

Nuove misure di contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica

Antonietta Carestia

1. La parola *femminicidio* è stata scelta dall'Istituto della Enciclopedia Italiana come parola dell'anno 2023, non solo per la sua frequenza in termini quantitativi nella stampa e nella saggistica, ma, come ha sottolineato in un comunicato la direttrice scientifica dell'Istituto Valeria della Valle, anche *per la sua rilevanza dal punto di vista socioculturale e per stimolare la riflessione e promuovere un dibattito costruttivo intorno ad un tema che è prima di tutto culturale.*

La sua comparsa nel linguaggio è recente, ma la sua diffusione è stata rapida, svelando un fenomeno, quello della violenza contro le donne, fortemente radicato nel tessuto sociale e a lungo rimasto quasi del tutto sommerso, tant'è che ancora oggi si fatica a delinearne i reali contorni, le cause e soprattutto ad apprestare strumenti efficaci di contrasto.

I dati statistici elaborati dalla DCPC del Ministero dell'Interno, nel periodo 1° gennaio - 26 dicembre 2023, indicano 323 omicidi volontari, con 118 vittime donne, di cui 96 uccise in ambito familiare/affettivo e in tale ambito ben 63 hanno trovato la morte per mano del partner o ex partner.

Il raffronto con i dati relativi al 2022 evidenzia nello stesso periodo una sostanziale stabilità quanto agli omicidi volontari, che aumentano nel 2023 di una sola unità, mentre diminuisce il numero complessivo delle vittime di genere femminile che passa da 127 a 118 (- 7%); le donne che hanno trovato la morte in ambito familiare-affettivo per mano del partner o ex partner sono invece in aumento, passando da 61 a 63 (+3%).

Sono dati eloquenti, soprattutto se si considera che nel triennio 2020-2022 la linea di tendenza è stata sostanzialmente stabile, secondo le rilevazioni del recente Report ISTAT pubblicato nel novembre 2023¹, a conferma della radicalità del fenomeno che, anche dopo l'abrogazione nel 1981 delle disposizioni sul delitto d'onore e le tante battaglie del movimento femminista, non ha mai sollevato reazioni diffuse da parte della società civile, né ha trovato seri ostacoli negli interventi pure adottati negli ultimi anni per la prevenzione, la sensibilizzazione e la tutela delle vittime.

¹ [Vittime-di-omicidio-2022.pdf \(istat.it\)](#)

Di recente, questo quadro è stato sconvolto dall'omicidio di Giulia Cecchettin, una giovane laureanda di 22 anni uccisa l'11 novembre u.s. nell'area industriale di Fossò dall'ex fidanzato, con il quale non intendeva riprendere la relazione che aveva scelto di interrompere : un femminicidio che ha suscitato notevole indignazione ed ha sollevato un ampio e coinvolgente dibattito pubblico sul tema della violenza di genere e sulla necessità di rafforzare le misure di supporto e protezione delle vittime.

Il caso di Giulia , di cui la psicanalista Simona Argentieri offre in questo numero della rivista una puntuale analisi, segna una tappa importante del lungo percorso di liberazione da una cultura patriarcale che ancora oggi ispira e attraversa il diritto e la sua applicazione, l'agire politico, le istituzioni, la famiglia e i rapporti sociali.

In tal senso depongono la forte mobilitazione della stampa e della saggistica che si sono ampiamente occupate del caso, così come la reazione della pubblica opinione con la partecipazione di circa mezzo milione di persone alla manifestazione tenutasi a Roma il 25 novembre u.s. in occasione della Giornata internazionale per la eliminazione della violenza contro le donne, ma anche la sensibilità dimostrata dalle istituzioni con interventi diretti a implementare i programmi di formazione , nonché a rafforzare le misure di protezione, supporto e tutela delle donne vittime di violenza.

2. A questa nuova consapevolezza si deve il rapido iter della legge 24.11.2023/n.168, contenente “*Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica*”, approvata alla unanimità dei votanti prima alla Camera il 26.10.2023 e poi in via definitiva al Senato il 22.11.2023, entrata in vigore il 9 dicembre 2023.²

La legge recupera le definizioni della violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica contenute nell'art. 3 lett. a, b della Convenzione di Istanbul ; la prima comprende *tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica* e la seconda *tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.*

In sintesi, la legge prevede il rafforzamento delle misure in tema di ammonimento e di informazione alle vittime anche per i cd “reati spia” (*tra i quali gli atti persecutori e la diffusione di immagini o video sessualmente*

² [Gazzetta Ufficiale](#)

espliciti, la violazione di domicilio), al fine di intercettare il ciclo della violenza e bloccarlo preventivamente; il potenziamento delle misure di prevenzione, con l'applicazione della sorveglianza speciale e dell'obbligo di soggiorno nel comune di residenza o dimora anche agli indiziati dei delitti più ricorrenti nella violenza contro le donne e nella violenza domestica; il rafforzamento delle misure cautelari, con possibilità dell'uso del braccialetto elettronico ed un inasprimento della pena per i recidivi, con possibilità del pagamento di una provvisionale in favore della vittima o degli aventi diritto; misure dirette a velocizzare i processi, nonché innovazioni di carattere ordinamentale che comportano la individuazione dei magistrati addetti alle Procure in caso di delega di specifici settori di affari da parte del procuratore della Repubblica, privilegiando in tal modo la specializzazione.

Significative le iniziative formative indicate nell'art. 6 che, in conformità agli obiettivi della Convenzione di Istanbul, prevede al comma 1 l'adozione da parte dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità di apposite linee guida nazionali al fine di orientare una formazione adeguata ed omogenea degli operatori che a vario titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza, fermo restando quanto previsto dalla legge 2019/69 in materia di formazione degli operatori di polizia. La norma prevede altresì al comma 2 che nelle linee programmatiche proposte annualmente dal Ministro della giustizia alla Scuola Superiore della Magistratura siano inserite iniziative formative specifiche in materia di contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica.

Trattasi di disposizione diretta a potenziare un'attività di formazione che la SSM già svolge nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, secondo il programma didattico predisposto dal Comitato direttivo in attuazione delle linee programmatiche annualmente proposte dal Ministro della giustizia e dal Consiglio Superiore della Magistratura, così come previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 26/2006.

Ma è significativa la tempestività con la quale il CSM, proprio in concomitanza con l'approvazione definitiva della nuova legge, ha adottato le linee programmatiche sulla formazione e l'aggiornamento dei magistrati da trasmettere alla SSM, esprimendo valutazioni che riflettono la scelta di affrontare il fenomeno della violenza nei confronti delle donne in termini nuovi e secondo modelli organizzativi ed operativi di maggiore efficacia. In particolare, nel prendere atto che *“il tema della violenza di genere e il contrasto alla violenza assistita da parte di minori”*, già trattato nei corsi di formazione del 2023, era stato inserito nel programma della Scuola

anche per il 2024, il CSM ha sottolineato l'attualità e l'urgenza del tema proposto, nonché la necessità di una intensificazione dei corsi a più livelli, con riferimento sia alla normativa nazionale che alle fonti comunitarie e internazionali, valorizzando un approccio interdisciplinare e coinvolgendo anche figure diverse da quelle del pubblico ministero, in particolare i giudici minorili e della famiglia, in quanto *“depositari di informazioni che, per la natura dei procedimenti loro affidati, possono essere essenziali per calibrare opportunamente l'intervento giudiziario”*.

Anche sulla motivazione dei provvedimenti, spesso messa in discussione per *“i tempi di stesura, l'oscurità, l'incompletezza, la presenza di passaggi inopportuni in rapporto alla delicatezza del caso trattato...”*, si sollecita il contributo culturale fondamentale della SSM, con una maggiore attenzione alle tecniche di redazione degli atti in collaborazione con i portatori di altri saperi, come i linguisti, in modo da rendere i provvedimenti comprensibili da parte del cittadino.

In conclusione, quello cui si tende è un confronto pluralistico tra le diverse competenze di cui la magistratura dispone ed il coinvolgimento di altri attori istituzionali, in modo da promuovere nuove prassi e *moduli organizzativi* conoscitivi in grado di rendere più efficienti i presidi attivi sul territorio.

3. Il corso programmato dalla SSM per il 2024, nell'ambito della formazione permanente, su *“Femminicidio, reati sessuali, stalking e maltrattamenti in famiglia”* sembra tenere conto delle nuove esigenze di formazione da più parti espresse, in quanto oltre all'articolazione in più gruppi di lavoro su temi specifici in modo da favorire *“il dialogo tra pubblici ministeri, giudici ed esperti”*, dedica uno spazio seminariale anche al linguaggio nei provvedimenti giudiziari e nell'assunzione della prova nei procedimenti per reati sessuali, tema suggerito da una condanna della CEDU nei confronti dell'Italia (J.L. c. Italia del 27.5. 2021), come si legge nella presentazione del corso.

Il caso riguarda la violenza sessuale denunciata nel luglio 2008 da una giovane studentessa di storia dell'arte e di teatro, avvenuta in uno spazio pubblico della *“Fortezza da Basso”* della città di Firenze, per la quale sei degli imputati condannati in primo grado erano stati assolti dalla Corte di appello di Firenze perché non era stata raggiunta la prova dell'abuso dello stato di inferiorità della vittima dovuto ad alterazione alcolica.

La Corte europea, pur affermando che lo Stato italiano *“non può essere criticato per non avere un quadro legislativo che protegga i diritti delle*

vittime di violenza sessuale”, ha invece ritenuto che diversi passaggi della sentenza di appello che si riferivano *”alla vita personale ed intima della ricorrente”* violavano i suoi diritti ai sensi dell’art. 8 della Convenzione, non rilevando ai fini della valutazione della sua credibilità e responsabilità la situazione familiare, le relazioni sentimentali, l’orientamento sessuale o anche la sua scelta di abbigliamento, né il diritto di difesa degli imputati poteva giustificare la violazione della vita privata e dell’immagine della parte lesa.

In particolare, la Corte sottolinea che l’obbligo previsto dal diritto nazionale e da strumenti internazionali di protezione delle presunte vittime, attraverso la non divulgazione di informazioni e dati personali non correlati, riguarda anche la funzione giudiziaria, in quanto la capacità dei giudici di esprimersi liberamente nelle loro decisioni, come manifestazione del principio di indipendenza della magistratura, trova comunque un limite nell’obbligo di proteggere l’immagine e la vita privata degli individui da interferenze ingiustificate, mentre nella motivazione era stato utilizzato *“ un linguaggio colpevolizzante e moraleggiante che scoraggia la fiducia delle vittime nel sistema giudiziario” per la vittimizzazione secondaria cui le espone.*

Una sentenza che ha alimentato un ampio dibattito sulle tecniche di redazione oltre che sulla formazione dei magistrati, che dovrebbe essere sostanzialmente diretta a sviluppare un approccio critico alle molteplici questioni, tecniche o valoriali, sollevate da una società sempre più complessa, secondo le condivisibili proposte formative del CSM.

4. Trattasi di nuovi percorsi diretti a contrastare la violenza contro le donne, un fenomeno oggi ancora largamente sommerso, anche per la diffusa resistenza da parte delle stesse vittime a denunciare gli atti di sopraffazione e di violenza e per le conseguenti difficoltà di indagine e di applicazione delle misure di prevenzione e di protezione, ancor prima delle sanzioni punitive nei confronti degli autori della violenza.

E tuttavia molti passi in avanti sono stati compiuti, in primo luogo attraverso la corretta rilevazione dei dati per una conoscenza del fenomeno nella sua reale dimensione e per poter formulare risposte e misure operative efficaci. Significativa al riguardo l’attività di indagine svolta dalla *Commissione parlamentare d’inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere*, istituita presso il Senato con delibera del 16.10.2018, la quale ha concluso i suoi lavori con l’approvazione della

Relazione finale del settembre 2022, per essere poi sostituita da una Commissione bicamerale con legge n. 12 del 9 febbraio 2023.

La Relazione³ offre un quadro composito ed approfondito del fenomeno della violenza contro le donne, con proposte dirette alla prevenzione, alla formazione e alla protezione, tenendo conto delle priorità di intervento individuate dal Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 ed avvalendosi di dati che la Commissione ha potuto rilevare direttamente dai fascicoli processuali acquisiti nell'esercizio dei suoi poteri di indagine, dati che per gli anni 2017/ 2018 segnalano un aumento di omicidi volontari di donne da 132 a 141, di cui il 57,4 % ad opera del partner.

In particolare, la formazione, sotto il profilo della specializzazione e dell'applicazione di modelli organizzativi efficaci, riguarda gli operatori di giustizia, cioè magistrati, avvocati e psicologi, anche se di fatto dalla indagine non sono emerse iniziative di settore significative e strutturali presso gli Ordini professionali, sicché destinatari effettivi delle indicazioni e proposte operative restano sostanzialmente i magistrati degli uffici requirenti e di sorveglianza per il diretto coinvolgimento nelle azioni di contrasto e punitive degli atti di violenza contro le donne e, in qualche misura, anche i magistrati giudicanti ed in particolare il nuovo giudice della famiglia, per l'accertamento della vittimizzazione secondaria sulle donne che hanno subito violenza e sui loro figli.⁴

Sul punto l'indagine evidenzia un quadro di interventi molto frammentato e carenze organizzative soprattutto negli uffici medie e di piccole dimensioni, sollecitando un rafforzamento dei programmi di formazione della SSN sulle specifiche problematiche della violenza contro le donne, divenuto ormai urgente e necessario per affrontare un fenomeno complesso, alimentato da arretratezze culturali e forti discriminazioni di genere e che perciò va affrontato in primo luogo sul piano dell'educazione scolastica, a tutti i livelli, includendo nei programmi *materiali didattici su temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo, affettivo ed emotivo degli allievi*, in attuazione della Convenzione di Istanbul.

Queste conclusioni sono state ribadite dalla nuova Presidente, on. Martina Semenzato, che all'atto dell'insediamento ha dichiarato che *la*

³ [Doc. XXII-Bis, n. 15 \(senato.it\)](#)

⁴ Secondo i dati rilevati dalla Commissione, sono 169 gli orfani di femminicidio nel biennio 2017/2018.

Commissione è un punto di partenza che riguarda non solo le donne, ma soprattutto gli uomini” e che “ famiglia e, soprattutto, scuola hanno un ruolo fondamentale.”

Considerazioni che il caso di Giulia Cecchettin ha riproposto con forza, scuotendo le coscienze dei cittadini e sollecitando le istituzioni e la politica ad assumere iniziative e misure dirette a rendere effettiva la tutela dei diritti fondamentali delle donne alla vita, alla integrità fisica e alla propria autodeterminazione.

5. La forte reazione registrata in tutto il Paese ha portato all’adozione di misure da tempo in gestazione, attivando meccanismi nuovi o già esistenti, ma in una nuova prospettiva che vede come passaggio obbligato la formazione nella scuola, nei luoghi di apprendimento e di crescita della personalità dei cittadini attraverso l’educazione scolastica.

Sempre il 22 novembre 2023, nel giorno di approvazione in Senato della legge 168/2023, il Ministro dell’istruzione ha infatti presentato il progetto “Educare alle relazioni” che partirà dal prossimo anno nelle scuole secondarie di secondo grado, con partecipazione volontaria e con percorsi educativi extracurricolari in aggiunta alle attività che già in molte scuole si svolgono nell’ambito dell’insegnamento dell’educazione civica, con il coinvolgimento diretto delle famiglie e di presidi territoriali psicologici.

Contestualmente, è stato presentato al Senato un [Protocollo d’intesa](#) con il quale i ministri della famiglia, dell’istruzione e della cultura si impegnano a promuovere iniziative congiunte, rivolte a studenti e studentesse delle scuole di primo e secondo grado, sul tema della prevenzione e del contrasto della violenza contro le donne e della violenza di genere, anche mediante nuovi strumenti di comunicazione e la realizzazione di prodotti audiovisivi sul tema.

Critiche sono state sollevate da più parti sul carattere approssimativo e poco efficace degli interventi proposti, critiche in parte condivisibili, ma va colta l’importanza della scelta operata dalle istituzioni del Paese di indicare e iniziare un nuovo percorso con e nella Scuola per una crescita individuale e collettiva fondata sul riconoscimento ed il rispetto dell’altro.

Per la magistratura, in particolare da parte degli uffici giudiziari requirenti, maggiormente coinvolti dalle modifiche normative, deve registrarsi la ricerca di nuovi modelli operativi, con l’adozione di linee guida per una efficace tutela delle vittime della violenza di genere, soprattutto per quanto attiene alla valutazione delle esigenze cautelari,

all'attività di impulso alle indagini di polizia giudiziaria e al controllo puntuale dei termini, nel rispetto delle garanzie della persona indagata.⁵ Peraltro, già prima dell'approvazione della legge 168/2023, la Procura generale della Cassazione, in un documento del 3.4.2023, redatto dopo il deposito della Relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta, oltre alle persistenti criticità del sistema normativo pur dopo le modifiche introdotte dal Codice Rosso e dalla Riforma Cartabia, aveva rilevato la insufficienza delle risposte nel settore della prevenzione e del recupero, nonché la mancanza di modelli organizzativi condivisi, auspicando un cambiamento culturale nei rapporti tra uffici requirenti e giudicanti da perseguire con iniziative comuni, come i protocolli operativi, in modo da prevenire la violenza⁶.

L'uccisione di Giulia con più di 20 coltellate inferte dall'ex fidanzato, che ha poi abbandonato il corpo lungo le sponde del lago di Barcis, nella sua dimensione tragica segna, ormai, un prima e un dopo.

Le proteste che pure si erano già da più parti sollevate per la uccisione di oltre 100 donne prima di Giulia nel solo 2023, si sono rinnovate, ma con particolare forza e suggestione, coinvolgendo tutti, uomini e donne, facendo emergere le diffuse discriminazioni di genere che alimentano la subordinazione del ruolo delle donne nella società e spingendo verso un cambiamento culturale.

Il Presidente Mattarella, nel suo messaggio di fine anno, ma anche in occasione dei funerali della giovane, con tutta la forza della sua autorevolezza ha sottolineato quanto intenso sia lo sforzo ancora da compiere per un cambiamento radicale, anche di carattere culturale, ricordando che la Convenzione di Istanbul riconosce nel preambolo che l'uguaglianza di genere è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne e che tale fenomeno è *una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione.*

Un messaggio che ci interroga tutti, uomini e donne.

⁵V. in particolare le "Linee guida per l'applicazione della l. n. 168 /2023, Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica" [linee guida](#), approvate dalla Procura della Repubblica di Tivoli il 6.12.2023, per consentire la puntuale applicazione della nuova legge, anche attraverso i necessari provvedimenti organizzativi che la Procura della Repubblica deve adottare, trattandosi di un ufficio giudiziario su cui ricadono in modo rilevante gli effetti operativi.

⁶ V. Proc. Gen. Corte Cassazione – Orientamenti in materia di violenza di genere, 3.4.2023.

[Leggi il documento](#)