

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVIII LEGISLATURA —————

Doc. XXII-bis
n. 1

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA

SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA DI VIOLENZA DI GENERE

*(Istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 25 ottobre 2018
e prorogata con deliberazione del Senato della Repubblica del 5 febbraio 2020)*

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 nella seduta del 26 marzo 2020

(Relatrice: senatrice Valeria VALENTE)

Comunicata alla Presidenza il .. marzo 2020

I N D I C E

Introduzione	Pag.	3
1. GARANTIRE L'APPLICAZIONE RIGOROSA DELLE MISURE CIVILI E PENALI A PROTEZIONE DELLE DONNE	»	3
<i>a) Misure di protezione penali</i>	»	4
<i>b) Gli ordini di protezione in sede civile</i>	»	4
2. INTERVENTI IN MATERIA DI INCONTRI PROTETTI E VISITE GENITORIALI	»	5
3. FAVORIRE L'ACCESSO AI NUMERI ANTIVIOLENZA E ANTIRATTA .	»	6
4. GARANTIRE L'ACCESSO DELLE DONNE AI CENTRI ANTIVIOLENZA, ALLE CASE RIFUGIO E AGLI SPORTELLI ANTIVIOLENZA ASSICURANDO IL RISPETTO DELLE MISURE DI SICUREZZA SANITARIA ...	»	6
5. PREVEDERE ULTERIORI MISURE DI PROTEZIONE SOCIALE PER LE DONNE VITTIME DI VIOLENZA	»	7
6. PREVEDERE SPECIFICHE MISURE PER GARANTIRE L'ACCESSIBILITÀ, L'ACCOGLIENZA E LA PROTEZIONE DELLE DONNE MIGRANTI, RICHIEDENTI ASILO, RIFUGIATE E VITTIME DI TRATTA	»	8

La violenza di genere contro le donne rischia nella attuale situazione di emergenza di aggravarsi ulteriormente: l'isolamento, la convivenza forzata, le restrizioni alla circolazione e l'instabilità socio-economica comportano per le donne e per i loro figli il rischio di una maggiore esposizione alla violenza domestica e assistita.

La 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.

I centri antiviolenza, le case rifugio, gli sportelli antiviolenza e le strutture antitratto sin dal 9 marzo, garantiscono continuità di servizio e accesso, pur con l'adozione di misure coerenti con le disposizioni di contenimento previste a legislazione vigente per contrastare l'emergenza epidemiologica, assicurando colloqui e attività di accoglienza e sostegno attraverso modalità alternative (via telefono o con modalità telematiche) e, solo quando se ne ravvisa la necessità, in presenza.

La riduzione dei contatti esterni e la prolungata condivisione degli spazi domestici con il *partner* maltrattante rendono ancora più difficile l'emersione di situazioni di violenza domestica e assistita: si è registrato, a ben vedere, nelle ultime settimane una diminuzione non solo degli accessi fisici delle donne ai centri antiviolenza e agli sportelli, ma anche delle stesse denunce per maltrattamenti. A ciò si aggiunge una contestuale riduzione degli interventi da parte delle forze dell'ordine.

Il calo delle denunce (i reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi, denunciati a tutte le forze dell'ordine, sono passati dai 1.157 dei primi 22 giorni del marzo 2019 ai «soli» 652 dello stesso periodo di quest'anno) e degli accessi non significano purtroppo che la violenza contro le donne sia in regressione, ma sono invece il segnale di una situazione nella quale le donne vittime di violenza rischiano di trovarsi ancora più esposte alla possibilità di controllo e all'aggressività del *partner* maltrattante.

Per far fronte a questa emergenza nell'emergenza il Parlamento e il Governo devono predisporre misure e risorse economiche aggiuntive e procedure più snelle per garantire misure di protezione, sostegno e accoglienza alle donne e ai minori coinvolti, assicurando in particolare l'operatività – in piena sicurezza – delle strutture antiviolenza.

1. GARANTIRE L'APPLICAZIONE RIGOROSA DELLE MISURE CIVILI E PENALI A PROTEZIONE DELLE DONNE

Il nostro ordinamento contempla norme efficaci per contrastare la violenza e proteggere in maniera adeguata le donne che ne sono vittima.

In questo contesto la «fuga da casa» delle donne vittime di violenza non può che costituire una soluzione residuale.

Nell'attuale situazione emergenziale è quanto mai importante assicurare non solo l'applicazione scrupolosa di tutte le misure a protezione delle donne e dei loro figli/e, ma anche promuoverne la conoscenza attraverso specifici interventi di sensibilizzazione e informazione rivolti alle donne.

a) Misure di protezione penali

Il nostro ordinamento prevede misure in grado di assicurare un intervento tempestivo a protezione delle donne da parte dell'autorità giudiziaria (arresto in flagranza, ordine di allontanamento urgente dalla casa familiare, misure cautelari specifiche e ordini di protezione in sede civile), strumenti che consentono di escludere la necessità di fuga dalla casa familiare da parte delle donne tutelandone la loro incolumità e quella dei figli minori.

Più in generale si sottolinea l'esigenza che, nei casi previsti dalla legge, sia assicurata l'applicazione delle procedure di controllo del violento mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (il cosiddetto braccialetto elettronico) anche ai soggetti sottoposti alle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa.

Con particolare riguardo all'istituto dell'"ordine di allontanamento urgente dall'abitazione familiare" della persona violenta da parte della polizia giudiziaria (previsto dall'articolo 384-*bis* del codice di procedura penale), nell'evidenziare l'esigenza che l'istituto trovi applicazione in tutti i casi nei quali ricorrono i presupposti di legge, e previa autorizzazione del pubblico ministero, si segnala l'opportunità di modifiche al decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, in conversione, che escludano dall'ambito di applicazione delle disposizioni in materia di sospensione processuale il procedimento per la convalida dell'ordine di allontanamento urgente dalla casa familiare.

b) Gli ordini di protezione in sede civile

Nonostante gli articoli 342-*bis* e 342-*ter* del codice civile e 736-*bis* (terzo comma) del codice di procedura civile prevedano la possibilità per l'autorità giudiziaria di disporre – nei casi di urgenza – ordini di protezione *inaudita altera parte*, rinviando l'instaurazione del contraddittorio delle parti successivamente all'immediata applicazione della misura di protezione stessa, nella prassi tale procedimento viene seguito marginalmente, trovando il più delle volte applicazione il procedimento «ordinario» per il quale dopo il deposito del ricorso, il giudice deve fissare l'udienza di comparizione delle parti e il termine per la notifica del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza a cura del ricorrente. Nell'attuale situazione di emergenza tale modo di procedere potrebbe esporre la donna richiedente l'ordine di allontanamento al rischio di ulteriori violenze.

Pare, pertanto, opportuno richiamare l'attenzione sulla disposizione degli articoli 342-*bis* del codice civile e 736-*bis* del codice di procedura civile, secondo cui l'emanazione dell'ordine di protezione, nei casi di urgenza, può essere adottato immediatamente "assunte ove occorra sommarie informazioni" (cfr. articolo 736-*bis* del codice di procedura civile) anche prima dell'instaurazione del contraddittorio.

Al riguardo si evidenzia che nell'attuale situazione di emergenza, con forti limiti alla libertà di movimento delle persone, la notifica del ricorso con richiesta di un ordine di protezione e del decreto di fissazione dell'udienza, potrebbe determinare ulteriori comportamenti violenti.

L'emissione del provvedimento *inaudita altera parte*, previa idonea istruttoria, seppure sommaria, potrebbe meglio tutelare la persona ricorrente richiedendo la comparizione dinanzi all'autorità giudiziaria della parte che si assume autrice della violenza, quando l'ordine di allontanamento sia stato già eseguito.

Il contraddittorio differito, infatti, potrebbe rivelarsi fondamentale per scongiurare possibili reazioni violente da parte della persona nei cui confronti si chiede l'ordine di protezione.

2. INTERVENTI IN MATERIA DI INCONTRI PROTETTI E VISITE GENITORIALI

Nella attuale situazione di emergenza sono state segnalate divergenze interpretative, sul territorio nazionale, relativamente alla gestione degli incontri genitoriali da svolgersi con modalità protette e delle consulenze tecniche d'ufficio.

Si vorrà valutare l'opportunità di disporre la sospensione delle visite protette stabilite in pendenza di procedimento penale per reati di cui all'articolo 1 della legge 19 luglio 2019, n. 69 ai danni della madre, prevedendone, ove possibile, lo svolgimento attraverso collegamenti da remoto con videochiamate.

Per quanto riguarda, più in generale, le visite tra i figli e il genitore non convivente, al fine di garantire la tutela del diritto alla salute dei figli pare opportuno modificare – sul sito www.governo.it – la risposta alla domanda «Sono separato/divorziato, posso andare a trovare i miei figli?» come segue: «Sì, gli spostamenti per raggiungere i figli minorenni presso l'altro genitore o comunque presso l'affidatario, oppure per condurli presso di sé, sono consentiti, in ogni caso secondo le modalità previste dal giudice con i provvedimenti di separazione o divorzio. Il genitore deve compilare un'autocertificazione dichiarando di non essere un soggetto esposto ad alto rischio di contagio o che il luogo dove intende condurre i figli non espone gli stessi ad un pericolo per la loro incolumità. Nel caso di difficoltà nell'attuazione dei provvedimenti di affidamento dei figli, o di contrasto tra i genitori, è possibile chiedere l'intervento del giudice competente segnalando l'urgenza ai sensi dell'articolo 83, comma 3, lettera a) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18».

3. FAVORIRE L'ACCESSO AI NUMERI ANTIVIOLENZA E ANTITRATTA

Il numero nazionale antiviolenza e *stalking* 1522 e il numero verde antitratta 800 290 290 sono ancora attivi 24 ore su 24, 7 giorni su 7, e accessibili dall'intero territorio nazionale gratuitamente. Nella attuale situazione legata all'emergenza epidemiologica da Covid-19 ciò non è più sufficiente, in quanto il controllo costante del *partner* convivente rende più difficile per la donna-vittima di violenza trovare un momento disponibile per poter telefonare.

È quindi necessario:

- incrementare la pubblicizzazione, attraverso comunicazioni istituzionali sui media e l'esposizione presso tutti i supermercati e i negozi di generi di prima necessità, le farmacie e parafarmacie, nonché i servizi bancari e postali, di cartelli recanti l'indicazione del numero nazionale antiviolenza e *stalking* e del numero verde antitratta, al fine di assicurare le donne del fatto che la rete antiviolenza è ancora attiva e in grado di supportarle;

- promuovere l'attivazione di forme di comunicazione «veloce» per l'accesso ai numeri di pubblica utilità 1522 e 800 290 290;

- garantire l'accessibilità delle informazioni relative ai numeri 1522 e 800 290 290 anche in inglese, francese, spagnolo e arabo per assicurare la piena comprensione anche alle donne migranti;

- assicurare altresì la piena accessibilità alle informazioni anche alle vittime con disabilità;

- attivare una sezione specifica dedicata alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere nella pagina dei siti dei su citati numeri verdi con FAQ per illustrare alle donne in maniera chiara e dettagliata cosa fare, a chi rivolgersi per sottrarsi alla violenza, prevedendo anche un *vademecum* sulla sicurezza informatica e sull'utilizzo degli strumenti multimediali;

- assicurare l'efficace e il tempestivo coordinamento tra le forze dell'ordine, il numero nazionale antiviolenza e *stalking* e i centri antiviolenza per un pronto intervento presso l'abitazione della donna su richiesta del numero nazionale antiviolenza e *stalking* e/o del centro antiviolenza allertato dalla donna.

4. GARANTIRE L'ACCESSO DELLE DONNE AI CENTRI ANTIVIOLENZA, ALLE CASE RIFUGIO E AGLI SPORTELLI ANTIVIOLENZA ASSICURANDO IL RISPETTO DELLE MISURE DI SICUREZZA SANITARIA

In questa fase di emergenza sanitaria, nei casi di abbandono da parte della donna della propria abitazione, è necessario individuare – prevedendo anche un apposito stanziamento straordinario di fondi – strutture *ad hoc* (gestite dalle case rifugio) nelle quali accogliere – prima del trasferimento nella casa rifugio – le donne per la necessaria quarantena così da minimizzare il rischio di un possibile contagio. Le strutture delle

case rifugio, infatti, non hanno attualmente spazi adeguati per le necessarie ed eventuali quarantene.

Inoltre, al fine di garantire alle donne vittime di violenza e alle operatrici dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza, l'adeguata protezione e sicurezza anche sanitaria, nonché di assicurare alle donne prive di risorse economiche il diritto ad accedere alle strutture e ai servizi offerti e a restare in contatto con la propria famiglia d'origine è necessario:

- assicurare la tempestiva fornitura alle strutture di mascherine protettive; guanti monouso; disinfettanti a base alcolica e di ogni altro presidio medico-sanitario necessario tenuto conto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19;

- prevedere che l'ente finanziatore provveda alla sanificazione degli ambienti;

- garantire la distribuzione di schede prepagate affinché anche le donne prive di risorse possano usufruire della rete *internet* per l'accesso telematico alle strutture;

- prevedere l'annullamento dei costi delle utenze telefoniche e dei servizi di navigazione *internet* per il periodo di emergenza per le seguenti strutture: centri antiviolenza, case rifugio, sportelli antiviolenza e strutture antitrattra.

Infine, per poter assicurare ai minori ospitati nelle strutture insieme alle loro madri il diritto fondamentale allo studio occorre assicurare le dotazioni tecnologiche necessarie per seguire le attività formative svolte a distanza.

5. PREVEDERE ULTERIORI MISURE DI PROTEZIONE SOCIALE PER LE DONNE VITTIME DI VIOLENZA

Considerato il rallentamento dei percorsi di rafforzamento delle donne a causa della sospensione della maggior parte dei servizi delle reti territoriali necessari, sarebbe auspicabile:

- prevedere un prolungamento del congedo straordinario dal lavoro per motivi di violenza, di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80;

- intervenire sulle modalità di fruizione dei congedi parentali previsti, con riguardo alla situazione attuale di emergenza, dal decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, assicurando che le limitazioni all'accesso a tali benefici operino solo nei casi in cui si tratti di coniugi conviventi;

- introdurre, per il periodo di durata dell'emergenza, un fondo per erogare un contributo economico per le donne poste in protezione e prive di autonomia economica.

6. PREVEDERE SPECIFICHE MISURE PER GARANTIRE L'ACCESSIBILITÀ, L'ACCOGLIENZA E LA PROTEZIONE DELLE DONNE MIGRANTI, RICHIEDENTI ASILO, RIFUGIATE E VITTIME DI TRATTA

Sarebbe auspicabile incrementare l'informazione istituzionale sull'accesso ai servizi anti violenza e antitrattra. Risulta che le donne accolte nelle strutture deputate sono informate circa la necessità di ridurre la mobilità e rimanere nelle strutture dove sono ospiti o delle proprie abitazioni per evitare il contagio e di limitare l'uscita a situazioni di necessità sanitaria o per fare la spesa. Si segnala tuttavia il sovraffollamento delle stesse strutture e la necessità di predisporre ulteriori e dedicate strutture di accoglienza per la popolazione migrante femminile e per i figli e le figlie minori al seguito onde evitare rischi di contagio.

Con riguardo ai Centri di permanenza per il rimpatrio (CPR) si segnala l'esigenza di assicurarne la sanificazione e di garantire al loro interno il pieno rispetto delle misure di sicurezza sanitaria previste dalla legislazione per il contrasto del Covid-19.

La condizione di trattenimento nei CPR, inoltre, nella situazione attuale in cui ogni possibilità di concreta esecuzione delle misure di espulsione è inattuabile, è da ritenersi ulteriormente lesiva dei diritti delle donne migranti e richiedenti asilo nonché contraria alle raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità perché espone a gravi rischi la loro salute. Sarebbe opportuno prevedere l'immediato rilascio delle donne trattenute presso i CPR e che dichiarino di essere vittima di tratta o di violenza domestica o di genere, con la contestuale attivazione delle reti territoriali antitrattra e di protezione dei richiedenti asilo.

In considerazione dell'accesso limitato all'ufficio immigrazione si rende, inoltre, opportuna l'estensione per almeno ulteriori 6 mesi della durata dei permessi di soggiorno per ricongiungimento familiare, di cui agli articoli 18,18-*bis* e 22, comma 12-*quater*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico immigrazione), dei permessi di soggiorno di cui all'articolo 5, comma 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico immigrazione) ancora diffusi, dei permessi come richiedenti asilo, considerata la sospensione delle audizioni presso le commissioni territoriali per la protezione internazionale e delle udienze in sede di impugnazione del diniego della protezione internazionale.

Si rileva, inoltre, l'urgenza dell'immediato rilascio da parte delle questure di permesso di soggiorno di cui ai citati articoli 18, 18-*bis* e 22, comma 12-*quater* del Testo unico immigrazione, per le persone offese di tutti i procedimenti penali pendenti per i reati legittimanti la richiesta della misura di protezione.

Si raccomanda, infine:

– di chiarire che deve ritenersi espressamente applicato l'articolo 103 comma 2 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 a tutti i permessi di soggiorno in scadenza, compresi quelli di cui ai citati articoli 18, 18-*bis*, 22, comma 12-*quater* del Testo unico immigrazione, dei permessi di sog-

giorno di cui all'articolo 5, comma 6 del Testo unico immigrazione ancora diffusi e dei permessi come richiedenti asilo;

– di precisare espressamente che tra i termini processuali sospesi rientrano anche quelli per l'impugnazione delle espulsioni e dei dinieghi di protezione internazionale, nell'ipotesi in cui la parte ricorrente prospetta di essere vittima di tratta o di violenza domestica o di genere.

