di violenza che caratterizza le situazioni di violenza domestica”<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> A “partire dai primi decreti di chiusura della popolazione, i centri antiviolenza hanno deciso di offrire un servizio permanente [...]”. Così E. CATELANI, M. D’AMICO, *Introduzione. Le problematiche di genere emerse durante l’emergenza sanitaria: tante nuove questioni che si sommano a disuguaglianze pregresse*, in *Effetto Covid*, cit., p. 19.

<sup>24</sup> Così il report di D.i.Re e la Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l’emergenza da Covid-19, come riportato da I. PELLIZZONE, *La violenza: impatto delle misure restrittive sulle donne e sui minori in una prospettiva di diritto costituzionale*, in *Effetto Covid*, cit., pp. 48-49.

<sup>25</sup> Cfr. Doc. XXII-bis, n. 1, Relazione su “Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19” approvata dalla Commissione stessa nella seduta del 26 marzo 2020.

<sup>26</sup> Cfr. la Relazione “Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19”, cit., p. 6.

<sup>27</sup> Si riporta quanto sostenuto da F. FILICE, *La parità di genere alla prova del Covid-19*, in *Diritto Penale e Uomo*, n. 4, 2020, p. 7.

<sup>28</sup> Cfr. la Relazione “Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19”, cit., p. 3.

Oltre le mura domestiche, i Centri Antiviolenza hanno subito un forte sovraffollamento durante la pandemia, con il rischio di contagi<sup>29</sup>, soprattutto nei Centri di permanenza per i rimpatri<sup>30</sup>: a seguito dello scoppio della pandemia da Covid-19, infatti, è stata evidenziata l'esigenza di incrementare "l'informazione istituzionale sull'accesso ai servizi antiviolenza e antitratta"<sup>31</sup>.

Infine, la sospensione delle attività giudiziarie ha determinato una compressione della garanzia dell'art. 24 Cost<sup>32</sup>, facendo così emergere la necessità di rafforzare le misure di protezione penale nonché quelle in sede civile<sup>33</sup>.

A fronte di tali plurime "urgenze" nell'emergenza, l'Unione Europea ha avvertito "la mancanza di linee guida generali che possano indicare in modo preciso ai governi come comportarsi e quali misure adottare"<sup>34</sup>.

Un primo passo, però, sembra che sia stato fatto dallo Stato italiano.

Infatti, nella fase di "ripresa" dalla pandemia sono state adottate diverse politiche di contrasto alla violenza di genere, come il Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne (2021-2023), presentato in Consiglio dei ministri il 18 novembre 2021; il decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, recante "Misure per il sostegno e il rilancio dell'economia" e, in particolare l'art. 26-bis; la legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022–2024" e, in particolare, l'art. 1, commi 661<sup>35</sup>, 662, 663, 664, 665, 666, 669.

---

<sup>29</sup> La Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio ha previsto una serie di misure indifferibili: la tempestiva fornitura delle mascherine; la sanificazione degli ambienti che vanno a costituire la struttura di riferimento da parte dell'ente finanziatore; l'annullamento dei costi delle utenze telefoniche, così come dei servizi di navigazione di internet "per il periodo di emergenza" per le Case Rifugio, i Centri Antiviolenza, gli sportelli antiviolenza e le strutture antitratta. Cfr. la Relazione "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19", cit., p. 7.

<sup>30</sup> Cfr. la Relazione "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19", cit., p. 8.

<sup>31</sup> Cfr. la Relazione "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19", cit., p. 8.

<sup>32</sup> Si veda il documento pubblicato il 9 febbraio 2021 dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, dal titolo "[Violenza contro le donne](#)".

<sup>33</sup> Così la Relazione "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratta nella situazione di emergenza epidemiologica da Covid-19", cit., p. 4.

<sup>34</sup> Cfr. A. CIANCIO, *L'impatto della pandemia sull'uguaglianza di genere: le iniziative dell'Unione Europea*, in *Effetto Covid*, cit., p. 79.

<sup>35</sup> L'art. 1, comma 661, della l. n. 234 del 2021, che ha previsto che il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 248 del 2006, fosse ulteriormente incrementato di 2 milioni di euro per l'anno 2022 per "assicurare la tutela delle vittime e la prevenzione della violenza domestica e di genere e specificamente per contrastare il fenomeno favorendo il recupero degli uomini autori di violenza". Sulle modalità di ripartizione del fondo cfr. l'art. 1, comma 662, della l. n. 234 del 2021.

Ancora, la legge n. 134 del 2021 ha interessato la tutela delle vittime di violenza di genere; in particolare, ci si riferisce ai commi da 11 a 13 dell'art. 2, i quali estendono l'ambito di applicazione di una serie di garanzie processuali, facendovi rientrare i reati spia commessi nella forma tentata il reato di tentato omicidio.

Sempre a proposito della c.d. riforma Cartabia, si segnala con particolare interesse il fatto che il legislatore delegato ha enucleato alcuni reati ostativi all'applicabilità della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto riconducibili alla Convenzione di Istanbul: atti persecutori o "stalking", violenza fisica, violenza sessuale, matrimonio forzato, mutilazioni genitali femminili, aborto forzato, sterilizzazione forzata, molestie sessuali<sup>36</sup>.

Ancora, la l. n. 53 del 2022 è di particolare interesse poiché prevede, all'art. 1, che "[l]a presente legge è volta a garantire un flusso informativo adeguato per cadenza e contenuti sulla violenza di genere contro le donne al fine di progettare adeguate politiche di prevenzione e contrasto e di assicurare un effettivo monitoraggio del fenomeno".

Alla luce di tali provvedimenti normativi è opportuno soffermarsi, nel par. 3, sull'Intesa sancita il 14 settembre 2022 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 25 novembre 2022, ai fini della regolamentazione dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio, tenendo in considerazione, come evidenziato nella Relazione finale della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, che "una delle principali raccomandazioni contenute nel rapporto del GREVIO"<sup>37</sup> e "rivolte al Governo italiano riguarda la semplificazione e l'accelerazione dell'erogazione dei finanziamenti a centri antiviolenza e case rifugio"<sup>38</sup>.

### 3. I Centri Antiviolenza e le Case Rifugio

Nel presente paragrafo si analizzeranno le caratteristiche essenziali dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio, oggetto, come si vedrà, di una recente revisione – approvata, come si scriveva, il 14 settembre 2022 e pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 25 novembre 2022 – dei loro requisiti minimi in virtù dell'Intesa 146/CU del 27 novembre 2014.

---

<sup>36</sup> Cfr. la Relazione su novità normativa. La "riforma Cartabia", 5 gennaio 2023, pp. 255 e ss.

<sup>37</sup> Come è stato scritto sul [sito ufficiale](#), "GREVIO is the independent expert body responsible for monitoring the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence ([Istanbul Convention](#)) by the Parties"

<sup>38</sup> Cfr. Doc. XXII-bis n. 15, Relazione finale sull'attività della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, approvata nella seduta del 6 settembre 2022 e comunicata alla Presidenza l'8 novembre 2022, p. 85, reperibile al seguente link: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1361120.pdf>.

Di seguito, Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l'8 novembre 2022.

I Centri Antiviolenza e le Case Rifugio rappresentano quel contesto in cui, nonostante siano state adottate in materia di contrasto alla violenza di genere fonti giuridiche di rilievo sia sul piano sovranazionale<sup>39</sup> che sul piano nazionale<sup>40</sup>, “emerge” con vigore la violenza di genere: la manifestazione di tale fenomeno non va sottovalutata proprio perché alla base della “complessità della violenza di genere” vi è la “necessità di integrare in modo soddisfacente tutti gli aspetti che la manifestano e che la determinano, e pretende una corrispondente capacità di integrazione del sistema di reazione e prevenzione”<sup>41</sup>.

Come posto in evidenza dalla Relazione finale della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio, l’Intesa del 27 novembre 2014, relativa ai requisiti minimi dei Centri Antiviolenza (CAV) e delle Case rifugio, non sarebbe riuscita a “riconoscere il ruolo svolto dai Centri nella promozione di una trasformazione del sistema culturale e sociale nel quale si origina la violenza maschile”<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Si considerino, in primo luogo, la Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica adottata a Istanbul l’11 maggio 2011 e ratificata dal Parlamento italiano con legge n. 77 del 2013 (“Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l’11 maggio 2011”). Sul tema si veda M. D’AMICO, C. NARDOCCI (a cura di), *Gender-Based Violence between National & Supranational Responses, the Way Forward*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021 e S. DE VIDO, *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d’Europa del 2011*, Mimesis, Milano, 2016; ancora, la Convenzione è stata definita nel senso di uno strumento “vivo” poiché “regola al suo interno la Commissione GREVIO, composta da esperti di tutti i settori coinvolti dal fenomeno della violenza, compreso l’ambito della parità di genere, che deve monitorare l’attuazione della Convenzione”. Cfr. M. D’AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 230.

Occorre segnalare anche la Dichiarazione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite sull’Eliminazione della Violenza contro le Donne del 20 dicembre 1993, la Raccomandazione generale n. 19 della Convenzione dell’ONU per l’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW), la Raccomandazione sulla protezione delle donne vittime di violenza; ancora, si consideri la Risoluzione dell’Assemblea Generale ONU “Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile”.

Per un approfondimento si veda P. DI NICOLA TRAVAGLINI, F. MENDITTO, *Codice Rosso. Il contrasto alla violenza di genere: dalle fonti sovranazionali agli strumenti applicativi*, Giuffrè, Milano, 2020.

<sup>40</sup> Sul piano nazionale, si consideri la legge 4 aprile 2001, n. 154 “Misure contro la violenza nelle relazioni familiari”, che ha disposto l’allontanamento dalla casa familiare del coniuge o del convivente che abbia minacciato la donna o l’abbia maltrattata; è da ricordare anche il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, recante “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”.

Si segnala la recente l. n. 69 del 2019 (“Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere” – c.d. Codice Rosso) e il Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne (2021-2023), presentato in Consiglio dei ministri il 18 novembre 2021, previo parere espresso dalla Conferenza Unificata in data 3 novembre 2021.

Peraltro, per un commento al Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 cfr. la Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022, cit., p. 83-84.

Rileva, poi, la menzionata Intesa sancita il 14 settembre 2022, che ha perfezionato l’“Intesa relativa ai requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case-rifugio, prevista dall’art. 3 comma 4 del d.p.c.m. del 24 luglio 2014”, sottoscritta dallo Stato e dalle Regioni il 27 novembre 2014.

<sup>41</sup> Si veda sempre B. PEZZINI, *L’Italia davanti alla Corte EDU per l’insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere: una questione costituzionale?*, cit., p. 294. Per una riflessione generale su genere e violenza di genere cfr. F. FILICE, *Diritto penale e genere*, in *Diritto Penale Uomo*, n. 9, 2019, pp. 4-6.

<sup>42</sup> Cfr. la Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022, cit., p. 83.

Si consideri che, però, la nuova Intesa, a differenza dell'Intesa sancita nel 2014, non solo riallaccia all'attività dei CAV il rispetto della Convenzione di Istanbul, ma specifica in chiave “costruttiva” le attività poste in essere dai Centri Antiviolenza e dalle Case Rifugio.

Infatti, l'art. 1, primo comma, prevede che i “CAV hanno lo scopo di garantire protezione e supporto adeguati alle donne vittime di violenza maschile, come da disposizioni del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modificazioni nella legge 15 ottobre 2013, n. 119, e 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). I CAV intervengono altresì sulle dinamiche strutturali da cui origina la violenza maschile, violenza che provoca o è suscettibile di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica”.

I Centri Antiviolenza e le Case Rifugio hanno svolto di recente un ruolo cruciale, assumendo in generale una funzione di contrasto alla violenza di genere poiché la donna che “si rivolge ad essi [...] sa che potrà contare sull'aiuto di qualcuno che non la giudica, con la garanzia dell'anonimato, e di poter contare su un luogo di ascolto e protezione”<sup>43</sup>.

La funzione svolta dai Centri Antiviolenza e dalle Case Rifugio risulta ancora più importante se si considerano le difficoltà riscontrate sul piano della tutela giudiziaria delle vittime di violenza e rese tragicamente manifeste nelle recenti condanne subite dallo Stato italiano (cfr. par. 5).

La pratica di accoglienza che avviene fra donne<sup>44</sup> negli spazi propri dei Centri è divenuta una “metodologia di intervento riconosciuta”<sup>45</sup>, che si caratterizza per l'assenza di discriminazioni nel percorso verso la fuoriuscita dalla violenza<sup>46</sup>; essi forniscono alla vittima un'assistenza multidisciplinare,

---

<sup>43</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 241.

<sup>44</sup> Per un approfondimento sulla teorizzazione della violenza di genere da parte di alcune operatrici dei CAV si veda M. CANNITO, *Le violenze maschili contro le donne raccontate da Centri antiviolenza e Forze dell'ordine. Pratiche e linguaggi a confronto*, in *Studi sulla questione criminale*, n. 1-2, gennaio-agosto, 2019, pp. 193 e ss.

<sup>45</sup> L. BARONE e F. SPADAFORA, *Pandemia e violenza di genere: dalle raccomandazioni nazionali e internazionali al vissuto di donne e operatrici dei centri antiviolenza*, in L. BARONE, L. LIPARI (a cura di), *La violenza di genere nelle leggi italiane e internazionali. Modelli culturali e strategie d'intervento*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2022, p. 218.

<sup>46</sup> Sul punto si veda M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., pp. 241-243.

Di interesse è il caso lombardo.

La Lombardia presenta, secondo quanto indicato sul sito ufficiale di “Dire contro la violenza”, 15 Centri Antiviolenza di D.i.Re: sembra di potere affermare che sia la Regione, insieme all'Emilia Romagna, contraddistinta dal numero più elevato di Centri Antiviolenza.

Secondo quanto posto in evidenza nella Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l'8 novembre 2022, cit., p. 24, la Regione presenta, dal punto di vista delle modalità operative adottate per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere, una realtà territoriale significativa “sia sul piano sociale che organizzativo” insieme al Veneto e all'Umbria. Tuttavia, il sopralluogo in tale realtà non è avvenuto in ragione della diffusione della pandemia da Covid-19.

Peraltro, la violenza contro le donne viene misurata, nella Regione lombarda, dall'Osservatorio Regionale Antiviolenza O.R.A.

Infatti, nel 2014 la Regione, in collaborazione con i Centri Antiviolenza, ha “avviato un progetto sperimentale di raccolta dati relativi alle donne che si rivolgono ai centri antiviolenza sul territorio lombardo”.

inserendosi a pieno titolo nella strategia designata dalle tre P, individuate dalla Convenzione di Istanbul: *Prevenire, Proteggere, Perseguire*, che, di fatto, si sostanziano, sul piano del diritto costituzionale, nella garanzia del principio di uguaglianza, della dignità umana, della libertà personale e del diritto alla salute.

I Centri Antiviolenza e le Case Rifugio<sup>47</sup> rappresentano una fase essenziale di quella che è la c.d. “presa in carico” delle vittime; le operatrici (donne di elevata professionalità<sup>48</sup>) concordano con le vittime, delle quali viene rispettata la privacy<sup>49</sup>, i “progetti di uscita dalla violenza”<sup>50</sup> e le denunce vengono inviate solamente in caso di necessità.

Pertanto, una maggiore conoscenza delle attività poste in essere da tali Centri potrebbe, nei fatti, promuovere una maggiore consapevolezza degli strumenti necessari per contrastare la violenza di genere sul territorio.

Volendo dare una definizione specifica ai CAV, questi ultimi sono strutture nell’ambito delle quali sono accolte donne di tutte le età che hanno subito violenza “o che si trovano esposte alla minaccia di ogni forma di violenza, indipendentemente dal luogo di residenza, e sono promossi da enti locali, in forma singola o associata, associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell’aiuto alle donne vittime di violenza, con esperienza e competenza in materia di violenza contro le donne”<sup>51</sup>.

Più nello specifico, come previsto dall’art. 1, comma 3, dell’Intesa sancita il 14 settembre 2022<sup>52</sup> – ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo, le Regioni e Province autonome

---

Nel documento dal titolo “La violenza contro le donne in Lombardia”, pubblicato nel 2021, risulta la presenza di 27 reti territoriali, “i cui capofila sono enti locali, che garantiscono complessivamente la copertura dell’intero territorio regionale”. Cfr. [La violenza contro le donne in Lombardia](#), 2021, p. 5

Da ultimo, si consideri la Delibera n. 6966/2022, con cui è stato prorogata la durata del Programma 2022-2023 di cui alle d.g.r.n.4643/2021 e n. 6299/2022 dal 30/06/2023 al 31/12/2023; inoltre, sono state previste ulteriori risorse a sostegno dell’attività dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio.

<sup>47</sup> La loro funzione si riallaccia alla sussistenza di un pericolo immediato e reale per la donna vittima di violenza.

<sup>48</sup> Così A. KUSTERMAN, *Violenza, l’ospedale per molte donne è il primo rifugio*, in [www.27esimaora.corriere.it](#), 14 marzo 2015, intervista di G. Pezzuoli.

L’operatrice d’accoglienza gestisce una relazione “simmetrica, non giudicante, anche a partire dal riconoscimento della disparità di ruoli tra donne che accompagna inevitabilmente il percorso”. Cfr. la Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022, cit., p. 84.

<sup>49</sup> Si consideri quanto previsto dall’art. 7, rubricato “flusso informativo”, secondo cui “I CAV svolgono attività di raccolta dati nel rispetto della riservatezza e dell’anonimato delle donne e partecipano all’attività di raccolta di informazioni, ricerca e analisi, su base territoriale, regionale o provinciale se prevista, al fine di contribuire all’alimentazione di un sistema di monitoraggio e osservazione sul fenomeno della violenza contro le donne nelle sue varie forme, anche sulla base delle disposizioni e indicazioni di rilevazione proposte dal Dipartimento per le Pari Opportunità, dall’ISTAT e dalle Regioni”.

<sup>50</sup> Cfr. A. KUSTERMAN, *Violenza, l’ospedale per molte donne è il primo rifugio*, cit.

<sup>51</sup> Cfr. F. ROIA, *Crimini contro le donne. Politiche, leggi, buone pratiche*, FrancoAngeli, Milano, 2017, cit., p. 52.

<sup>52</sup> Si consideri che con la nota 2 settembre 2022 il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha trasmesso, ai fini del perfezionamento dell’intesa da parte della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, una bozza di modifica dell’intesa n. 146/CU del 27 novembre 2014.

Ebbene, le Regioni, così come le Province autonome di Trento e Bolzano, hanno espresso un parere del tutto favorevole al perfezionamento dell’Intesa, che considera ampiamente le finalità dalla Convenzione di Istanbul sulla lotta contro la

di Trento e Bolzano e gli Enti locali anche alla luce della richiesta (inoltrata nel 2020 da D.i.Re, Donne in rete contro la violenza alla già Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia Bonetti<sup>53</sup>) di revisione dei criteri minimi per qualificarsi come Centri Antiviolenza e Case Rifugio previsti dall’Intesa Stato-Regioni del 27 novembre 2014 – i CAV sono gestiti da “associazioni e organizzazioni operanti nel settore del sostegno e dell’aiuto alle donne vittime di violenza, che abbiano maturato esperienze e competenze professionali specifiche in materia di violenza contro le donne che utilizzino una metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne, con personale specificamente formato; b) enti pubblici ed enti locali, in forma singola o associata, avvalendosi esclusivamente delle professionalità di cui all’art. 3; c) soggetti di cui alle lettere a) e b), di concerto, d’intesa, in forma consorziata o in convenzione tra loro”. Come è stato segnalato nella Relazione finale della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio, la Commissione fa riferimento all’Intesa sancita nel 2014, evidenziando come risulti necessario individuare chiaramente i soggetti che possono candidarsi a gestire i Centri Antiviolenza, specificare il requisito della comprovata esperienza “nel campo del contrasto alla violenza sulle donne”<sup>54</sup> e in che cosa consista la finalità esclusiva o prioritaria del contrasto alla violenza di genere<sup>55</sup>.

Secondo la definizione contenuta all’art. 1, comma 1, “[i] Centri antiviolenza, di seguito denominati ‘CAV’, erogano servizi di prevenzione e accoglienza, a titolo gratuito, nel rispetto della riservatezza e dell’anonimato, a tutte le donne vittime di violenza maschile o che si trovino esposte a tale rischio, congiuntamente alle/i loro figlie/i minori, indipendentemente dal luogo di residenza”.

---

violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica. Cfr. Così M. MOBILI, *Violenza di genere, rivisti i requisiti dei centri antiviolenza e delle case rifugio*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 18 settembre 2022.

Si consideri che la Rete D.i.Re ha aveva chiesto, con un comunicato apparso [sul sito ufficiale dell’associazione](http://sul sito ufficiale dell'associazione) il 14 settembre 2022, la sospensione dell’approvazione di tale perfezionamento da parte del Dipartimento delle Pari Opportunità.

<sup>53</sup> Cfr. Comunicato stampa pubblicato da D.i.Re dal titolo “D.i.Re scrive alla Ministra Bonetti: rivedere con urgenza i requisiti minimi dei centri antiviolenza destinatari dei finanziamenti pubblici”, 30 aprile 2020. La Rete in questione, come posto in evidenza da M. D’AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 230, ha curato la stesura del rapporto ombra. Come emerge dal report, “la precarietà dei fondi assegnati dalle case rifugio e centri antiviolenza e la mancanza di accountability in relazione ad essi, la disomogeneità ed insufficienza dei dati richiesti e raccolti” rappresentano ostacoli importanti alla piena applicazione della Convenzione di Istanbul. Così il Rapporto “ombra” intitolato “L’attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle associazioni di donne”, 2018, p. 7.

In effetti, “erogare fondi a singhiozzo [...] significa spezzare la fonte di sostentamento del percorso di uscita dalla violenza, che può frustrare la donna, renderla più fragile, facendola riavvicinare alla spirale violenta, o, ancora peggio, metterla in situazioni di grave rischio”. Così M. D’AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 242.

<sup>54</sup> Anche l’Intesa del 14 settembre 2022 non specifica in che cosa debba consistere l’esperienza e la competenza professionale specifica in materia di violenza.

<sup>55</sup> Cfr. il comma 6, lett. c) dell’art. 8 dell’Intesa così come modificata nel 2022, che fa sempre riferimento alla necessità, da parte delle associazioni, di “perseguire statutariamente, in modo esclusivo o prevalente, le attività di prevenzione e contrasto alla violenza maschile, valutate anche in relazione alla consistenza percentuale delle risorse destinate in bilancio”.



I Centri in questione sono “spazi di ascolto e di accoglienza per donne sole o con figli che scelgono di affrancarsi dalla violenza esercitata su di loro nella maggioranza dei casi in ambito domestico”<sup>56</sup>.

Occorre segnalare che la violenza considerata è, nello specifico, quella “maschile”, di cui i Centri, secondo la nuova Intesa, devono promuoverne la conoscenza<sup>57</sup>.

All’art. 2, comma 1, rubricato “Requisiti strutturali e organizzativi” si legge che il CAV deve essere organizzato in locali idonei a garantire le diverse attività nel rispetto della privacy e può dotarsi di sportelli di ascolto e informativi.

L’art. 2, comma 2, prevede, così da garantire continuità all’azione portata avanti dai CAV, un numero telefonico attivo tutti i giorni.

Inoltre, sempre il secondo comma prevede che il CAV, che deve dotarsi della Carta dei Servizi, sia accessibile in presenza almeno 5 giorni su sette e che non siano applicabili le tecniche di mediazione familiare o di conciliazione.

A questo proposito, nell’Intesa non vi è specificazione alcuna in merito a quali giorni debbano essere considerati: tale omissione potrebbe avere un certo peso sull’efficacia del livello di tutela e protezione nei confronti delle donne vittime di violenza.

Quanto ai servizi minimi garantiti, si considerano: l’ascolto, consistente in colloqui telefonici, online e/o incontri in presenza; l’informazione, posto che dopo un primo ascolto occorre dare le prime informazioni utili alla donna rispetto al percorso che può co-costruire con il Centro e ai suoi diritti rispetto alla legge vigente; l’orientamento sociale, consistente in sostegno, accoglienza e accompagnamento alle donne in situazioni di violenza attraverso colloqui strutturati volti a co-costruire un percorso personalizzato di fuoriuscita dalla violenza; il supporto psicologico, ovvero il “sostegno nell’elaborazione del vissuto violento attraverso percorsi individuali e/o tramite gruppi di auto mutuo aiuto, anche utilizzando le strutture ospedaliere, i presidi sanitari di base ed i servizi territoriali aventi personale adeguatamente formato”; il supporto legale, ovvero “colloqui di informazione e di orientamento di carattere legale sia in

---

<sup>56</sup> Cfr. L. BARONE, F. SPADAFORA, *Pandemia e violenza di genere: dalle raccomandazioni nazionali e internazionali al vissuto di donne e operatrici dei centri antiviolenza*, cit., p. 218.

L’Intesa promuove, quale elemento di novità, la riservatezza e l’anonimato. Così M. MOBILI, *Violenza di genere, rivisti i requisiti dei centri antiviolenza e delle case rifugio*, cit.

<sup>57</sup> Pare interessante ricordare, in quest’ottica, il lavoro svolto dal [Centro Italiano per la Promozione della Mediazione](#), che “nasce a Milano nel 1995 come Associazione per la promozione delle pratiche della Giustizia Riparativa e della gestione pacifica dei conflitti”. E ancora: “L’aspetto peculiare e caratteristico, fin dalla fondazione, è stata la prospettiva integrata multidisciplinare (psicologica, criminologica, pedagogica, legale), nonché di rete e comunitaria che, anche attraverso il coinvolgimento di servizi e figure professionali, ha permesso di realizzare progettualità e interventi sul territorio nel campo non solo della Giustizia Riparativa e della mediazione, ma anche di coesione sociale e del trattamento degli autori di quelli che oggi definiamo *reati relazionali*, ovvero maltrattamenti, violenza domestica, violenza sessuale, stalking, omicidio, sia in ambito intramurario che extramurario”. Per un commento cfr. F. GARBARINO, P. GIULINI, *La violenza nelle relazioni strette. L’esperienza di giustizia riparativa del CIPM (Centro Italiano per la Promozione della Mediazione)*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, cit., pp. 185-218.

ambito civile che penale, di immigrazione e lavoro, e informazione e aiuto per l'accesso al gratuito patrocinio, in tutte le fasi dei procedimenti e il “raccordo con le case rifugio anche ai fini dell’inserimento”<sup>58</sup>.

Pare interessante sottolineare, in chiave positiva, che nell’Intesa precedente non vi era alcun riferimento al sostegno alla genitorialità; quanto appena segnalato sembra apprezzabile alla luce di una visione “ampia” del percorso di reinserimento della donna vittima di violenza, in piena aderenza ai principi sanciti dalla Convenzione di Istanbul.

Inoltre, è parte del percorso di assistenza e di presa in carico l’accompagnamento verso l’autonomia economica, che permette, in primo luogo, di affrancare la donna dalla violenza economica, e, in secondo luogo, dalla violenza vera e propria.

La violenza economica è quel fenomeno, particolarmente subdolo, che si sostanzia nel mancato coinvolgimento della donna nelle scelte economiche e finanziarie, negando l’accesso al denaro o al mondo del lavoro, così limitando la libertà delle vittime.

Una donna su tre che si rivolge ai Centri Antiviolenza è “a reddito zero (32,9%) e meno del 40% può contare su un reddito sicuro”. La fascia di età delle vittime è solitamente compresa tra i 40 e i 60 anni<sup>59</sup>.

È proprio al percorso di accompagnamento che è dedicato l’art. 5 dell’Intesa, il quale specifica, al comma 2, l’importanza di un “approccio integrato atto a garantire il riconoscimento alla violenza subita nelle sue diverse dimensioni sotto il profilo relazionale, fisico, psicologico, sessuale, sociale, culturale ed economico”, dal momento che “uno dei principali ostacoli alla giustiziabilità dei diritti delle vittime di violenza, soprattutto domestica, si colloca a monte del processo (civile e/o penale)<sup>60</sup>.

Tale obiettivo sembrerebbe coerente con la finalità della Convenzione di Istanbul, cioè quella di giungere all’eliminazione “di costumi e convinzioni basate su un’idea stereotipata di inferiorità della donna rispetto all’uomo (art. 12, par. 1)”<sup>61</sup>.

I Centri Antiviolenza – e le Case Rifugio – si inseriscono, invero, nella c.d. rete antiviolenza territoriale, la quale è costituita da “tutti gli attori pubblici e privati che a diverso titolo operano per la prevenzione e il contrasto alla violenza maschile contro le donne”<sup>62</sup> individuati dal d.P.C.M. del 24 novembre 2017, n. 151840<sup>63</sup>.

---

<sup>58</sup> Cfr. Part. 4 dell’Intesa sancita il 14 settembre 2022.

<sup>59</sup> Cfr. lo studio pubblicato dal MEF nel 2021, dal titolo “Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle”, p. 23

<sup>60</sup> Cfr. Doc. XXII-bis n.14, Relazione sul “Riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere”, comunicata alla Presidenza il 12 ottobre 2022, p. 44.

<sup>61</sup> Cfr. G. PASCALE, *L’entrata in vigore della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2014, p. 3.

<sup>62</sup> Cfr. F. FILICE, *La violenza di genere*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, p. 24.

<sup>63</sup> F. FILICE, *La violenza di genere*, *op.cit.*, p. 24.

Proprio al fine di rafforzare il lavoro delle reti antiviolenza sul territorio, il raccordo tra CAV e Case Rifugio andrebbe, secondo le indicazioni della Commissione di Inchiesta, sostenuto<sup>64</sup>.

Al lavoro in rete è dedicato l'art. 6 dell'Intesa, molto più ampio e specifico di quanto era previsto all'art. 6 dell'Intesa precedente, il quale prevede, al primo comma, che il CAV partecipa alle reti territoriali<sup>65</sup> interistituzionali “[a]l fine di garantire alle donne e ai loro figli protezione sociale, reinserimento e interventi sanitari”.

Quanto si è appena scritto sembra rappresentare un aspetto prioritario della prevenzione e del contrasto al fenomeno delle violenze e dell'assistenza alle vittime, dal momento che questi ultimi obiettivi necessitano di una forte “organizzazione delle operatrici e degli operatori coinvolti, appartenenti ai diversi enti e dotati di particolari e specifiche competenze in materia”, oltre che di una “rete interistituzionale”<sup>66</sup>. Quanto illustrato sembra possa essere riassunto in alcuni principi che sono posti in evidenza sul sito ufficiale di “Dire contro la violenza”, ovvero l'auto-aiuto, l'auto-determinazione, l'empowerment, segretezza e antidiscriminazione e gratuità<sup>67</sup>.

Rispetto alle Case Rifugio, esse sono “strutture dedicate a indirizzo riservato o segreto, che ospitano a titolo gratuito le donne e le/i loro figlie/i minori che si trovano in situazioni di violenza e che necessitano di allontanarsi per questioni di sicurezza dalla loro abitazione usuale, garantendo loro protezione indipendentemente dal luogo di residenza e dalla cittadinanza, o dal fatto di avere o meno denunciato i maltrattamenti alle autorità preposte. Le Case Rifugio sono strutture dedicate a bassa intensità assistenziale soggette ad autorizzazione al funzionamento secondo le procedure previste dalle normative regionali e possono essere di tre tipologie, in relazione al livello di rischio ed alla fase del percorso di fuoriuscita”<sup>68</sup>.

Similmente ai Centri Antiviolenza, le Case Rifugio sono articolate in locali, in possesso di agibilità, idonei a garantire dignitosamente i servizi di accoglienza e ospitalità alloggiativa alle donne che subiscono violenza e alle/i loro figlie/i minorenni<sup>69</sup>.

---

<sup>64</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 4, “La casa si raccorda con i CAV presenti sul territorio ed i servizi territoriali al fine di garantire alle donne in situazioni di violenza supporto sanitario, psicologico, legale e sociale, l'inclusione abitativa nonché il supporto ai bisogni educativi e di socializzazione per le/i loro figlie/i minori”.

<sup>65</sup> Secondo uno [studio dell'Istat](#), “si rilevano Centri antiviolenza storici inseriti nella realtà territoriale, centri più recenti che ancora non hanno consolidato un'esperienza nella presa in carico della donna, altri che risultano in affanno e altri ancora che non trovano nel territorio il supporto necessario dalle reti territoriali”. Cfr. Audizione della Dott.ssa Linda Laura Sabbadini, presso la Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, 19 novembre 2019, p. 22.

<sup>66</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l'8 novembre 2022, cit., p. 103.

<sup>67</sup> Si veda il [sito ufficiale](#) di “Dire contro la violenza”.

<sup>68</sup> Cfr. art. 8, comma 1.

<sup>69</sup> Cfr. art. 9, comma 1. Secondo uno studio [Istat](#), “[l]a larga maggioranza delle Case offre ospitalità di medio-lungo periodo (86,5%) e ospitalità programmata in urgenza (67,1%); meno frequente l'ospitalità in emergenza (58,1%), soprattutto nel Centro Italia, dove è prevista dal 50% delle Case, e al Nord-ovest (52,7%)”.



Devono inoltre garantire il diritto all'anonimato e devono “assicurare alloggio e beni primari per la vita quotidiana alle donne in situazioni di violenza e alle/i loro figlie/i minori, in relazione al percorso della donna ed al progetto personalizzato predisposto”<sup>70</sup>.

Quanto ai servizi minimi, la Casa “garantisce gratuitamente protezione e ospitalità alle donne e alle/i loro figlie/i minori”, “co-costruisce e attua nei tempi e con le modalità condivise con la donna ospitata il percorso personalizzato”, “partecipa alle reti territoriali antiviolenza e opera in maniera integrata con le FFOO e la rete dei servizi socio-sanitari e assistenziali territoriali, tenendo conto delle necessità fondamentali per la protezione delle donne e delle/i loro figlie/i, incluse quelle socio-abitative ed economiche”, fornisce “nei confronti delle/dei figlie/i minori delle donne ospiti servizi di sostegno per il superamento della violenza subita o assistita, servizi educativi e di supporto scolastico, attraverso la rete territoriale in stretto raccordo con i servizi sociali degli Enti Locali”, “facilita il raccordo con i servizi amministrativi dell'ente locale al fine di istituire e garantire indirizzi fittizi per le donne che non devono essere rintracciate”<sup>71</sup>.

Inoltre, la “Casa si raccorda con i CAV presenti sul territorio ed i servizi territoriali al fine di garantire alle donne in situazioni di violenza supporto sanitario, psicologico, legale e sociale, l'inclusione abitativa nonché il supporto ai bisogni educativi e di socializzazione per le/i loro figlie/i minori”<sup>72</sup>.

Le operatrici “devono essere in grado di operare secondo la metodologia della relazione tra donne, intesa come pratica fondata sulla lettura strutturale della violenza maschile ed essere in possesso di competenze adeguate all'ascolto, alla valutazione del rischio, all'accompagnamento nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza delle donne e delle/dei loro figlie/i e/o quanto altro necessario per le attività della Casa”<sup>73</sup>.

Interessante notare che, secondo l'Intesa, il personale della Casa deve intervenire nella relazione con le donne accolte nel rispetto del quadro normativo di riferimento dei diritti umani e delle pari opportunità, che fa capo alle leggi italiane ed alla Convenzione CEDAW, in particolare alla Raccomandazione n. 35 e alle disposizioni della Convenzione di Istanbul”<sup>74</sup>.

A questo proposito, si segnala che, secondo uno studio Istat del 24 novembre 2020, le misure per garantire la sicurezza delle donne ospiti non risultano adeguate, poiché “l'86,9% delle Case è a indirizzo segreto, ma il 5,9% di esse non ha previsto alcun sistema di sicurezza e misure come la linea telefonica diretta con le forze di polizia, il servizio di portineria, il servizio di sorveglianza notturna o il servizio di allarme”<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> Cfr. art. 9, comma 3.

<sup>71</sup> Cfr. art. 11.

<sup>72</sup> Cfr. art. 9, comma 4.

<sup>73</sup> Cfr. art. 10, comma 1.

<sup>74</sup> Cfr. art. 10, comma 5.

<sup>75</sup> Cfr. il sito della [Camera dei Deputati](#).

#### **4. Il lavoro della Commissione di Inchiesta contro la violenza di genere nel campo della “Protezione e sostegno alle vittime di violenza”**

La Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio<sup>76</sup> è stata istituita con deliberazione del Senato della Repubblica il 16 ottobre 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 249 del 25 ottobre 2018, e ha avviato i suoi lavori il 7 febbraio 2019.

L'indagine che ha svolto la Commissione, organizzata, secondo la logica della Convenzione di Istanbul, in tre sottogruppi dedicati alla prevenzione, alla protezione e alla punizione, si è mossa lungo tre grandi aree di riferimento: la comprensione del fenomeno del femminicidio<sup>77</sup>, “un fenomeno non facile da delineare e perimetrare in modo chiaro e di conseguenza di difficile conoscibilità, anche a causa di una profonda sacca di sommerso che è uno dei problemi più gravi da affrontare”<sup>78</sup>, “la verifica e l'accertamento da un lato degli strumenti normativi in vigore diretti a tutelare le vittime e gli eventuali minori coinvolti e dall'altro degli strumenti di vario genere oggi operativi [...]”<sup>79</sup>, e, in termini propositivi, un'azione di proposta normativo finanziaria e “legislativa e amministrativa”<sup>80</sup>.

Il lavoro della Commissione è stato oggetto, il 5 febbraio 2020, di una deliberazione di proroga fino alla conclusione della XVIII legislatura.

---

<sup>76</sup> Si consideri quanto ha avuto modo di affermare la Sen. Fedeli a proposito della finalità della Commissione, e cioè che essa “tra le altre cose, si occuperà di accertare lo stato di attuazione della Convenzione di Istanbul contro la violenza di genere e l'efficacia delle nostre leggi per rispondere a questa barbarie. Da Ministra – conclude - continuerò a impegnarmi a fondo per costruire insieme una società libera da violenza e stereotipi, una società migliore per tutte e per tutti” (cfr. il sito del [Miur](#), 18 gennaio 2017).

<sup>77</sup> Come è stato scritto, la violenza di genere non è che “la punta di un iceberg, alla cui base si collocano le varie forme di discriminazioni di genere”: cfr. I. PELLIZZONE, *La violenza economica contro le donne. Riflessioni di diritto costituzionale*, in *Diritto di Difesa*, 18 dicembre 2021.

<sup>78</sup> Cfr. il Doc. XXII n. 9-*bis* dedicato alla richiesta di proroga di inchiesta parlamentare e comunicato alla Presidenza il 21 ottobre 2019, p.1. Peraltro, sulla differenza tra il fenomeno del femminicidio e quello del femicidio si rinvia a A. MERLI, *Violenza di genere e femminicidio*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, n. 1, 2015, pp. 34-36.

<sup>79</sup> Cfr. il Doc. XXII n. 9-*bis* dedicato alla richiesta di proroga di inchiesta parlamentare e comunicato alla Presidenza il 21 ottobre 2019, cit., pp. 1-2.

<sup>80</sup> Cfr. il Doc. XXII n. 9-*bis* dedicato alla richiesta di proroga di inchiesta parlamentare e comunicato alla Presidenza il 21 ottobre 2019, cit., pp. 2.

La puntualità della Relazione<sup>81</sup> è a tutti nota, al punto che in occasione del 25 novembre 2022 la Procura Generale della Corte di Cassazione ne ha inviato una copia a tutte le procure<sup>82</sup>.

Il giorno 24 novembre 2022 si è svolto presso il Senato della Repubblica il convegno dal titolo “I risultati della Commissione femminicidio al passaggio di testimone: i dati, i temi, gli impegni”, in cui è stata illustrata la Relazione finale sull’attività della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere della legislatura XVIII.

Infine, la Relazione finale della Commissione è stata comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022.

In particolare, nella presente sede verranno analizzati i risultati dell’indagine che interessano l’area relativa alla “Protezione”, nell’ambito della quale sono stati svolti ampi approfondimenti in merito alla “presa in carico delle vittime con particolare riguardo al ruolo dei centri antiviolenza e delle case rifugio”<sup>83</sup>, poiché, come si è già avuto modo di vedere nei paragrafi che precedono, il “ruolo dei centri antiviolenza è essenziale non solo ai fini dell’emersione del fenomeno della violenza e alla precoce individuazione delle vittime ad alto rischio, ma anche in relazione al loro definitivo affrancamento dal contesto violento, riservando particolare attenzione ai percorsi verso l’autonomia economica (formazione professionale, apprendistato, borse lavoro, incentivo speciale per l’assunzione in impresa o per l’autoimpiego, e così via)”<sup>84</sup>.

Al ruolo dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio è dedicato il paragrafo n. 5 della parte Prima, rubricata “Prevenzione e Protezione”, che richiama la relazione sulla *Governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020 (Doc. XXII-*bis* n. 3).

---

<sup>81</sup> È opportuno fare riferimento, oltre alla Relazione finale, ad una pluralità di Relazioni divise per tematica.

Qui di seguito l’elenco completo: Doc. XXII-*bis* n. 1, Relazione su “Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratto nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19”; Doc. XXII-*bis* n. 2, Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l’emergenza da COVID-19; Doc. XXII-*bis* n. 3, Relazione sulla *Governance* dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio; Doc. XXII-*bis* n. 4, Relazione su “Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria”, Doc. XXII-*bis* n. 5, Relazione su “Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata”; Doc. XXII-*bis* n. 6, Relazione sulle mutilazioni genitali femminili; Doc. XXII-*bis* n. 7, Relazione su “La risposta giudiziaria ai femminicidi in Italia. Analisi delle indagini e delle sentenze. Il biennio 2017-2018”, Doc. XXII-*bis* n. 8, Relazione sui percorsi trattamentali per uomini autori di violenza nelle relazioni affettive e di genere; Doc. XXII-*bis* n. 10, Relazione sulla vittimizzazione secondaria delle donne che subiscono violenza e dei loro figli nei procedimenti che disciplinano l’affidamento e la responsabilità genitoriale; Doc. XXII-*bis* n. 12, Relazione su “Linguaggio, educazione scolastica e formazione universitaria per prevenire la violenza di genere: una questione culturale”; Doc. XXII-*bis* n. 13, Relazione su “Donne, violenza e salute”, Doc. XXII-*bis* n. 14 Relazione sul “Riordino della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza di genere”.

<sup>82</sup> Cfr. G. CASADIO, *Violenza sulle donne, Roccella: “Più braccialetti elettronici”. Alla Camera passa la mozione unitaria ma i 5S si smarcano*, in [www.larepubblica.it](http://www.larepubblica.it), 23 novembre 2022.

<sup>83</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022, cit., p. 12.

<sup>84</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022, cit., p. 12.

In primo luogo, viene posto in evidenza l'impegno delle associazioni di donne nel contrasto al fenomeno della violenza di genere, così come le azioni adottate dalle stesse<sup>85</sup>, valorizzando l'Intesa Stato-Regioni del 2014 (che, come si è avuto modo di scrivere nei paragrafi che precedono, è stata oggetto di revisione nel settembre 2022, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 25 novembre 2022).

La Commissione ha indicato, “in via prioritaria e urgente”, il raggiungimento dell'obiettivo di “implementare le risorse per l'intero sistema di prevenzione e contrasto alla violenza, semplificare e velocizzare il percorso dei finanziamenti, verificarne l'effettiva erogazione ai centri antiviolenza e alle case rifugio attraverso un sistema di monitoraggio più efficace e potenziare la *governance* centrale del sistema” e di “promuovere un'analisi territoriale dei bisogni coinvolgendo gli enti gestori specializzati di centri antiviolenza e case rifugio in tutti i livelli decisionali”<sup>86</sup>.

Come è stato posto in evidenza dalla dottrina, l'erogazione di fondi “a singhiozzo” significa, in buona sostanza, “spezzare la fonte di sostentamento del percorso di uscita dalla violenza”, in tal modo rischiando di porre la donna “in situazioni di grave rischio”<sup>87</sup>, come accaduto, nei fatti, nel caso Talpis contro Italia, ove la vittima non aveva potuto beneficiare dell'accoglimento – per più di tre mesi – da parte di un centro di violenza privato<sup>88</sup>.

Nello specifico, vengono indicate come finalità prioritarie la revisione dell'intesa Stato-Regioni e l'istituzione di un Osservatorio nazionale permanente.

Allo stesso modo, come si è già in parte avuto modo di porre in evidenza, si richiede di specificare ulteriormente la reperibilità dei servizi offerti dai CAV<sup>89</sup>; infine, quanto all'aderenza ai dettami della Convenzione di Istanbul e al Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne, l'Intesa specifica, in premessa, il rilievo assunto dalla prima e dalla seconda nel contesto degli stessi Centri<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> L'aver contribuito, ad esempio, tramite l'azione di advocacy posta in essere dalle avvocate della rete dei Centri e della Case rifugio, all'approvazione della l. n. 154 del 2001 “Misure contro la violenza nelle relazioni familiari”; all'elaborazione della l. n. 7 del 2006 “Disposizioni concernenti la prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile”, attribuendo rilevanza anche a talune forme di violenza, fino ad allora misconosciute, come, appunto, le mutilazioni genitali femminili. Inoltre, “La rete ha svolto un ruolo estremamente importante anche nello sviluppo di altre pratiche istituzionali a supporto delle donne”. Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l'8 novembre 2022, cit., p. 82.

<sup>86</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l'8 novembre 2022, cit., p. 86.

<sup>87</sup> Così M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 242.

<sup>88</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Una parità ambigua, op.cit.*, p. 242.

<sup>89</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 2, “[i]l CAV, accreditato secondo appositi registri/albi regionali, deve garantire un numero di telefono dedicato, attivo tutti i giorni, compresi i festivi, ventiquattro ore su ventiquattro e collegato al 1522 nonché ai servizi essenziali della rete (PS, FFOO). Ai fini dell'inserimento dei CAV nella mappatura nazionale tenuta dal Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, le regioni aggiornano e rendono pubblici i registri/albi con cadenza almeno semestrale”.

<sup>90</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l'8 novembre 2022, cit., p. 86.

Occorrerebbe, inoltre, adottare un “approccio fondato sul genere che riconosca la natura strutturale della violenza contro le donne, la concezione proprietaria del corpo femminile, causa e conseguenza della disparità di potere e delle disuguaglianze sociali tra donne e uomini”<sup>91</sup>; riconoscere la natura di violazione dei diritti umani quando ci si riferisce alla violenza di genere; porre in essere una “lettura intersezionale della trasversalità della violenza, che consenta di elaborare risposte specifiche a fronte dell’eterogeneità delle condizioni sociali, culturali ed economiche delle donne che si rivolgono ai servizi e la garanzia della sicurezza, della segretezza e dell’anonimato”<sup>92</sup>.

In merito all’istituzione di un Osservatorio nazionale permanente, la Commissione auspica che si vada oltre “i limitati orizzonti temporali dei Piani antiviolenza e dei mandati governativi, con compiti di valutazione dell’efficienza e dell’efficacia del sistema delle azioni di contrasto alla violenza contro le donne (dall’analisi dei flussi finanziari alla qualità dei servizi erogati), nonché di monitoraggio delle prestazioni erogate dai servizi antiviolenza (anche attraverso la previsione di visite periodiche sul campo e l’esercizio di poteri ispettivi)”<sup>93</sup>.

Infine, si segnala che la legge di bilancio 2022 ha avuto un risvolto positivo sul Piano nazionale antiviolenza, prevedendo l’istituzione presso l’Autorità politica delegata per le pari opportunità “dei nuovi organismi nazionali con competenza nella materia (Cabina di regia e Osservatorio nazionale)”<sup>94</sup>.

## **5. Le recenti condanne subite dallo Stato italiano da parte della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e dal Comitato Cedaw. L’inadeguatezza, in concreto, del sistema di tutela delle donne vittime di violenza**

Si è fatto riferimento, nei paragrafi precedenti, all’emersione di una nuova consapevolezza dell’urgenza insita nell’emergenza strutturale<sup>95</sup> della violenza di genere: occorre richiamare, a questo proposito, non solo le misure di contrasto alla violenza di genere indicate nel par. 2, ma anche quanto previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in merito alla necessità di lanciare una Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, in piena aderenza alla Strategia europea per la parità di genere 2020-2025 anche alla luce della “recrudescenza di episodi di violenza sulle donne e femminicidio”<sup>96</sup>.

---

<sup>91</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022, cit., p. 89.

<sup>92</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022, cit., p. 89. Sul punto D. DONATI, *La violenza contro le donne. Una lettura del fenomeno come discriminazione di genere*, in *Questione Giustizia*, 16 dicembre 2013.

<sup>93</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022, cit., p. 89.

<sup>94</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l’8 novembre 2022, cit., p. 91.

<sup>95</sup> Così F. ROIA, *Crimini contro le donne. Politiche, leggi, buone pratiche*, cit., p. 156.

<sup>96</sup> Cfr. il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 27 aprile 2021, p. 39.

Tuttavia, l'impegno profuso dalle Istituzioni<sup>97</sup> nella prevenzione e nel contrasto alla violenza di genere sembra stridere con le recenti condanne subite dallo Stato italiano da parte della Corte EDU<sup>98</sup>, le quali pongono chiaramente in evidenza come esistano delle “zone d'ombra tutt'ora esistenti per quanto concerne il diverso profilo dell'attuazione degli obblighi positivi derivanti dagli artt. 2 e 3 della Convenzione nei casi di violenza domestica”<sup>99</sup>.

Non solo, le condanne pongono in evidenza come l'Italia non si sia ancora adeguata agli standard imposti, di fatto, dalla giurisprudenza della Corte EDU nella valutazione, prevenzione e tutela della violenza di genere, nonostante, lo si vedrà, l'armamentario giuridico-normativo sia, secondo la Corte EDU, del tutto adeguato a tutelare, in astratto, le donne vittime di violenza.

Sul piano concreto, quindi, il contrasto alla violenza di genere non sembrerebbe esplicitarsi secondo le modalità richieste dalla Convenzione EDU e, ancor prima, dalla stessa Costituzione.

Per approdare alla disamina in questione occorre prendere le mosse dal caso *Talpis* contro Italia<sup>100</sup>, nell'ambito del quale la Corte EDU ha condannato quest'ultima, conseguentemente sottoposta a vigilanza rafforzata, per il ritardo con cui le autorità competenti hanno adottato le misure idonee a tutelare la ricorrente a seguito della denuncia di un caso di violenza domestica, così violando l'art. 2 della CEDU, relativo al diritto alla vita<sup>101</sup>, l'art. 3 della CEDU, che sancisce la proibizione della tortura, per il mancato adempimento degli obblighi positivi di protezione<sup>102</sup>, nonché l'art. 14 CEDU, che sancisce il divieto di discriminazione, avendo la ricorrente – discriminata in quanto donna<sup>103</sup> – subito l'inerzia delle autorità italiane.

Dalla vicenda emergono chiaramente, in capo allo Stato, obblighi di informazione, comunicazione e prevenzione speciale<sup>104</sup>, oltre che di natura procedurale, coincidenti con “la necessità di dare luogo a un procedimento penale effettivo e tempestivo”<sup>105</sup>.

---

<sup>97</sup> Invece, sul ruolo delle Istituzioni europee, in generale, nella realizzazione della parità di genere cfr. E. TIRA, *Il ruolo delle istituzioni europee nella realizzazione della parità di genere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 22 luglio 2019.

<sup>98</sup> Sul dibattito pubblico intorno alla violenza di genere cfr. B. CARSANA, *Il problema dei numeri della violenza contro le donne*, in B. PEZZINI, A. LORENZETTI (a cura di), *La violenza di genere dal Codice Rocco al Codice Rosso. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, cit., pp. 23 e ss.

<sup>99</sup> Cfr. C. BELCASTRO, *La Corte EDU si pronuncia nuovamente sugli obblighi positivi nei casi di violenza domestica. Le sentenze Landi, De Giorgi e M.S. c. Italia a confronto*, in *Ordine internazionale e diritti umani, Osservatorio l'Italia e la CEDU*, n. 4, 2022, p. 1033.

<sup>100</sup> Corte EDU, Sez. I, 2 marzo 2017, *Talpis* c. Italia, n. 41237/14.

<sup>101</sup> Per un'analisi sulla portata degli obblighi di protezione del diritto alla vita cfr. M. BUSCEMI, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune osservazioni a margine del caso Talpis c. Italia*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3, 2017, pp. 4-9.

<sup>102</sup> Sulla valutazione in merito all'osservanza dell'obbligo positivo derivante dall'art. 2 CEDU cfr. il caso *Osman* c. Regno Unito.

<sup>103</sup> In questo senso anche M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 238.

<sup>104</sup> P. DE FRANCESCHI, *Violenza domestica: dal caso Rumor al caso Talpis cosa è cambiato nella giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo?* in *Giurisprudenza Penale*, n. 1, 2018, pp. 21-24.

<sup>105</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 238.

A seguito del caso Talpis contro Italia, come noto, è stato adottato il c.d. Codice Rosso, la l. n. 69 del 2019, la quale, come è stato segnalato, sembrerebbe essere ispirata anche dalla sentenza appena menzionata<sup>106</sup>.

E ancora, dopo cinque anni, nel 2022, l'Italia è stata condannata – se non per violazione dell'art. 14 della CEDU – per l'inerzia nell'applicazione delle misure di protezione.

Infatti, la Corte EDU, nel caso Landi contro Italia del 7 aprile 2022<sup>107</sup>, ha condannato lo Stato Italiano per violazione dell'art. 2 CEDU poiché le autorità competenti non avrebbero svolto le opportune valutazioni in merito al rischio di incremento della violenza in precedenza denunciata dalla vittima, e ciò nonostante il GREVIO abbia esortato le autorità italiane, nel suo report del 2020, a consentire, in caso di violenza di genere, una rapida gestione delle indagini e dei procedimenti penali, ad affermare la responsabilità degli autori di violenze e a garantire la condanna in casi di violenza contro le donne<sup>108</sup>.

È evidente che, alla luce della seconda condanna subita dall'Italia per mancata tutela delle vittime di violenza di genere, occorre un profondo lavoro di diffusione della cultura della prevenzione, coinvolgendo anche il mondo della comunicazione e dei mass media<sup>109</sup>, oltre che la garanzia della presenza di servizi di supporto integrati sul territorio per comprendere il fenomeno nella sua complessità<sup>110</sup>.

Nel caso De Giorgi contro Italia<sup>111</sup>, di pochi mesi successiva rispetto alla sentenza che ha deciso sul caso Landi contro Italia, la Corte EDU ha condannato lo Stato italiano per violazione dell'art. 2 CEDU alla luce dell'inerzia delle autorità italiane nel proteggere la ricorrente e i suoi figli dalle violenze e i maltrattamenti inflitti dal partner, il quale aveva tentato l'omicidio della compagna e ucciso il figlio.

La Corte EDU ha ravvisato anche la violazione dell'art. 3 CEDU, rammentando che, “per rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 3, un maltrattamento deve raggiungere un livello minimo di gravità”<sup>112</sup> e che, nel caso di specie, alla luce del comportamento violento e minaccioso del compagno, il trattamento

---

<sup>106</sup> Cfr. Relazione su novità normativa. Legge 19 luglio 2019, n. 69, Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, 27 ottobre 2019, § 1.4, come segnalato da C. BELCASTRO, *La Corte EDU si pronuncia nuovamente sugli obblighi positivi nei casi di violenza domestica. Le sentenze Landi, De Giorgi e M.S. c. Italia a confronto*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, cit., p. 1032.

<sup>107</sup> Corte EDU, Sez. I, 7 aprile 2022, Landi c. Italia, n. 10929/19.

Per un commento si veda A. LORENZETTI, *Violenza domestica e mancata protezione delle vittime: la Corte di Strasburgo condanna nuovamente l'Italia nel caso Landi*, in *Quad cost.*, n. 3, 2022. Ancora, si veda S. CARRER, *La Corte EDU promuove le riforme dell'Italia in materia di violenza domestica, ma bocchia la grave inerzia delle autorità nell'applicare le misure di protezione (sentenza Landi c. Italia, 7 aprile 2022)*, in *Giurisprudenza Penale Web*, n. 4, 2022.

<sup>108</sup> Cfr. il documento “Grevio. Rapporto di Valutazione di Base. Italia” pubblicato il 13 gennaio 2020.

<sup>109</sup> Per un'analisi sul tema cfr. E. GIOMI, S. MAGARAGGIA, *Relazioni brutali. Genere e violenza nella cultura mediale*, il Mulino, Bologna, 2017.

<sup>110</sup> Si veda in questo senso quanto ha avuto modo di affermare M. Naudi nel [comunicato stampa](#) del GREVIO del 12 aprile 2021.

<sup>111</sup> Corte EDU, Sez. I, 16 giugno 2022, De Giorgi c. Italia, n. 23735.

<sup>112</sup> Cfr. par. 62.

che è stato oggetto di denuncia da parte della ricorrente ha superato il livello minimo di gravità di cui all'art. 3 CEDU<sup>113</sup>.

La corretta applicazione dell'art. 3 CEDU impone agli Stati di porre in essere obblighi positivi, i quali comportano, in primo luogo, "l'obbligo di mettere in atto un quadro legislativo e regolamentare di protezione"; in secondo luogo, l'obbligo di adottare, in circostanze definite, "misure operative per proteggere delle persone ben precise da un rischio di trattamenti contrari a tale disposizione" e, in terzo luogo, "l'obbligo di condurre un'indagine effettiva su delle accuse difendibili relative all'inflizione di tali trattamenti"<sup>114</sup>.

Secondo la Corte EDU il quadro giuridico italiano era di fatto idoneo ad assicurare una piena protezione nei confronti di atti di violenza che possono essere compiuti da privati in una causa determinata; tuttavia, i procuratori, al contrario dei carabinieri, non avrebbero agito tempestivamente.

Nello specifico, le autorità non avrebbero "mai seguito una procedura di valutazione dei rischi della situazione della ricorrente e di quella dei suoi figli. I procuratori non hanno dimostrato, nell'esaminare le denunce della ricorrente, di aver preso coscienza del carattere e della dinamica specifici della violenza domestica, sebbene fossero presenti tutti gli indizi, ossia, in particolare, lo schema di escalation delle violenze subite dalla ricorrente (e dai suoi figli), l'aggressione del 20 novembre 2015, le minacce proferite e le molestie"<sup>115</sup>.

Quanto alla violazione dell'art. 8 CEDU, la Corte EDU afferma che, alla luce della valutazione della violazione dell'art. 3 CEDU, non risulta "necessario esaminare gli stessi fatti dal punto di vista di tale disposizione"<sup>116</sup>.

Con riferimento, invece, all'asserita lesione dell'art. 14 CEDU, la Corte EDU ha sostenuto che le omissioni lamentate erano dovute "a una grave mancanza di azione da parte delle autorità che, anche se riprovevole e contraria all'articolo 2 della Convenzione, non può essere considerata di per sé indicativa di un atteggiamento discriminatorio da parte delle autorità"<sup>117</sup>.

Quest'ultimo caso ha conosciuto motivazioni analoghe a quelle che hanno spinto la Corte EDU a condannare lo Stato italiano nel caso *Talpis contro Italia* e *Landi contro Italia*.

Similmente, nel caso *Scavone contro Italia*<sup>118</sup>, la Corte EDU ha riscontrato da parte dello Stato italiano la violazione dell'art. 3 CEDU, sotto il profilo materiale, per mancanza di diligenza da parte delle autorità

---

<sup>113</sup> Cfr. par. 66.

<sup>114</sup> Cfr. par. 68.

<sup>115</sup> Cfr. par. 77.

<sup>116</sup> Cfr. par. 92.

<sup>117</sup> Cfr. S. CARRER, *La Corte EDU promuove le riforme dell'Italia in materia di violenza domestica, ma bocchia la grave inerzia delle autorità nell'applicare le misure di protezione (sentenza Landi c. Italia, 7 aprile 2022)*, cit., p. 9.

<sup>118</sup> Corte EDU, Sez. q, 7 luglio 2022, *Scavone c. Italia*, n. 32715/19.



nazionali nell'adozione di una misura cautelare, pur essendo stato sussistente un rischio immediato e concreto.

Sotto il profilo procedurale, la Corte EDU ha riscontrato una forte mancanza di prontezza e diligenza da parte dell'autorità giudiziaria, alla quale ha conseguito la pressoché totale impunità del compagno in ragione della prescrizione<sup>119</sup>; la Corte ha evidenziato anche come spetti allo Stato organizzare il proprio sistema giudiziario in modo tale da permettere alle autorità giudiziarie di soddisfare quanto previsto dalla CEDU<sup>120</sup>.

Le pronunce appena brevemente descritte “attestano difetti strutturali e una perdurante difficoltà a garantire le cosiddette «quattro P»: non solo il versante punitivo, nella sua effettività e capacità di deterrenza, ma soprattutto prevenzione, protezione e politiche integrate”<sup>121</sup>.

Ecco che, ancora una volta, la tutela nei confronti delle donne vittime di violenza non sembrerebbe operare efficacemente sul piano concreto.

Di qui, lo stimolo allo studio dei CAV e delle Case Rifugio, fondamentali nella fase che interessa la protezione delle vittime di violenza in ragione della rivoluzione culturale di cui possono farsi portatori.

Infine, non si può non segnalare, nella presente sede, anche la condanna subita dall'Italia da parte del Comitato CEDAW, che ha ritenuto come lo Stato italiano abbia violato, nella causa A.F. contro Italia

---

<sup>119</sup> Cfr. par. 144.

<sup>120</sup> Cfr. par. 147.

<sup>121</sup> Cfr. B. PEZZINI, *L'Italia davanti alla Corte EDU per l'insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere: una questione costituzionale?*, cit., p. 277.

(148/2019) del 20 giugno 2022, gli artt. 2<sup>122</sup>, 3<sup>123</sup>, 5<sup>124</sup> e 15<sup>125</sup> della Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne (CEDAW<sup>126</sup>), alla luce dell'utilizzo, da parte della Corte d'Appello di Cagliari, di stereotipi sessisti.

Secondo il Comitato, che ha accolto il ricorso di una donna vittima, in un primo momento, di violenza domestica e, in un secondo momento, di uno stupro da parte di un agente delle forze dell'ordine, “stereotipi e pregiudizi di genere nel sistema giudiziario hanno conseguenze di vasta portata sul pieno godimento dei diritti umani da parte delle donne” [...] e “gli stereotipi compromettono l'imparzialità e l'integrità del sistema giudiziario e possono, a loro volta, portare a errori giudiziari compresi la rivittimizzazione dei denunciati”<sup>127</sup>.

---

<sup>122</sup> La disposizione in questione vieta la discriminazione contro le donne “in tutte le sue forme” e prevede che gli Stati Parte debbano perseguire con ogni mezzo appropriato e senza indugio una politica volta ad eliminare la discriminazione contro le donne.

<sup>123</sup> Ai sensi di tale disposizione, “Gli Stati Parti condannano la discriminazione contro le donne in tutte le sue forme, convengono di perseguire con ogni mezzo appropriato e senza indugio una politica volta ad eliminare la discriminazione contro le donne e, a tal fine, si impegnano a:

- a) iscrivere il principio dell'uguaglianza dell'uomo e della donna nella loro costituzione nazionale o in altra disposizione legislativa appropriata, se non lo hanno ancora fatto, e assicurare, mediante la legge ed altri mezzi appropriati, la realizzazione pratica di tale principio;
- b) adottare appropriate misure legislative e di altro tipo, comprese delle sanzioni ove opportuno, che vietino ogni discriminazione contro le donne;
- c) instaurare una protezione giuridica dei diritti della donna in misura pari all'uomo e assicurare, attraverso i tribunali nazionali competenti ed altre istituzioni pubbliche, l'effettiva protezione delle donne da ogni atto discriminatorio;
- d) astenersi dal compiere qualsiasi atto o pratica discriminatoria contro le donne e assicurare che le autorità e le istituzioni pubbliche agiscano in conformità a tale obbligo;
- e) prendere ogni misura appropriata per eliminare la discriminazione contro le donne da parte di qualsivoglia persona, organizzazione o impresa;
- f) prendere ogni misura appropriata, comprese disposizioni legislative, per modificare o abrogare leggi, regolamenti, consuetudini e pratiche esistenti che costituiscono una discriminazione contro le donne; g) abrogare tutte le disposizioni penali nazionali che costituiscono discriminazione contro le donne.

<sup>124</sup> Ai sensi della disposizione in oggetto, “[g]li Stati Parti prendono ogni misura appropriata per: a) modificare i modelli socio-culturali di comportamento degli uomini e delle donne, al fine di conseguire l'eliminazione dei pregiudizi e delle pratiche consuetudinarie o di ogni altro genere che sono basate sull'idea dell'inferiorità o della superiorità dell'uno o dell'altro sesso o su ruoli stereotipati per gli uomini e per le donne; b) assicurare che l'educazione familiare comprenda una corretta comprensione della maternità in quanto funzione sociale ed il riconoscimento della responsabilità comune dell'uomo e della donna in relazione all'educazione ed allo sviluppo dei loro figli, restando inteso che l'interesse dei figli è in tutti i casi la considerazione primaria”.

<sup>125</sup> “1. Gli Stati Parti conferiscono alla donna la parità con l'uomo davanti alla legge.

2. Gli Stati Parti conferiscono alle donne, in materia civile, una capacità giuridica identica a quella degli uomini e le stesse opportunità di esercitarla. In particolare danno alle donne pari diritti di concludere contratti e amministrare beni e un trattamento uguale in tutti gli stadi del procedimento giudiziario.

3. Gli Stati Parti convengono che tutti i contratti e tutti gli altri strumenti privati di qualsiasi tipo con un effetto giuridico che mira a limitare la capacità giuridica delle donne sono considerati nulli.

4. Gli Stati Parti conferiscono agli uomini ed alle donne gli stessi diritti per quanto riguarda la legislazione sulla circolazione delle persone e la libertà di scegliere la propria residenza e domicilio”.

<sup>126</sup> Si consideri che “[l]a Convenzione rappresenta uno standard di tutela giuridicamente vincolante per i diritti delle donne nel mondo, nonché un monito per gli Stati per evitare l'adozione di politiche legislative discriminatorie”. Così A. APOSTOLI, *L'attuazione della CEDAW nell'ordinamento interno*, cit., p. 586.

<sup>127</sup> Cfr. par. 7.5. della pronuncia CEDAW/C/82/D/148/2019.



Il Comitato, nel condannare il fenomeno della vittimizzazione secondaria, ha formulato alcune importanti raccomandazioni allo Stato parte, come quella di adottare misure efficaci perché i processi siano portati avanti senza ritardi e garantire l'imparzialità dei procedimenti giudiziari riguardanti i reati sessuali, senza che vi sia influenza alcuna in ragione di stereotipi di genere o pregiudizi.

A tal fine, viene segnalata la necessità di prevedere programmi che possano fare comprendere le dimensioni legali, culturali e sociali della violenza contro le donne, oltre che “[f]ornire un adeguato e regolare sviluppo delle capacità sulla Convenzione, sul Protocollo opzionale e sulle raccomandazioni generali del Comitato, in particolare sulle raccomandazioni generali n. 19, 35 e 33, per i giudici, gli avvocati e il personale addetto all'applicazione della legge”<sup>128</sup>; inoltre, il Comitato raccomanda lo sviluppo, l'attuazione e il monitoraggio di strategie per l'eliminazione degli stereotipi di genere nei casi di violenza di genere e l'introduzione di misure legislative finalizzate a garantire che l'onere della prova non sia troppo oneroso per la vittima<sup>129</sup>.

Come si può vedere, sul piano sovranazionale le gravi condanne che hanno interessato l'Italia si fondano, in buona sostanza, sul mancato riconoscimento, da parte delle autorità competenti, del “carattere costituzionale” di cui deve necessariamente colorarsi il contrasto alla violenza di genere.

## **6. Riflessioni conclusive**

Come si è avuto modo di vedere, il nodo problematico legato al contrasto alla violenza di genere non è correlato ad un quadro normativo deficitario sotto il profilo della tutela nei confronti delle donne vittime di violenza, bensì a un difetto culturale e sociale: l'incapacità di riconoscere la violenza di genere nelle sue molteplici e tragiche sfumature.

Se dunque i CAV sono contesti “in cui si sperimentano relazioni virtuose e azioni di prevenzione e formazione attraverso interventi locali e territoriali mirati”<sup>130</sup>, non rimane che auspicare un intervento di carattere culturale che possa garantire un pieno adeguamento alle osservazioni contenute nella Relazione finale della Commissione Parlamentare di Inchiesta sul Femminicidio, adeguando altresì lo Stato italiano ai principi sanciti dalla Convenzione di Istanbul e ai principi costituzionali più volte richiamati nel presente contributo.

Tale necessità sembra ancora più costituzionalmente rilevante alla luce delle condanne in tema di violenza domestica subite dall'Italia da parte del Giudice di Strasburgo e dal Comitato Cedaw: il ruolo formativo

---

<sup>128</sup> Cfr. par. 9 della pronuncia CEDAW/C/82/D/148/2019.

<sup>129</sup> Cfr. par. 9 della pronuncia CEDAW/C/82/D/148/2019.

<sup>130</sup> Cfr. il documento pubblicato da Dire contro la violenza, dal titolo “[I Centri Antiviolenza: dalla violenza maschile sulle donne alla costruzione di libertà femminili](#)”, giugno 2014.

ed esemplare svolto dai CAV e dalle Case Rifugio, ad esempio, depositari di un “prezioso patrimonio di competenze”<sup>131</sup> necessita oggi, più che mai, linfa vitale.

Si è visto che “un centro antiviolenza privato che accompagni la donna in tutto il suo percorso, disponendo degli strumenti per indirizzarla nei casi più gravi verso una casa-rifugio che la tuteli dalla recrudescenza del rapporto con l'ex partner, ma senza mai forzarla, è irrinunciabile”<sup>132</sup>.

È stato sottolineato come la cultura della protezione (e della prevenzione, a ben vedere) sembrerebbe connotare i Centri Antiviolenza: per sostenere le vittime di violenza, però, risulta fondamentale l'erogazione continua di fondi<sup>133</sup> e l'irrobustimento della realtà associativa che interviene nel contrasto alla discriminazione di genere<sup>134</sup>.

Il buon funzionamento dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio, poi, sembrerebbe doversi intrecciare con l'adozione di diverse misure: ad esempio, “un codice unico sul tema della violenza contro le donne; la formazione obbligatoria per la magistratura e le forze dell'ordine; un'attività di prevenzione sul territorio basata sull'adeguata conoscenza di stereotipi e pregiudizi”<sup>135</sup>, a partire dagli asili nidi e dalle scuole dell'infanzia”<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 243.

<sup>132</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 242.

<sup>133</sup> Anche il primo rapporto riguardante l'Italia che è stato pubblicato da GREVIO il 13 gennaio 2020 ha segnalato l'opportunità di “rendere più trasparente l'uso dei fondi pubblici volti a prevenire e contrastare la violenza e di implementarli, di stanziare fondi nel lungo periodo a favore delle ONG che operano nel settore della violenza e forniscono servizi specializzati di sostegno alla vittima, nonché di rafforzare il coordinamento tra i diversi attori istituzionali e privati coinvolti nella presa in carico della vittima di violenza”, in M. D'AMICO, *Una parità ambigua*, op.cit., p. 231.

<sup>134</sup> Cfr. Relazione finale della Commissione di Inchiesta sul Femminicidio comunicata alla Presidenza l'8 novembre 2022, cit., p. 86.

<sup>135</sup> Si veda sul punto F. SACCA *Stereotipo e pregiudizio: la rappresentazione giuridica e mediatica della violenza di genere*, FrancoAngeli, Milano, 2021.

<sup>136</sup> Cfr. M. PERRONE, L. ZANCANER, *La violenza sulle donne si ferma riconoscendola: la chiave è prevenire*, in [www.ilsole24ore.it](http://www.ilsole24ore.it), 25 novembre 2022. Un tema particolarmente sentito è quello relativo alla c.d. vittimizzazione secondaria, che consiste nella “victimization that occurs not as direct result of the criminal act but through the response of institutions and individuals to the victim”. Cfr. UNODC, *Handbook on justice for victims; on the use and application of the declaration of basic principles of justice for victims of crime and abuse of power*, New York, 1999, p. 9. Tale definizione è stata in seguito “ripresa nel 2006 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella Raccomandazione (Rec(2006)8) in materia di assistenza alle vittime del crimine”, come indicato da P. GAMBATESA, *Il peso delle parole nelle sentenze: note a margine di una importante pronuncia della Corte EDU in tema di vittimizzazione secondaria (J.L. c. Italia, ricorso n. 5671/16)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2022, p. 234.

Sul tema, e, in particolare, a commento della sentenza Corte eur. dir. uomo, Sez. I, 27 maggio 2021, J.L. c. Italia, n. 5671/16, si veda N. CARDINALE, *Troppi stereotipi di genere nella motivazione di una sentenza assolutoria per violenza sessuale di gruppo: la Corte EDU condanna l'Italia per violazione dell'art. 8*, in *Sistema Penale*, 14 giugno 2021.

Più in generale si veda G. FANCI, *La vittimizzazione secondaria: ambiti di ricerca, teorizzazioni e scenari*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, vol. V, n. 3, 2011, p. 53.

Occorre mettere in rilievo “l'ineludibile e pressante necessità di irrobustire strumenti extra-penali che prevengano la subalternità della donna in famiglia, lavoro, sfera pubblica, estirpando *ab origine* il sostrato culturale in cui tale fenomeno si genera, rigenera e prospera, e proteggendo ed emancipando con misure di sostegno la donna che si determina a interrompere la relazione violenta, mentre il ruolo ‘protagonista’ giocato dal diritto penale dovrebbe venire meno, a favore dell'emersione di strumenti giuridici del diritto del lavoro, civile, di famiglia, tributario, in qualità di attori coprotagonisti”. Così I. PELLIZZONE, *La violenza economica contro le donne. Riflessioni di diritto costituzionale*, cit. Ancora, è

Come è stato efficacemente affermato, “la migliore politica per la lotta alla criminalità richiede capillari e diffusi interventi nel tessuto sociale”<sup>137</sup>.

Volgendo alle conclusioni e tornando alle “origini” della nostra democrazia costituzionale, chi scrive vuole porre l’attenzione sul fatto che in Assemblea Costituente è stato ampiamente promosso il principio di una parità effettiva.

Si pensi, a questo proposito, alla solida architettura costituzionale del principio di uguaglianza che aveva delineato Teresa Mattei, la quale, nella seduta pomeridiana di martedì 18 marzo 1947, aveva affermato che “nessuno sviluppo democratico, nessun progresso sostanziale si produce nella vita di un popolo se esso non sia accompagnato da una piena emancipazione femminile”.

La posizione della donna, così come tracciata nella Carta costituzionale, non soffre di una “parità ambigua”<sup>138</sup>: in essa è stata “definitivamente consacrata l’abolizione di tutte le limitazioni introdotte negli anni precedenti con riferimento alla condizione femminile”<sup>139</sup> attraverso l’affermazione, ad esempio, del principio di uguaglianza fra i sessi di cui all’art. 3 Cost., del principio della parità fra i coniugi di cui all’art. 29 Cost., del principio di parità retributiva previsto all’art. 37 Cost., del suffragio universale di cui all’art. 48 Cost. e del principio relativo alla parità di accesso ai pubblici uffici e alle cariche elettive di cui all’art. 51 Cost.

Eppure, i diritti costituzionali in questione non sembrerebbero conoscere, al momento, una piena attuazione.

Si consideri, in questo senso, la continua esclusione delle donne nelle Istituzioni<sup>140</sup>, il gender gap in ambito lavorativo<sup>141</sup>, peraltro fortemente aumentato in occasione della diffusione della pandemia da Covid-19, la costante emergenza-urgenza, appunto, della violenza di genere<sup>142</sup>, oggetto di analisi nel presente contributo.

---

stato scritto che la violenza di genere è “espressione trasversale del tessuto sociale, alimentata da una distorsione culturale radicata purtroppo nella coscienza comune e che mostra l’urgenza di coglierne gli aspetti di una tragica ordinarietà non circoscrivibile a fenomeni di devianza o psico-patologia”. Così L. CALIFANO, *Parità dei diritti e discriminazioni di genere*, in *Federalismi*, n. 7, 2021, p. 44.

<sup>137</sup> Cfr. F. BASILE, *Violenza sulle donne: modi, e limiti, dell’intervento penale*, in *Diritto penale Uomo*, 11 dicembre 2013, p. 5, che richiama G. MARINUCCI, *Politica criminale e riforma del diritto penale* (1974), ora in G. MARINUCCI, E. DOLCINI (a cura di), *Studi di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 65.

<sup>138</sup> Si rimanda a M. D’AMICO, *Una parità ambigua*, cit.

<sup>139</sup> Si veda A. APOSTOLI, *La parità di genere nel campo “minato” della rappresentanza politica*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016, p. 11.

<sup>140</sup> Cfr., fra gli altri, S. LEONE, *L’equilibrio di genere negli organi politici. Misure promozionali e principi costituzionali*, FrancoAngeli, Milano, 2013, che pone in evidenza la sproporzione di genere nelle istituzioni politiche.

<sup>141</sup> Per un approfondimento, cfr. A. PERTICI, R. LUGARÀ, *Parità retributiva tra uomini e donne: brevi spunti per una riflessione alla luce delle recenti decisioni del Comitato europeo dei diritti sociali*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 1, 2021.

D’altra parte, però, il PNRR rappresenta un progetto di riforma di rilievo se si considera la parità di genere e, in particolare, il gender pay gap. Cfr. P. CERULLO, *Recovery Plan, PNRR e Gender Gap*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2021, pp. 6 e ss.

<sup>142</sup> Cfr. M. D’AMICO, *I diritti delle donne fra parità, differenza e uguaglianza in una società complessa*, in *Federalismi*, n. 7, 2022, p. 5.



Si può parlare, quindi di una *fragilitas* della donna, non ancora pienamente titolare dei diritti costituzionali posti in evidenza nella loro pienezza<sup>143</sup>: le donne, è stato scritto di recente, faticano a essere riconosciute per resistenze culturali legate a “modelli familiari vecchi, a ruoli stereotipati, che spiegano in parte, anche se non del tutto, l’esplosione della violenza di genere degli ultimi anni [...]”<sup>144</sup>.

Attraverso lo strumento – potentissimo – della formazione e, quindi, della prevenzione, potrebbe essere invece possibile contrastare le discriminazioni subite dalle donne – che culminano, nei casi più gravi, nella violenza fondata sul genere – in tal modo promuovendo la democrazia fatta di donne e di uomini<sup>145</sup>.

---

<sup>143</sup> Cfr. i contributi previsti in M. D’AMICO, S. LEONE (a cura di), *La donna dalla fragilitas alla pienezza dei diritti? Un percorso non ancora concluso*, Giuffrè, Milano, 2017.

<sup>144</sup> E. CATELANI, M. D’AMICO, *Introduzione. Le problematiche di genere emerse durante l’emergenza sanitaria: tante nuove questioni che si sommano a disuguaglianze pregresse*, in *Effetto Covid*, cit., p. 19.

<sup>145</sup> M. D’AMICO, *Una parità ambigua*, cit., p. 55, ove si fa riferimento al ruolo delle donne in Assemblea Costituente.

Si consideri che, secondo l’indice sull’uguaglianza di genere 2021 elaborato dall’EIGE, l’Italia ha ottenuto un punteggio di 63,8 su 100 (+0,3 rispetto al 2020). Cfr. *La partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Dossier n. 104 – Schede di lettura, 7 marzo 2022l, p. 1.