GIUSTIZIA INSIEME

Diritto dell"emergenza Covid-19 e recovery fund

La violenza nei confronti delle donne durante l'emergenza sanitaria

di Teresa Manente

7 aprile 2020

La violenza nei confronti delle donne durante l'emergenza sanitaria

di Teresa Manente, avvocata penalista, responsabile dell'ufficio legale Associazione Differenza Donna

sommario: 1. I dati – 2. L'emergenza covid-19 – 3. Strumenti normativi specifici esistenti

1. I dati

Il 25 novembre 2019, giornata internazionale per l'eliminazione della violenza nei confronti delle donne, le indagini diffuse dai media hanno rappresentato un quadro ancora preoccupante: ogni tre giorni in Italia viene uccisa una donna e ogni 15 minuti una donna subisce una qualche forma di violenza, come emerge dal rapporto *Femminicidio e violenza di genere in Italia* della Banca Dati EURES pubblicato il 20 novembre 2019[1]. Nello stesso documento si riporta che nel 2018 sono state uccise 142 donne (+0,7% rispetto al 2017), di cui 119 in famiglia (+ 6,3%) e solo nei primi mesi del 2019 le donne uccise ammontano a 102. L'EURES sottolinea che mai «sul totale degli omicidi si era registrata una percentuale così alta di vittime femminili (40,3%)», in un contesto sociale nel quale si registra una diminuzione complessiva degli omicidi restituendo la fotografia di un paese nel complesso più sicuro[2].

Sempre il 25 novembre 2019 sono stati diffusi anche i risultati della ricerca condotta dall'Istat su *Gli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza sessuale*, da cui emerge in tutto

il suo spessore il problema culturale e sociale sotteso alla violenza nei confronti delle donne: una persona su quattro (uomini e donne) si dice convinta che la violenza dipende dai comportamenti delle donne. In particolare, con riferimento alla violenza sessuale è emersa l'opinione diffusa in base alla quale tale reato sia determinato da come le donne si vestono e in generale si ritiene che sia sempre possibile, se si vuole, sottrarsi all'aggressione sessuale (poco meno del 40%). Nel solco del medesimo pregiudizio, il 15% degli intervistati ritiene che se la donna ha bevuto alcolici è responsabile della violenza subita. Il 10% della popolazione, inoltre, sostiene che le denunce di violenza sessuale siano per lo più false e che, anche quando le donne rifiutano un rapporto sessuale, in realtà il loro comportamento sottende un'adesione allo stesso (il 7,2%). Come se non bastasse, il 7,4% delle persone intervistate ritiene accettabile che il fidanzato schiaffeggi la sua ragazza «perché ha *flirtato* con un altro» e ben il 17,7 % considera normale che un uomo controlli il cellulare o gli *account* dei *social* della compagna**[3]**.

Quello che emerge, dunque, è una cultura dominante intrisa di pregiudizi discriminatori, come riconosciuto da tutti gli organismi internazionali, sia a carattere universale, come le Nazioni Unite**[4]**, sia a carattere regionale, come il Consiglio d'Europa**[5]**.

Conseguenza diretta di questo atteggiamento culturale dinanzi alla violenza che le donne subiscono nella società è la sottovalutazione della gravità stessa del fenomeno che incide anche sulla qualità ed effettività della risposta istituzionale.

2. L'emergenza covid-19

Nell'attuale situazione di emergenza sanitaria in cui la quotidiana condivisione dello spazio abitativo con il *partner* violento non trova interruzione e la libertà della circolazione è limitata, il rischio per l'incolumità delle donne e dei bambini è molto alto e costante è il pericolo dell' *escalation* delle condotte violente, che da lesive del patrimonio morale della persona offesa, possono trasmodare in violenza fisica, non di rado alla presenza dei figli e delle figlie minorenni. In particolare, le donne riferiscono di essere oggetto di un controllo pervasivo di tutti i dispositivi di comunicazione di cui dispongono (dal telefono al computer) che impedisce loro di beneficiare di uno spazio riservato per poter riferire i fatti che accadono e inibisce ogni richiesta di aiuto, dal momento che il sospetto di un loro atto di ribellione potrebbe innescare comportamenti ritorsivi ancora più gravi.

Questa situazione è stata rilevata in gran parte dei paesi interessati da misure di contenimento dell'epidemia, tanto che Segretaria generale del Consiglio d'Europa, Marija Pejčinović Burić, ha espresso preoccupazione per l'aumento della violenza domestica durante l'isolamento dovuto al

Coronavirus, riferendo di numerose segnalazioni degli Stati membri sul tema nelle ultime settimane relative agli ostacoli all'emersione della violenza tra le mura domestiche. La Segretaria generale sul punto ha sottolineato che i numeri telefonici di assistenza hanno ricevuto una quantità di chiamate quattro volte inferiore rispetto al solito, mentre sarebbero aumentati i messaggi istantanei diretti alle organizzazioni di soccorso pertinenti in tutta Europa**[6]**.

Medesimo allarme è stato lanciato dall'Associazione Differenza Donna che a partire dal 9 marzo ha registrato una diminuzione pari all'85% degli accessi delle donne ai centri antiviolenza e agli sportelli gestiti, rimasti attivi 24 ore su 24, pur adottando tutte le misure di sicurezza coerenti con le disposizioni entrate in vigore**[7]**. Si rileva, inoltre, anche una riduzione degli invii delle donne presso le strutture protette da parte delle forze dell'ordine.

La Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, On. Valeria Valente, recependo le segnalazioni delle organizzazioni di donne impegnate nella prevenzione della violenza maschile sul territorio nazionale, ha confermato il dato europeo della diminuzione non solo degli accessi fisici e di telefonate delle donne ai centri antiviolenza, sportelli antiviolenza e al 1522 (numero nazionale antiviolenza), ma anche delle stesse notizie di reato per maltrattamenti contro familiari e conviventi, passate dai 1.157 dei primi 22 giorni del marzo 2019 ai "soli" 652 dello stesso periodo di quest'anno**[8]**.

Tra le misure concordate con i Ministeri competenti, si segnala l'incremento della pubblicizzazione del numero 1522, sono state prese misure volte a rifornire i centri antiviolenza di adeguati strumenti di protezione e misure volte ad assicurare un coordinamento diretto e costante tra le forze dell'ordine e i centri antiviolenza per un pronto intervento.

Con riguardo alla risposta delle autorità, occorre ribadire la necessità della piena attuazione di tutti gli strumenti utili che il nostro ordinamento prevede per garantire immediata protezione alle vittime, obbligo che costituisce un pilastro del sistema di misure che gli ordinamenti sono tenuti ad adottare e che impone, prima di tutto, di allontanare l'autore della violenza dalle vittime, quindi prioritario non è solo rinvenire nuove strutture per l'ospitalità in emergenza, ma assicurare alle donne di poter rimanere nelle loro case in sicurezza, e non solo dal rischio di contagio.

In questa direzione si pone la circolare n. MI-123-U-C-3-2-2020-25 del 27 marzo 2020 del Ministero dell'interno a firma del direttore generale della pubblica sicurezza Franco Gabrielli, che nel suo atto di indirizzo sollecita l'applicazione delle misure personale di prevenzione per una tutela immediata delle vittime.

3. Strumenti normativi specifici esistenti

Sempre, e non solo "in tempi di Coronavirus" sarebbe auspicabile un intervento attuativo delle molteplici misure di prevenzione e protezione, gradate e proporzionato all'entità del pericolo che caso per caso viene rilevato, evitando ogni forma di vittimizzazione secondaria alle vittime di reato, tra le quali rientra anche l'essere costretti a lasciare la propria abitazione per mettersi al riparo dai maltrattanti. A tal riguardo, giova ricordare proprio in questo frangente che il nostro ordinamento normativo dispone di misure in grado di assicurare in maniera tempestiva protezione alle donne (arresto in flagranza, ordine di allontanamento urgente dalla casa familiare, misure cautelari specifiche e ordini di protezione in sede civile), strumenti che, se applicati in maniera rigorosa, eviterebbero la necessità di fuga dalla casa familiare da parte delle donne consentendo un'adeguata tutela della loro incolumità e quella dei figli minori[9].

Nonostante la loro innegabile efficacia e la complessiva snellezza procedurale che il legislatore ha previsto per gli istituti richiamati, se ne registra una diffusa disapplicazione sul territorio nazionale, non di rado correlata alla scarsa credibilità che si riconosce ancora alle donne[10].

Mi limito in questo contributo a richiamare l'attenzione in sede penale sull'ordine di allontanamento urgente dalla casa familiare previsto dall'articolo 384-*bis* c.p.p. e in sede civile sugli ordini di protezione dagli abusi familiari di cui agli articoli 342-*bis* c.c..

Con riferimento all'allontanamento urgente dalla casa familiare introdotto all'articolo 384-*bis* c.p.p. si evidenzia che l'istituto disciplinato, di fatto ignorato nella prassi, proprio in questo periodo di emergenza rivela la sua utilità, poiché consente «previa autorizzazione del pubblico ministero anche resa oralmente e confermata in via telematica», di intervenire in maniera tempestiva e adeguata a proteggere la vittima da ulteriori violenze. Giova ricordare, inoltre, che l'articolo 384-*bis* c.p.p. consente l'allontanamento urgente dall'abitazione familiare per minacce gravi (articolo 612 co. 2 c.p.), lesioni volontarie, anche lievissime, se vi è querela e siano aggravate (per esempio se il fatto è commesso con armi, contro coniuge o convivente o persona legata da relazione affettiva). Trattasi di norma che si prefigge, infatti, lo scopo di dotare l'autorità giudiziaria, e, in particolare, la polizia giudiziaria, di un efficace e pronto strumento di contrasto alla violenza domestica in presenza di quelle fattispecie "spia" dei maltrattamenti[11]. Qualora l'indagato, raggiunto da un ordine di allontanamento urgente dall'abitazione familiare ai sensi dell'articolo 384-*bis*, si renda irreperibile, ponendosi pertanto nella condizione di non essere raggiunto dall'avviso di fissazione dell'udienza di convalida e di non rendere l'interrogatorio di garanzia, si realizza una causa impeditiva che non esonera il giudice dal dovere di procedere comunque alla convalida, in presenza dei presupposti di legge[12],

valutando inoltre l'opportunità di applicare le misure cautelari previste dagli articoli 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p.

Dopo l'entrata in vigore delle disposizioni per l'emergenza sanitaria, i centri antiviolenza hanno ricevuto richiesta di aiuto da donne che a seguito di intervento delle forze dell'ordine sono state costrette loro ad allontanarsi dalla casa familiare e a chiedere ospitalità a parenti o amici proprio su indicazione degli operanti intervenuti, perché le violenze rappresentate alle forze dell'ordine non sono state ritenute "abbastanza gravi" per allontanare l'autore delle condotte illecite in via d'urgenza. A titolo esemplificativo, riporto il caso di una donna per la quale il pubblico ministero non ha autorizzato le forze dell'ordine a procedere all'allontanamento urgente pur in presenza di lesioni che a seguito di accesso al pronto soccorso sono state giudicate guaribili in dieci giorni. La donna è stata costretta, di conseguenza, a lasciare la casa familiare e a rifugiarsi presso i suoi genitori anziani insieme ai figli minorenni, poiché, alla luce del rischio di contagio attuale, non è stato possibile prospettare un immediato ingresso nelle strutture protette sul territorio di riferimento**[13]**.

Al riguardo, si precisa che va sempre valutata prioritariamente l'adozione di misure di allontanamento dall'abitazione familiare dell'autore delle condotte illecite e non delle vittime anche allorché queste ultime siano state costrette a fuggire dalla casa di convivenza, per consentire loro il tempestivo rientro, considerando la possibilità di applicazione della modalità di controllo con il cosiddetto braccialetto elettronico**[14]**.

Anche in sede civile sono previsti ordini di protezione (disciplinati dagli articoli 342-*bis*, 342-*ter* codice civile; articolo 736-*bis* c.p.c), che l'autorità giudiziaria, su ricorso della parte interessata, può adottare anche *inaudita altera parte*, ossia prima di instaurare il contraddittorio, ordinando l'immediato allontanamento del *partner* violento dalla casa familiare che sia «causa di grave pregiudizio all'integrità fisica o morale ovvero alla libertà dell'altro coniuge o convivente»**[15]**.

Si consideri che gli ordini di protezione rientrano tra le materie la cui trattazione non è sospesa dal D.L. 17 Marzo 2020, n.18, tuttavia rimangono di scarsa applicazione e ancora più raramente è considerata l'opzione dell'emanazione della misura di protezione posticipando il contraddittorio, che sarebbe salvifica nella situazione attuale per tutelare al massimo l'incolumità di coloro che sono esposte alle condotte pregiudizievoli: una volta depositato il ricorso, i giudici, di regola, fissano un termine per la notificazione alla controparte del ricorso con fissazione dell'udienza. Ciò mette in pericolo l'incolumità della donna, perché il *partner* violento, venuto a conoscenza del ricorso, può peggiorare la sua condotta. È questo quanto accaduto a una donna che l'11 marzo, in attesa dell'udienza di trattazione a seguito della sua richiesta di ordine di

allontanamento, si è vista aggredita dal convivente con un coltello; l'uomo è stato arrestato, solo grazie all'intervento immediato delle forze dell'ordine, allertate dal figlio e dal centro antiviolenza.

Anche nel caso degli ordini di protezione previsti dal codice civile, non è d'ostacolo all'adozione del provvedimento il temporaneo allontanamento dalla casa di convivenza delle donne che chiedono la misura di protezione, dal momento che non occorre che la coabitazione sia in atto al momento della pronuncia «quando vi sia stato un allontanamento dalla casa familiare provocato dal profondo timore di subire violenze fisiche, mantenendo peraltro presso la stessa il centro degli interessi materiali ed affettivi»**[16]**, giungendo a chiarire la giurisprudenza che gli ordini di protezione contro gli abusi familiari «non hanno soltanto la funzione di interrompere situazioni di convivenza turbata, ma soprattutto quella di impedire il protrarsi di comportamenti violenti in ambito familiare, a prescindere dal perdurare o meno della convivenza tra le parti al momento del fatto»**[17]**.

Dalle brevi considerazioni esposte, si comprende come l'emergenza sanitaria in corso non costituisca un concreto e oggettivo impedimento per le autorità di adottare nel contrasto alla violenza nei confronti delle donne le misure adeguate ed effettive necessarie caso per caso, in attuazione degli obblighi interni e internazionali, derivanti tra l'altro, dall'articolo 50 Convenzione di Istanbul, che impone alle autorità incaricate dell'applicazione della legge di affrontare «in modo tempestivo e appropriato tutte le forme di violenza offrendo una protezione adeguata e immediata alle vittime, nonché garantire che le autorità incaricate dell'applicazione della legge operino in modo tempestivo e adeguato in materia di prevenzione e protezione contro ogni forma di violenza, anche utilizzando misure operative di prevenzione e la raccolta delle prove», valutando con attenzione ai sensi dell'articolo 51 Convenzione di Istanbul «il rischio di letalità, la gravità della situazione e il rischio di reiterazione dei comportamenti violenti, al fine di gestire i rischi e garantire, se necessario, un quadro coordinato di sicurezza e di sostegno».

In definitiva, l'epidemia di Convid-19 non offre giustificazione alcuna né alle condotte illecite che si stanno registrando nelle ultime settimane nei confronti delle donne, poiché fenomeno radicato nella struttura delle relazioni nella nostra società ancora governate da un diffuso sessismo, né all'inadeguatezza delle risposte delle autorità alle richieste di protezione proveniente dalle donne, bensì offre occasione di autocritica a tutti gli operatori del diritto, dal momento che conferma come gli istituti di cui l'ordinamento italiano si è dotato negli ultimi venti anni per far fronte al fenomeno della violenza di genere non siano effettivi, solo perchè applicati in modo

superficiale o interpretati contro la *ratio legis* loro sottesa.

[1]F. Piacenti, *Femminicidio e violenza di genere in Italia*, EURES, 2019, **https://www.eures.it/sintesi-femminicidio-e-violenza-di-genere-in-italia/**.

[2] *Ibidem.*

[3]Istat, *Gli stereotipi sui ruoli di genere e l'immagine sociale della violenza sessuale*, 25 novembre 2019, **https://www.istat.it/it/files/2019/11/Report-stereotipi-di-genere.pdf**.

[4] *Ex multis* si rinvia a Comitato Cedaw, *Raccomandazione generale n.19: Violenza nei confronti delle donne*, doc. A/47/38, 1992.

[5] Si veda il preambolo della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, firmata a Istanbul nel 2009, ratificata dall'Italia con legge 27 giugno 2013, n. 77, ed entrata in vigore il 1° agosto 2014.

[6] Si rinvia all'intervista rilasciata dalla Segretaria Generale del Consiglio d'Europa Marija Pejčinović Burić alla Deutsche Presse Agentur (DPA), **https://www.coe.int/it/web/portal/-/covid-19-crisis-secretary-general-concerned-about-increased-risk-of-domestic-violence**.

[7] Ass. Differenza Donna, *Problematiche dei centri antiviolenza, delle case rifugio e sportelli antiviolenza e antitratta*, 18 marzo 2020, https://www.differenzadonna.org/wp-content/uploads/2020/03/Proposte_EmergenzaCovid19.pdf.

[8] V. Valente, Relazione sulle possibili soluzioni per prevenire e contrastare la violenza domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento del Covid-19, Senato della Repubblica, 26 marzo 2020, http://www.senato.it/Leg18/4730?shadow_organo=1180141.

[9] Si consenta per un approfondimento il rinvio a T. Manente (a cura di), *La violenza nei confronti delle donne dalla convenzione di Istanbul al Codice Rosso*, Giappichelli, 2019,

[10] Si veda sul punto F. Puglisi, *Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere. Relazione al Senato*, 6 febbraio 2018; GREVIO, *Baseline evaluation report on Italy*, 2020, https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/grevio-pubishes-its-report-on-italy.

[11] R. Bricchetti, *Arriva agli inquirenti l'arma dell'allontanamento*, *GDir*, 2013, n. 36, p. 74.

[12] Cass. 22 maggio 2019, n. 22524.

[13] Tra le richieste avanzate dalle organizzazioni delle donne alle istituzioni vi è, infatti, anche quella di assicurare case rifugio temporanee dove poter accogliere le donne in fuga almeno per la durata del periodo cautelativo di quarantena.

[14] Cass. 27 marzo 2019, n. 23472, CED Cass. pen. 2019.

[15] Giurisprudenza consolidata sin da T. Reggio Emilia, 6 maggio 2002; T. Reggio Emilia 21 maggio 2002; Trib. Napoli 1 febbraio 2002, *Famiglia e Diritto*, 2002, n. 5, pp. 506-508, nt. Figone, *Violenza in famiglia ed intervento del giudice*.

[16] T. Padova, 31 Maggio 2006, *FI*, 2007, fasc. 12, n. 1, p. 3572; T. Bologna, 22 marzo 2005, *Fam. Pers. Succ*., 2005, n.2, p. 184.

[17] T. Firenze, 15 Luglio 2002; T. Monopoli, 21 ottobre 2010; T. Napoli, 2 luglio 2008; T. Napoli, 19 dicembre 2007; T. Mantova, 4 maggio 2012.