

Rete Nazionale dei Centri Antiviolenza e delle Case delle donne

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

c.a. Ministra Barbara Pollastrini
Dipartimento Diritti e Pari Opportunità
L.go Chigi 19- 00187 Roma

c.a. Ministra Rosi Bindi
Dipartimento per le Politiche della Famiglia
Via della Mercede 9- 00187 Roma

c.a. Ministro Clemente Mastella
Ministero della Giustizia
Via Arenula 70- 00186 Roma

c.a. Pino Pisicchio
Presidente Commissione Giustizia della Camera dei Deputati
Piazza Montecitorio- 00186 Roma

c.a. Capo Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità
Silvia Della Monica
L.go Chigi 19- 00187 Roma

c.a. Gruppi Parlamentari

Documento sulla proposta di legge "Misure di sensibilizzazione e di prevenzione contro la violenza in famiglia, di genere e contro le discriminazioni": richiesta di miglioramenti.

Premessa

I Centri antiviolenza, nati in Italia alla fine degli anni 80 per volontà di alcune associazioni di donne, sono stati ad oggi le prime strutture a porre sul piano pubblico la questione della violenza contro le donne, e ad indicarne la sua natura strutturale, insita nella disparità di potere uomo-donna. La *Rete Nazionale dei Centri Antiviolenza e delle Case delle donne*, di cui fanno parte 90 associazioni di donne che gestiscono Centri e Case in Italia, è un luogo politico autonomo ed uno spazio di confronto e di sintesi delle esperienze realizzate nel paese sui temi della prevenzione, del contrasto e della protezione in materia di violenza di genere. Le politiche e le strategie elaborate ed espresse dalla Rete rappresentano il passaggio dalla risposta immediata di aiuto alle donne in cambiamento sociale e culturale, oltre che a operare nel senso di riconoscimento e del rafforzamento dei diritti delle donne. Le politiche promosse dal movimento internazionale delle donne contro la violenza, in tempi recenti, sono state riconosciute ed incluse nelle

raccomandazioni dei maggiori organismi internazionali (Consiglio d'Europa, Unione Europea, OMS, ONU).

Questo documento è il frutto dell'analisi del Disegno di Legge, comparato all'esperienza maturata dalle associazioni aderenti alla Rete nazionale, attive nella gestione di azioni, progetti, e servizi di prevenzione della violenza di genere, di accoglienza ed ospitalità di donne e bambine/i vittime di violenza, di formazione agli operatori/trici dei servizi sociali- sanitari e delle forze dell'ordine presenti nei territori in cui operano, di ricerca sul tema della violenza e delle metodologie di intervento, di concertazione rispetto alla messa in atto di politiche locali, di promozione di reti interdisciplinari e interistituzionali sul tema della violenza di genere.

In questi mesi si è rilevato da parte del Governo, ed in particolare della Ministra ai Diritti e alle Pari Opportunità, una particolare sensibilità al tema, espressa anche in occasione dell'incontro convocato il 19 settembre 2006 con i Centri antiviolenza, nella prospettiva di una stagione di concertazione sulle azioni da sviluppare, nel pieno rispetto ed auspicio della totale applicazione della REC 2000 (5) del Consiglio d'Europa.

Già nel novembre 2006, la Rete nazionale dei Centri antiviolenza e delle Case delle donne, attraverso un documento, chiedeva al Governo italiano di mettere a punto un Piano d'azione integrato di lotta alla violenza verso le donne che adottasse i principi enunciati da differenti fonti internazionali (ONU- OMS- CE- UE), per sviluppare un sistema comprensivo di iniziative giuridiche, di ricerca, di formazione, di servizio, di prevenzione e di sensibilizzazione al fenomeno, rivolte alle donne italiane e straniere che soffrono di problemi di violenza di genere intra ed extra familiare.

Piano d'azione da strutturare congiuntamente alle associazioni di donne che operano sul tema, apprendendo dalla loro esperienza e valorizzandola, così come indicato chiaramente nella REC (2002) 5 del Consiglio d'Europa.

Ribadiamo con forza questa richiesta confermando che, a nostro giudizio, rimane nodo strategico la definizione di tale Piano d'azione nazionale che possa vedere coinvolte le nostre associazioni di donne, i diversi ministeri competenti ed in particolare gli enti locali la cui rilevanza è bene evidente, dovendosi avviare percorsi di aggiornamento dei servizi in termini di indicatori di genere, garanzia di sostenibilità finanziaria dei Centri antiviolenza e dell'insieme delle iniziative utili.

Peraltro occorre registrare che alcune Regioni hanno già licenziato testi di legge in materia di cui occorrerà tener conto, così come della scarsità di risorse all'oggi allocate dal Governo, per lo sviluppo delle linee di intervento che dovranno concretamente realizzare il Piano d'azione citato dall'art. 1 del DDL. Rimane dubbio che si possa effettivamente tradurre in realtà operativa il disegno di un Piano d'azione nazionale in assenza di una forte iniziativa a livello governativo, volta a stimolare e definire con le Regioni, azioni programmatiche inerenti il tema della violenza di genere, sia nella pianificazione dei fondi ordinari che dei fondi addizionali e prevedendo un adeguato supporto allo sviluppo regionale di Piano d'azione o l'introduzione di priorità specifiche nei differenti settori di competenza regionale, per altro amplissima in ragione della modifica del Titolo V della Costituzione.

È questo il quadro d'insieme in cui è indispensabile che venga inserito qualunque provvedimento legislativo che si riterrà di licenziare a contrasto del fenomeno della violenza contro le donne e di sostegno alle donne che ne sono oggetto. Solo un'azione integrata che assicuri un intervento di sistema potrà, a nostro giudizio, garantire un'adeguata *governance* del processo virtuoso che si intende avviare.

Inoltre, va posta particolare attenzione all'armonizzazione di norme civilistiche e penali (diritto di famiglia, affidamento dei minori, misure cautelari) sovente in contrasto tra loro, in specie nella garanzia della sicurezza della donna vittima di violenza e nella neutralizzazione dell'autore. Si pensi, solo a titolo di esempio, alla ricorrente situazione l'autore del comportamento di maltrattamento e/o di *stalking* sia dell'ex coniuge, non di rado affidatario con la donna dei figli minori (Cfr L. 54/06).

Quali miglioramenti?

Nel DDL varato dal Governo si evidenzia una contraddizione tra le linee di intervento preventive rispetto al delineamento di nuove misure repressive finendo, così, per focalizzarsi sul modello che considera la violenza di genere come un problema di violenza interpersonale, di ordine pubblico e di sicurezza, tenendo scarsamente in conto l'analisi del movimento delle donne. Nel DDL si individua in un Piano d'Azione Nazionale lo strumento per intervenire sul fenomeno, ma non se ne articola lo sviluppo, né se ne definisce la dotazione finanziaria.

Pur apprezzando lo spirito del Disegno di Legge rileviamo che nell'impostazione generale, così come nello specifico di vari articoli, vi siano elementi che inficiano gravemente l'efficacia dello strumento legislativo per quanto riguarda la prevenzione e la repressione del fenomeno della violenza di genere, in particolare nella sua declinazione intrafamiliare, così come il supporto e l'accoglienza delle donne.

Anche in ragione del valore simbolico di codesta norma, è sembrata particolarmente impropria l'adozione di un linguaggio scarsamente sessuato così come la scelta di definizioni neutre quali quelle di "vittime" e "violenza in famiglia". Non viene nominata la violenza contro le donne, come focus dell'azione legislativa, ma si rimanda ad un concetto generale che non rende esplicito il contesto di riferimento.

Ci sembra necessario all'interno del medesimo strumento legislativo definire e distinguere le azioni di contrasto alla violenza contro le donne e quelle derivanti da ragioni di orientamento sessuale, non perché non vi siano aspetti eziologici convergenti, ma perché la conseguente articolazione del testo snatura la specificità degli interventi necessari per il contrasto delle diverse forme di violenza e discriminazione e soprattutto perché le necessarie differenze nelle azioni di sostegno dei soggetti che ne sono oggetto e nella individuazione delle istituzioni erogatrici di servizi contro la violenza. Sarebbe pertanto auspicabile che venisse esplicitata una chiara definizione del significato dell'espressione "violenza di genere", così come delineato nei documenti e nelle raccomandazioni stilate dagli organismi internazionali.

Va sottolineato che si rischia di normare e "normalizzare" diffusi comportamenti istituzionali che al contrario andrebbero fortemente contrastati, perché improntati a stereotipi fortemente sessiste, tendenti a promuovere modelli di coniugalità, di abnegazione femminile al "bene superiore" di una famiglia astratta, che viene anteposto ai diritti fondamentali delle donne ed al pieno godimento dei diritti di cittadinanza così

come il “bene supremo dei bambini” al bene concreto delle bambine e dei bambini testimoni della violenza sulle madri o direttamente vittime. A nostro giudizio è imprescindibile affermare con chiarezza che il soggetto giuridico primario è la donna e il rispetto dei suoi diritti fondamentali.

Per sintetizzare i nostri suggerimenti per migliorare il testo e renderlo più adeguato ai bisogni delle donne vittime di violenza e per la definizione di un quadro di intervento nazionale:

ART. 1: inserire un’**adeguata definizione del concetto di violenza di genere.**

ART. 3: estendere i finanziamenti e promuovere **programmi di sensibilizzazione, aggiornamento e formazione** sul tema della violenza di genere agli operatori e operatrici del sistema socio-sanitario e ospedaliero, del sistema educativo, alle forze dell’ordine, alla magistratura e a tutti i soggetti a vario titolo coinvolti, a livello nazionale, regionale e locale e valorizzare le figure professionali innovative, emerse dall’esperienza operativa dei Centri antiviolenza e delle Case delle donne.

ART. 5: assicurare la realizzazione di **studi e ricerche statistiche di genere** che riguardino la rilevanza dei costi sociali della violenza diretti ed indiretti. Prevedere il monitoraggio dell’applicazione delle diverse leggi di contrasto alla violenza di genere.

ART. 7: approfondire i motivi di **utilità dell’istituzione di un Registro nazionale** così come indicato, ed in ogni caso individuare specifici uffici di gestione di detto Registro, facendosi carico di istituire una commissione con la presenza qualificata di esperte dei Centri antiviolenza che valuti i criteri di iscrizione. Consentire l’iscrizione al Registro solo alle associazioni e cooperative di donne che abbiano tra i loro requisiti: la gestione da almeno tre anni di attività di sostegno, accoglienza, supporto e/o ospitalità a donne vittime di violenza e che abbiano, tra le finalità statuarie, il contrasto e la prevenzione della violenza contro le donne.

Occorre anche definire in modo coerente cosa si intenda con “attività sovra regionale” per non escludere proprio le numerose associazioni di donne che si occupano da tanti anni di violenza di genere a livello locale e, in ogni caso, i Centri antiviolenza e le Case delle donne che si riconoscono già nel livello sovra regionale della Rete nazionale.

ART. 8: è necessario evidenziare nella definizione dei Livelli essenziali della prestazione la specificità dell’intervento ed introdurre il riferimento alle indicazioni metodologiche individuate internazionalmente come necessarie alla sicurezza delle donne ed alla costruzione di percorsi *gender oriented* di uscita dalla violenza che possono anche prescindere dalla eventualità di procedimenti penali a carico dell’autore di violenza. Le prestazioni dovrebbero essere previste anche in favore delle vittime dei reati di cui agli artt. 570 e 612 *bis* c.p.. Particolarmente preoccupante e assolutamente inaccettabile è l’indicazione di “presa in carico delle situazioni anche ai fini di ricomposizione familiare” (punto c). Tale indicazione contrasta con il dettato metodologico che indica l’inopportunità di operare interventi psicologici o sociali di mediazione o ricomposizione familiare nelle situazioni di violenza intrafamiliare contro le donne a causa della pericolosità per le stesse di codesti interventi. Sembra disconoscersi, cioè, l’evidente differenza tra situazioni di conflitto interpersonale ed il comportamento violento che, peraltro, configura fattispecie penali. In un quadro generale di offerta dei servizi alle famiglie, può essere utile la presenza di servizi di mediazione familiare, ma nulla hanno a che fare con la pratica che deve essere adottata nelle situazioni di violenza. Riteniamo, quindi, vada eliminata dal testo “anche ai fini di ricomposizione familiare” e sostituito “comunità di tipo familiare”

con “Centro antiviolenza con casa rifugio”. È necessario inserire un esplicito riferimento alla promozione di comportamenti istituzionali che contrastino nei servizi pubblici, il diffuso fenomeno della “vittimizzazione secondaria” delle donne.

ART. 9: i programmi di protezione devono essere connessi alla richiesta di aiuto della donna e possono prescindere dalla eventualità di percorsi penali a carico del maltrattatore. Non appare corretto ridefinire l’adozione di provvedimenti di sostegno alloggiativi delle donne al periodo “di durata del processo penale”.

ART. 13: fondamentale la norma che introduce il reato di *stalking* nel c.p., per la gravità del reato e la pericolosità della condotta posta in essere che, in non pochi casi, sfocia addirittura nell’omicidio.

Vi è, però, la necessità che si valutino delle aggravanti del reato più appropriate di quelle indicate nel DDL governativo, ovvero (fatto commesso da più persone e/o persone travisate nel volto), perché queste non hanno alcuna attinenza con le modalità con cui viene messa normalmente in atto la persecuzione. Le aggravanti andrebbero, quindi, identificate proprio nella reiterazione dello stesso comportamento persecutorio e non nella sua modalità di esplicazione.

In definitiva, sulla base dell’esperienza pratica della nostra attività, riteniamo utile suggerire la previsione del seguente articolato riguardante gli atti persecutori:

Art. 612 bis Atti molesti persecutori

“Chiunque ripetutamente molesta o minaccia in modo tale da turbare le sue normali condizioni di vita ovvero, da porlo in uno stato di soggezione o di grave disagio fisico o psichico, ovvero in modo tale da determinare un giustificato timore per la sicurezza personale propria o di persona ad esso legata da stabilire legame affettivo è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a due anni.

Il giudice, al fine di tutelare l’incolumità fisica e/o psicologica o la libertà personale o morale della persona offesa dei suoi congiunti o di suoi conoscenti, può prescrivere all’indagato di non avvicinarsi al domicilio o ad altri luoghi abitualmente frequentati dalla persona offesa o da congiunti o conoscenti della stessa.

Se la frequentazione dei luoghi di cui al secondo comma è necessaria all’indagato per motivi di lavoro o di cura, il giudice, quando lo ritiene opportuno, prescrive le relative modalità e può imporre limitazioni”.

Art. 612 ter Diffida e pericolo di reiterazione

“ La persona che si ritiene offesa da condotta che può presentare gli elementi del reato di cui all’articolo 612 bis può presentare all’autorità competente formale richiesta di diffida all’autore della stessa.

Quando sussistono specifici elementi che fanno ritenere fondato il pericolo di reiterazione del reato da parte delle persone denunciate per il reato di cui all’art. 612 bis, l’autorità di pubblica sicurezza, su autorizzazione del pubblico ministero che procede, diffida formalmente l’indagato dal compiere ulteriori atti di molestia persistente.

La diffida è notificata all’interessato con le forme di cui agli articoli da 148 a 171 del codice di procedura penale.

Se nonostante la diffida formale, l’indagato commette nuovi atti di molestia persistente espressamente denunciati all’autorità, il reato è perseguibile d’ufficio e la pena detentiva prevista dal primo comma dell’art. 612 bis è aumentata fino a quattro anni”.

Anche questo tipo di reato dovrà essere fornito di misura cautelare specifica quale quella prevista dall’art. 282 bis c.p. p., che dovrà essere inserito tra i reati previsti dal 6° comma del predetto articolo.

ART. 19: prevede l'intervento in giudizio degli enti locali e dei Centri antiviolenza, ma non la loro costituzione di parte civile. Il nostro codice di procedura penale, all'ART. 91, prevede l'istituto dell'intervento che è diverso dalla costituzione di parte civile previsto, invece, dall'art. 76 dello stesso codice. Per legge, in Italia, esiste la possibilità di costituzione di parte civile di associazioni quali ad esempio, quelle ambientaliste o antiusura ma non delle associazioni di donne. Quella dei Centri antiviolenza avviene, quotidianamente a sostegno della donna che ha subito violenza, esclusivamente con il suo consenso. Ma avviene grazie alla prassi giurisprudenziale. E la giurisprudenza, si sa, è mutevole. La nuova legge dovrebbe introdurre questa possibilità non limitandosi- come previsto dal DDL- al solo intervento che è meramente simbolico. Il venir meno della possibilità di costituzione di parte civile dei Centri indebolirebbe le donne in giudizio. Il dire che il danno arrecato a quella donna è danno arrecato a tutte le donne è sentimento politico.

Infine, rileviamo il problema delle donne straniere, illegalmente o irregolarmente presenti sul nostro territorio, che non possono accedere a strumenti di tutela giuridica per il timore di essere espulse rimanendo costrette a subire situazioni di violenza. Appare, quindi, necessario introdurre l'ampliamento dell'applicazione dell'art. 18 D. L.vo 25 luglio 1998, n. 286, alle straniere vittime dei seguenti reati: 572, 56-575, 583, da 609 bis al 609 sexies, 609 octies, 612 bis c.p..

Queste nostre proposte nascono dalla concretezza dell'esperienza vissuta sul campo dai Centri antiviolenza e dalle Case delle donne e tendono a spostare il DDL in questione, dal piano precipuamente teorico ad un piano insieme simbolico e di intervento, efficace nell'agevolare la complessa quotidianità dei Centri antiviolenza stessi e la promozione di un'ottica di contrasto alla violenza contro le donne che emerge da un prolungato confronto all'interno dei saperi di genere.

Vista la precedente disponibilità ad incontrare la Rete dei Centri antiviolenza e delle Case delle donne e, ritenuto il particolare interesse politico alla tematica della violenza verso le donne, chiediamo di poter essere ascoltate nel merito del DDL oggetto della presente nota.

Per i contatti può fare riferimento all'*Associazione Differenza Donna Onlus*, Via delle Tre Cannelle, 15 00186 Roma, Tel. 06/6780537, Fax 06/6780563, e-mail d.donna@flashnet.it alla quale la Rete nazionale ha dato mandato con funzione di segreteria per questa specifica tematica ed argomento, la quale si farà carico di comunicare ai Centri antiviolenza e alle Case delle donne la data e l'orario di convocazione.

Cordiali saluti

La Rete dei Centri antiviolenza e delle Case delle donne

Palermo, 21-22 aprile 2007