



# BUONE PRATICHE EUROPEE DI PROGRAMMAZIONE ATTUATIVA NELL'AMBITO DEI PIANI D'AZIONE NAZIONALE CONTRO LA VIOLENZA ESEMPI DA AUSTRIA, FRANCIA, SPAGNA E PORTOGALLO



PROGETTO DI MONITORAGGIO,  
VALUTAZIONE E ANALISI  
DEGLI INTERVENTI DI PREVENZIONE  
E CONTRASTO ALLA VIOLENZA  
CONTRO LE DONNE



Consiglio Nazionale delle Ricerche  
Istituto di Ricerche sulla Popolazione  
e le Politiche Sociali



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
Dipartimento per le Pari Opportunità

DELIVERABLE N. 2 – DICEMBRE 2018

**Buone pratiche europee di programmazione attuativa nell'ambito dei Piani  
d'Azione Nazionale contro la violenza**  
Esempi da Austria, Francia, Spagna e Portogallo

## IL PROGETTO VIVA

Il progetto ViVa - Monitoraggio, Valutazione e Analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne è realizzato nell'ambito di un accordo di collaborazione tra IRPPS-CNR e Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il progetto prevede due principali livelli di azione:

- il primo si concretizza nel supporto alle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, attraverso un insieme di attività di ricerca-azione volte a sostenere il Dipartimento per le Pari Opportunità nell'attuazione del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017–2020.
- il secondo si sviluppa principalmente su un'analisi conoscitiva di tipo valutativo che riguarda tanto le dimensioni quantitative, quanto gli aspetti qualitativi della violenza nei confronti delle donne in Italia. È prevista una valutazione (ex post) dei processi attuativi, delle realizzazioni e dei risultati del Piano straordinario (2015-17) e ulteriori analisi valutative (ex-ante e in itinere) delle realizzazioni del Piano (2017–2020).

Il progetto è realizzato dall'IRPPS-CNR ed è coordinato da Maura Misiti

---

## CRISTINA ODDONE

PhD in Sociologia, si occupa di studi di genere. Ha lavorato per il Consiglio d'Europa per la Violence Against Women Division (GREVIO). Attualmente è Post-Doc Scholar presso l'Università di Strasburgo con una ricerca sugli uomini autori di violenza domestica in Francia e in Italia.



## Abstract IT

Dagli anni '70 a oggi sono stati fatti enormi progressi in materia di politiche per l'uguaglianza tra uomini e donne. In particolare, grazie all'impulso del movimento femminista, la violenza contro le donne è emersa progressivamente come una questione di grande rilevanza, divenendo centrale nel quadro internazionale dei diritti umani e nell'ambito delle politiche pubbliche dei singoli Stati. In maniera del tutto innovativa, dal 2014 la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa afferma il diritto delle donne a una vita libera dalla violenza e definisce gli standard internazionali in materia di legislazione e politiche, per "la prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica". Il presente rapporto ha l'obiettivo di identificare alcune buone pratiche europee – in Austria, Francia, Spagna e Portogallo – che sono state riconosciute come priorità dell'azione pubblica, in risposta alle violenze di genere.

## Abstract EN

Ever since the '70s, vast progress has been made regarding public initiatives to promote equality between women and men. In particular, under the impetus of the feminist movement, violence against women has gradually emerged as a relevant issue, becoming one of the main concerns in international human rights law and in national public policies. As a ground-breaking instrument, since 2014 the Istanbul Convention of the Council of Europe affirms the right for women to a life free from violence and it defines international standards in terms of policies and legislation, in order "to prevent and combat violence against women and domestic violence". This report aims at identifying a few good practices in Europe – in Austria, France, Spain and Portugal – that were considered priorities in the national agenda, with a view to promote public action against gender-based violence.

## INDICE

<b>1. LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE COME QUESTIONE PUBBLICA.....</b>	<b>7</b>
<b>2. CENNI METODOLOGICI .....</b>	<b>9</b>
<b>3. BUONE PRATICHE IN EUROPA .....</b>	<b>11</b>
3.1 Austria.....	11
3.2 Francia .....	16
3.3 Spagna .....	26
3.4 Portogallo.....	38
<b>4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE .....</b>	<b>53</b>
<b>FONTI BIBLIOGRAFICHE .....</b>	<b>56</b>
<b>INDICE DELLE INTERVISTE .....</b>	<b>60</b>



WP4

piano strategico 2017-2020

# Buone pratiche europee di programmazione attuativa nell'ambito dei Piani d'Azione Nazionale contro la violenza

## 1. La violenza contro le donne come questione pubblica<sup>1</sup>

Fin dagli anni 70, in diversi luoghi del mondo, **la violenza contro le donne emerge progressivamente come un problema pubblico**. Fino a quel momento essa era stata considerata una “questione privata” piuttosto che la manifestazione di un “fatto sociale totale” determinato dalla struttura dei rapporti di potere tra uomini e donne [Delage 2017; Kelly 1988; Pitch 2004, 2008]. Attraverso processi lunghi e complessi, la **violenza di genere** viene gradualmente riconosciuta come fenomeno che riguarda tutte le donne come gruppo sociale. Il succedersi dinamico tra fatti di cronaca, dibattito mediatico e mobilitazione dell'opinione pubblica dà l'impulso necessario a far emergere il tema della violenza contro le donne come **una questione che esige l'attenzione degli Stati** e che richiede l'intervento del legislatore e lo sviluppo di politiche pubbliche mirate.

In diversi paesi a distanza di pochi anni, i singoli episodi di stupro o violenza sessuale contro le donne diventano di pubblico interesse e innescano la risposta del movimento femminista. Le donne reclamano giustizia e, proprio intorno ai processi che seguono questi reati, si attivano le rivendicazioni a favore di leggi e politiche adeguate. In **Italia** è il caso del “**delitto del Circeo**”, nel 1975, e quindi del movimento che accompagna il lungo processo di Latina contro gli aggressori di Donatella Colasanti e Rosaria Lopez [Mascherpa 2010]. In maniera del tutto simile in **Francia**, nel 1974, il movimento delle donne è in grado di attirare la pubblica attenzione sul **processo di Aix en Provence**, dove tre uomini sono accusati di stupro nei confronti di due giovani donne [Debauche 2011]. Nei dibattiti nazionali che ne scaturiscono troviamo l'origine delle prime leggi che mirano a inquadrare **la violenza sessuale e lo stupro come manifestazioni della violenza di genere**. Matrice dell'analisi femminista, il carattere esemplare dello stupro mette in luce la dimensione culturale e sociale delle forme di controllo, dominazione e disciplinamento degli uomini sulle donne [Brownwiler 1975; Russell 1975]. I processi sopra citati porteranno all'adozione in Francia, nel 1980, della prima legge nazionale sulla violenza sessuale, e in Italia, dopo circa venti anni di dibattito parlamentare, alla Legge n.66 del 15 febbraio 1996<sup>2</sup>.

**Altre forme di violenza** vengono poco a poco individuate e analizzate dal movimento delle donne. È il caso della **violenza domestica**, spesso non riconosciuta a causa del comune modo di concepire l'istituzione del matrimonio e indirettamente legittimata dal diritto di famiglia<sup>3</sup>. Oltre alla battaglia sul piano giuridico per riformare tali norme, in molti luoghi d'Europa le femministe rispondono a quella che viene

<sup>1</sup> Colgo l'occasione per ringraziare Alice Mauri, Maura Misiti e Marta Pietrobelli per i preziosi suggerimenti che hanno contribuito alla redazione di questo rapporto.

<sup>2</sup> In Francia si tratta della “Legge sulla repressione dello stupro e di altre forme di oltraggio al costume” (*Loi n°80-1041 du 23 décembre 1980 relative à la repression du viol et de certains attentats aux moeurs*). In Italia, la denominazione è “Norme contro la violenza sessuale”.

<sup>3</sup> In Italia la riforma del diritto di famiglia risale al 1975 (Legge 151/1975), un anno dopo il referendum sul divorzio (1974). Tra le principali innovazioni, la riforma stabilisce l'uguaglianza tra i coniugi e la responsabilità genitoriale in sostituzione della patria potestà. Pochi anni dopo, la legge 194/1978 sull'interruzione volontaria di gravidanza rappresenta un importante passo avanti nel processo di autodeterminazione delle donne. Nel 1981, l'abrogazione del delitto d'onore (Legge 442/1981), che fino ad allora prevedeva l'omicidio della moglie da parte del marito “per causa d'onore”, elimina uno dei più gravi elementi di legittimazione della violenza maschile contro le donne. In Francia riforme di questo tipo risalgono al decennio precedente, con la riforma dello statuto dei/le minori nel 1964 (Legge del 14 dicembre), la grande riforma dei regimi matrimoniali nel 1965 (Legge del 13 luglio) e la riforma della filiazione nel 1972 (Legge del 3 gennaio).

individuata come un'emergenza attraverso l'attivazione di **servizi e centri anti violenza**, inizialmente luoghi militanti e autogestiti.

Nel 1972, nel Regno Unito, nasce per la prima volta in Europa uno *shelter* per accogliere le donne maltrattate. In Francia, la prima casa rifugio per donne vittime di violenza domestica è il Centro Flora Tristan di Clichy, a Parigi, inaugurato nel 1978. Nello stesso anno apre il primo *shelter* austriaco, nella città di Vienna, su iniziativa del movimento femminista e con il sostegno di figure politiche impegnate a favore della causa<sup>4</sup>. In quel periodo nelle principali città austriache sorgono centri di ascolto sulla violenza sessuale e lo stupro e nel 1988 nasce la prima **Rete Nazionale** di case rifugio e centri anti violenza<sup>5</sup>. Rapidamente si avviano procedure d'intervento e protocolli di collaborazione tra enti pubblici e istituzioni, tra cui le forze dell'ordine. Tali pratiche, inizialmente informali e isolate, diventano le fondamenta di una **cooperazione inter-istituzionale** in grado di rispondere tempestivamente alle violenze subite dalle donne.

Intorno alla fine degli anni '70, in paesi come la Spagna e il Portogallo, la transizione democratica favorisce lo sviluppo dinamico di **politiche egualitarie**, tese a colmare il divario con altri Stati europei. L'accesso femminile all'istruzione e la crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro richiedono importanti cambiamenti legislativi in materia di uguaglianza. In questi paesi, la società civile trova nel passaggio alla democrazia l'opportunità per esigere diritti per le donne e si mobilita prontamente per richiedere l'intervento dello Stato anche in materia di violenza. In questi paesi vengono fondati enti espressamente orientati alla promozione dei diritti delle donne in tutte le sfere della vita: la Commissione per la Condizione delle donne nel 1975, in Portogallo, e l'Istituto delle donne nel 1982, in Spagna.

**Sul piano del diritto internazionale**, la battaglia del movimento globale delle donne per un riconoscimento della **violenza di genere come violazione dei diritti umani** permette che negli anni '80 il tema entri nell'agenda delle Nazioni Unite, fino a divenire negli anni '90 una delle priorità nel mondo dei diritti umani [Keck y Sikkink 1998]. Nel **1979 la Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne (CEDAW)** definisce per la prima volta le forme di discriminazione cui sono esposte le donne. Tuttavia la violenza contro le donne è menzionata apertamente solo nel **1992**, quando nel testo della **Raccomandazione Generale n.19 delle Nazioni Unite** si nomina finalmente in maniera esplicita la "violenza di genere": una forma di violenza che trova la sua origine nelle disuguaglianze strutturali tra uomini e donne.

La mera elaborazione di tale definizione rappresenta in sé un risultato importante. Fino a quel momento, infatti, a livello internazionale si erano sviluppate lotte isolate e campagne su alcune pratiche specifiche: in Europa e negli Stati Uniti contro lo stupro e la violenza domestica; in Africa sulle mutilazioni genitali femminili; in Europa e in Asia contro la schiavitù sessuale; in America Latina sulla tortura e lo stupro delle donne militanti e delle detenute politiche. L'introduzione della definizione di "violenza contro le donne" permette quindi di configurare un unico quadro concettuale e di riconoscere l'insieme di queste pratiche come espressione dello stesso fenomeno globale [Keck y Sikkink 1998]. Nel **1993**, la **Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'eliminazione della violenza contro le donne** pone l'accento sulla **responsabilità dello Stato** nel prevenire e criminalizzare la violenza contro le donne in tutti gli ambiti della vita sociale<sup>6</sup>.

Nel corso degli anni '90 tale impulso si traduce in attività concrete in materia di violenza contro le donne, promosse da diverse organizzazioni internazionali. Iniziative quali la Conferenza delle Nazioni Unite a Pechino del 1995<sup>7</sup>, il Piano d'azione promosso dall'Organizzazione Mondiale per la Salute del 1997, l'istituzione dei primi programmi Daphne finanziati dall'Unione Europea, fino ad arrivare alla conferenza internazionale **"Violenze contro le donne: tolleranza zero"** promossa dalla Commissione Europea a Lisbona nel 2000, offrono sempre maggiore visibilità al fenomeno e richiedono l'intervento attivo degli stati in materia. Da un punto di vista simbolico, l'istituzione nel 1999 della "Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne" (25 novembre) contribuisce a sensibilizzare anche la società civile su questi temi.

---

<sup>4</sup> Il DAIP – *Domestic Abuse Intervention Programme* è descritto sul sito del centro anti violenza viennese: <https://www.interventionsstelle-wien.at/english-summary>.

<sup>5</sup> A proposito della rete, *Verem Autonome Österreichische Frauenhäuser*, si rimanda alle informazioni sul sito: <https://www.aofef.at>.

<sup>6</sup> Nello stesso anno, l'Organizzazione degli Stati americani (OAS) adotta la "Convenzione Interamericana per la Prevenzione, la Punizione e l'Eliminazione della Violenza contro le Donne", nota anche come Convenzione di Belém do Pará. Tale Convenzione diventa uno degli strumenti della Corte Interamericana per i Diritti Umani per giudicare gli Stati in materia di violenza contro le donne (De Vido, 2016).

<sup>7</sup> IV Conferenza Mondiale delle Nazioni Unite sulle Donne.

Molte iniziative e pubblicazioni del Consiglio d'Europa preparano il terreno per una convenzione specifica sulla violenza contro le donne<sup>8</sup>. Nel campo dei diritti umani, le sentenze di alcuni casi esaminati dalla **Corte europea dei diritti umani (CEDU)** hanno contribuito a definire la giurisprudenza in materia di violenza contro le donne. In particolare, il caso **Opuz contro la Turchia** (2009) è stato fondamentale nel riconoscere tale violenza come una forma di discriminazione di genere sotto la responsabilità dello Stato, secondo il principio della “*due diligence*” [De Vido 2016]<sup>9</sup>. Anche sulla base delle sentenze della Corte, la **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul)**, adottata nel 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014, è stata in grado di codificare le definizioni di violenza contenute nelle precedenti convenzioni e risoluzioni internazionali, affermando con forza **il diritto delle donne a una vita libera dalla violenza**. Nel testo, la violenza contro le donne è considerata una “*violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne*”<sup>10</sup>: in primo luogo una “*violenza di genere*”, dove “*con il termine **genere** ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini*”<sup>11</sup>. Il quadro concettuale di riferimento riconosce dunque la dimensione sociale, storica e culturale del fenomeno. La violenza contro le donne è intesa come il risultato della persistente asimmetria di potere tra uomini e donne e come prodotto della cultura patriarcale. La Convenzione di Istanbul stabilisce **norme giuridiche vincolanti per gli Stati**: i paesi che l'hanno ratificata<sup>12</sup> sono tenuti a “*garantire un'efficace attuazione delle sue disposizioni*”<sup>13</sup> e a sottoporsi al meccanismo di controllo da essa stabilito per portare a compimento le valutazioni periodiche delle misure legislative e delle politiche promosse dai governi. Il **Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza sulle donne e sulla violenza domestica (GREVIO)** è il comitato incaricato di vigilare sulla sua effettiva attuazione<sup>14</sup>.

Le battaglie intraprese dai movimenti femministi nazionali e lo sviluppo di un'agenda internazionale in materia di violenza contro le donne hanno favorito lo sviluppo di una dinamica virtuosa in molti paesi dell'Unione Europea. Dalla fine degli anni '90 si assiste a processi di profondo mutamento nella definizione del fenomeno, nell'adozione di misure legislative e nello sviluppo di politiche concrete. In particolare, si osserva **l'istituzionalizzazione di politiche pubbliche sistematiche**, orientate alla prevenzione e al contrasto della violenza contro le donne. L'elaborazione e applicazione dei primi **piani nazionali antiviolenza** è segnale dell'interesse crescente degli Stati e della volontà di arginare un fenomeno dagli elevati costi economici e sociali.

## 2. Cenni metodologici

Gli standard stabiliti dalla **Convenzione di Istanbul**, dettagliati attraverso le indicazioni del rapporto esplicativo<sup>15</sup>, permettono di creare un quadro preciso degli interventi richiesti agli Stati in ambito politico e legislativo. Tenendo conto di tale cornice, il presente rapporto propone una rassegna, certamente non esaustiva, di alcune “buone pratiche” realizzate in diversi paesi dell'Unione Europea in materia di contrasto alla violenza contro le donne.

---

<sup>8</sup> Per un'accurata analisi delle raccomandazioni del Consiglio d'Europa in materia di violenza, che hanno preceduto i lavori per la Convenzione di Istanbul, si rimanda a Giovannetti *et al.*, 2008.

<sup>9</sup> Altri casi, come *V aliulienė contro la Lituania* (2013) e *M. e M. contro la Croazia* (2015), hanno permesso di analizzare, rispettivamente, le forme di violenza psicologica e in il modo in cui la violenza influisce sull'integrità e sui diritti delle donne, in questo caso di una minorene. Il più recente caso *Talpis vs Italy* (2017) riconosce l'obbligo positivo per gli stati di proteggere le vittime particolarmente vulnerabili, tra cui le vittime di violenza domestica. Inoltre, quest'ultima sentenza sanziona la condotta discriminatoria delle autorità italiane – discriminazione di genere – applicando l'articolo 14 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, “Divieto di discriminazione”.

<sup>10</sup> Articolo 3, “Definizioni”, paragrafo a.

<sup>11</sup> Articolo 3, “Definizioni”, paragrafo c. La definizione di “violenza di genere” è stabilita dalla Convenzione di Istanbul (2014). Nel preambolo si riconosce “la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere” e il fatto che “la violenza contro le donne è uno dei meccanismi sociali cruciali per mezzo dei quali le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini”.

<sup>12</sup> La lista di paesi che hanno firmato e ratificato la Convenzione di Istanbul è disponibile a questo indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>.

<sup>13</sup> Articolo 1, “Obiettivi della Convenzione”, paragrafo 2.

<sup>14</sup> Capitolo IX, “Meccanismo di monitoraggio”, Articoli dal 66 al 70.

<sup>15</sup> Il rapporto esplicativo è disponibile in inglese a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/16800d383a>.

La scelta di uno sguardo comparativo nello studio delle politiche e delle buone pratiche europee permette di variare le dimensioni dell'analisi e di mettere in luce le diverse concezioni del fenomeno [Delage 2017]. In un'ottica di trasferibilità delle pratiche, abbiamo selezionato paesi "vicini" all'Italia in termini geografici, storici o culturali, tenendo conto della loro storia ed esperienza in materia di violenza contro le donne:

- l'**Austria**, uno dei paesi pionieri nell'ideazione di interventi specifici e di politiche in risposta alla violenza contro le donne;
- la **Francia**, paese in cui lo sviluppo storico del movimento femminista e delle politiche per i diritti delle donne hanno avuto caratteristiche in parte simili al caso italiano;
- la **Spagna**, paese che, dall'adozione della Legge Organica in materia di violenza nel 2004, è divenuto uno dei paesi "modello" per il resto dell'Unione Europea;
- il **Portogallo** che, nonostante la crisi e le recenti politiche di *austerità*, ha saputo generare in pochi anni un'accelerazione straordinaria in materia di contrasto alla violenza sulle donne, attraverso l'elaborazione di politiche efficaci e per molti aspetti innovative.

In questa sede non si propone di valutare le politiche pubbliche dei singoli Stati né di misurare l'efficacia di una legge rispetto alle altre; diversamente, l'obiettivo è identificare quelle pratiche, ormai consolidate, che sono state avviate sotto la regia dei governi nazionali, nel tentativo di cogliere le priorità dell'azione pubblica in risposta alle violenze e alle disuguaglianze di genere. Alcune di queste pratiche sono il risultato di sviluppi politici a livello nazionale, altre derivano dall'applicazione della Convenzione di Istanbul a seguito di ratifica, altre ancora sono iniziative stabilite nell'ambito dei Piani d'Azione Nazionale. Sono state incluse esperienze di varia origine per **privilegiare i modelli che si sono dimostrati utili e che siano eventualmente replicabili nel nostro paese**. Questo rapporto vuole essere anche uno strumento per meglio comprendere la Convenzione di Istanbul e la sua applicazione. Una volta descritta e analizzata ogni iniziativa, una tabella ne riassume le azioni principali, mettendole in relazione con gli articoli della Convenzione cui corrispondono.

A settembre del 2016 il GREVIO ha avviato il **primo ciclo di valutazione**, ovvero il procedimento di monitoraggio dell'applicazione della Convenzione di Istanbul in ogni stato membro. Le risposte dei governi nazionali e delle organizzazioni della società civile al questionario GREVIO, i primi rapporti ufficiali e molte altre pubblicazioni disponibili sul sito ufficiale del Consiglio d'Europa<sup>16</sup> sono state fonti importanti per l'identificazione delle buone pratiche descritte in questo rapporto<sup>17</sup>. In aggiunta, sono stati consultati i siti ufficiali dei governi nazionali, i dati di organizzazioni internazionali per i diritti umani, gli studi elaborati da ONG nazionali e internazionali specializzate in materia di violenza, oltre ai numerosi contributi di accademiche/i e studiosi/e dei diversi ambiti di ricerca. In alcuni casi, le interviste a professionisti ed esperti/e nazionali in materia hanno permesso di orientare la selezione delle buone pratiche.

La ricerca documentale è stata in alcuni casi integrata da un'indagine sul campo. In particolare, la partecipazione del gruppo di ricerca del progetto VIVA dell'IRPPS-CNR alla conferenza conclusiva del programma Bystanders<sup>18</sup>, presso l'Università di Porto in Portogallo, ha permesso di condurre una *study visit in loco*<sup>19</sup> e di osservare direttamente il funzionamento di alcuni servizi. In tale occasione è stato possibile realizzare interviste a figure coinvolte in prima linea nel contrasto della violenza contro le donne<sup>20</sup>.

È infine necessaria una precisazione dal punto di vista della terminologia. Per definire le donne oggetto di condotte violente da parte di un uomo, abbiamo deciso di parlare di "vittime" piuttosto che utilizzare le espressioni "*survivor*" o "resistenti", talvolta privilegiate proprio perché in grado di mettere in

---

<sup>16</sup> Dal sito del GREVIO: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/publications>.

<sup>17</sup> Al momento della stesura di questo rapporto, solo l'Austria è giunta al termine del primo ciclo di valutazione. Il rapporto austriaco è stato pubblicato a settembre del 2017. Nel caso di Francia e Portogallo, i rapporti sono in fase di redazione e sono attesi rispettivamente a luglio e a gennaio del 2019. Lo Stato spagnolo ha invece ricevuto il questionario del GREVIO da solo pochi mesi (settembre 2018) e inaugurerà la procedura a febbraio 2019, con la pubblicazione del rapporto statale sul sito del GREVIO.

<sup>18</sup> Il sito ufficiale del progetto europeo è disponibile a questo indirizzo: <http://www.bystanders.eu>. Il programma della conferenza finale "*International Conference on Sexual Harassment and Sexual Violence: Victims, Perpetrators and Bystanders*" si trova qui: [https://www.fpce.up.pt/love\\_fear\\_power/bystanders/conference.html](https://www.fpce.up.pt/love_fear_power/bystanders/conference.html).

<sup>19</sup> La visita sul campo ha avuto luogo dal 7 al 10 ottobre 2018 nella regione di Porto, in Portogallo. La delegazione dell'IRPPS-CNR era composta da Maura Misiti, Adele Menniti, Pietro Demurtas, Marta Pietrobelli e Cristina Oddone.

<sup>20</sup> La lista dettagliata dei soggetti intervistati segue la bibliografia: "Indice delle interviste".

luce la capacità di reagire delle donne. Tale scelta risponde solo parzialmente a un'esigenza di semplificazione ed è riconducibile al fatto che, pur riconoscendo appieno la determinazione e la capacità di opporsi di molte donne segnate da questo fenomeno, attraverso l'uso del termine "vittima" abbiamo voluto rimarcare che le forme di violenza contro le donne, così come definite dalla Convenzione di Istanbul, costituiscono reato e dunque le donne che subiscono violenza, esattamente come ogni altra persona che subisce un'infrazione punibile per legge, devono essere definite come tali.

### 3. Buone pratiche in Europa

#### 3.1 Austria

L'Austria ha firmato la Convenzione di Istanbul senza alcuna riserva nel giorno stesso in cui è stata aperta alla firma degli Stati (11 maggio 2011) ed è stata tra i primi dieci paesi a ratificarla (14 novembre 2013)<sup>21</sup>. Essa è considerata un riferimento a livello europeo per l'elaborazione di politiche nel settore del contrasto alla violenza contro le donne: è stato il primo paese europeo a introdurre un *emergency barring order* nel 1997 e l'esperienza nazionale in materia ha ispirato la redazione degli articoli 52 e 53 della Convenzione di Istanbul<sup>22</sup>. Il governo austriaco non solo è stato tra i primi a firmare e ratificare tale Convenzione ma soprattutto ha giocato un ruolo fondamentale nelle negoziazioni nel periodo della sua redazione a Strasburgo tra il 2009 e il 2010, sostenendo e promuovendo la definizione di violenza contro le donne come una grave violazione dei diritti umani.

Dal 2011 a oggi l'Austria ha introdotto importanti riforme in materia penale che hanno portato alla criminalizzazione di un ampio numero di reati, coprendo tutte le forme di violenza indicate dalla Convenzione di Istanbul ad eccezione della violenza psicologica. Allo stesso modo sono state avviate pratiche e politiche orientate ad affrontare specifiche forme di violenza. Tuttavia, il rapporto del GREVIO<sup>23</sup>, pur plaudendo ai risultati raggiunti nel contrasto e nella prevenzione della violenza domestica, esorta l'Austria ad estendere l'attenzione e l'azione governativa a tutte le altre forme di violenza riconosciute dalla Convenzione di Istanbul. Secondo il rapporto, rispetto ai matrimoni forzati, alle mutilazioni genitali femminili, alla violenza sessuale e allo stupro, il numero di condanne è ancora esiguo e le misure preventive sono tuttora insufficienti<sup>24</sup>.

Resta comunque il fatto che nell'area della violenza domestica l'Austria ha stabilito diverse buone pratiche che meritano di essere approfondite in questa sede. A sostegno delle vittime di questo tipo di violenza, nelle nove regioni austriache (*Länder*) esistono servizi consolidati che agiscono in stretta collaborazione con le forze dell'ordine e con altri enti governativi. Nella maggior parte dei casi tali servizi sono gestiti da organizzazioni di donne o da associazioni femministe finanziate in parte o interamente dal Governo Federale o dalle Regioni. In un paese con circa 8.5 milioni di abitanti, esistono e sono disponibili sul sito del centro antiviolenza di Vienna<sup>25</sup> **volantini informativi tradotti in più di venti lingue** sulle leggi e sulle politiche austriache per la protezione delle vittime di violenza.

---

<sup>21</sup> La Convenzione di Istanbul è entrata in vigore il 1° agosto 2014.

<sup>22</sup> Rispettivamente "Misure di allontanamento imposte dal giudice" (Articolo 52) e "Ordinanze d'ingiunzione o protezione" (Articolo 53).

<sup>23</sup> L'Austria è stata insieme al principato di Monaco il primo paese ad essere sottoposto alla procedura di valutazione del GREVIO. Il rapporto austriaco è stato pubblicato il 27 settembre 2017 ed è disponibile a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>.

<sup>24</sup> Secondo il rapporto del GREVIO, se è vero che le nove regioni austriache hanno efficacemente consolidato i servizi a sostegno delle vittime di violenza domestica in stretta collaborazione con le forze dell'ordine, ciò non avviene nel caso di altre forme di violenza – tra cui la violenza sessuale e lo stupro, i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili. In questi casi le strategie di prevenzione e i protocolli di cooperazione inter-istituzionale sembrano presentare numerose lacune e denotano l'assenza di soluzioni di continuità, comportando il rischio di lasciare insoddisfatta la domanda di molte vittime. Il rapporto del GREVIO è disponibile a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>.

<sup>25</sup> Dal sito ufficiale del *Vienna Intervention Center against Domestic Violence*. Le brochure sono accessibili e scaricabili dal sito: <https://www.interventionsstelle-wien.at/gewaltschutzbroschuere>.

**Figura 3.1 Elenco delle brochure disponibili in diverse lingue**



Fonte: sito del Vienna Intervention Center against Domestic Violence, ottobre 2018

Nel corso degli anni l’Austria ha realizzato numerose strategie d’intervento a livello federale e regionale ed elaborato piani d’azione nazionali mirati ad agire su questioni specifiche, come ad esempio le mutilazioni genitali femminili e la tratta<sup>26</sup>. Tuttavia, il **primo piano d’azione nazionale** con un approccio globale a tutte le forme di violenza contro le donne – il **“Piano d’Azione Nazionale per la protezione delle donne contro la violenza 2014-2016”** – è stato varato solo nell’agosto 2014, esattamente al momento dell’entrata in vigore della Convenzione di Istanbul. Qualche mese prima, a giugno, una consultazione pubblica aveva permesso alle organizzazioni non governative e alle/agli esponenti della società civile di apportare suggerimenti e consigli per la sua elaborazione. Orientato principalmente a rispondere alle disposizioni dell’articolo 7 “Politiche globali e coordinate” il piano istituisce un **gruppo di lavoro interministeriale per la “protezione delle donne dalla violenza” (IMAG)**, incaricato della sua stessa applicazione sotto la guida del Ministero Federale per gli Affari delle donne<sup>27</sup>.

Il piano 2014-2016 interviene in sei aree principali: (1) Raccolta dati per l’elaborazione delle politiche; (2) Prevenzione; (3) Protezione e sostegno; (4) Diritto sostanziale; (5) Indagini, procedimenti penali e misure protettive; (6) Cooperazione europea e internazionale. Esso è stato un’importante passo verso l’elaborazione di politiche globali con una visione di medio-lungo periodo. Tuttavia, le sue disposizioni ricalcano i capitoli della Convenzione di Istanbul e, secondo la piattaforma austriaca per il coordinamento delle organizzazioni non governative, la definizione delle azioni concrete rimane ancora troppo vaga<sup>28</sup>. Inoltre, al momento, non vi sono informazioni in merito ad un secondo piano d’azione nazionale [WAVE 2017].

In ogni caso, fin dagli anni ’90, prima ancora dell’ideazione dei piani nazionali antiviolenza, l’Austria ha elaborato soluzioni d’avanguardia per la protezione delle vittime di violenza domestica. L’esperienza austriaca può insegnare molto in merito ad alcuni interventi specifici: il modello per l’allontanamento del coniuge violento, la strategia di coordinamento tra servizi per la sua efficace applicazione e il sistema di valutazione del rischio e la formazione degli/le agenti di polizia.

<sup>26</sup> Il *National Action Plan for the Prevention and Elimination of FGM* (2012-2015) e il *National Action Plan to combat human trafficking* (2015-2017).

<sup>27</sup> Rapporto presentato dalle autorità austriache al GREVIO, sulla base del questionario per il primo ciclo di valutazione dell’applicazione della Convenzione di Istanbul, disponibile al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/16806ee8b2>.

<sup>28</sup> Rapporto Ombra delle ONG austriache inviato al GREVIO nell’ambito del primo ciclo di valutazione, disponibile al seguente indirizzo: [http://www.a oef.at/images/04\\_news/news\\_2016/GREVIO-Schattenbericht\\_2016.pdf](http://www.a oef.at/images/04_news/news_2016/GREVIO-Schattenbericht_2016.pdf).

### 3.1.1. Il modello austriaco di allontanamento del coniuge violento

Fin dagli anni '80, il progressivo sviluppo di servizi “operati dalle donne per le donne” ha permesso di riconoscere **la sicurezza delle vittime come priorità assoluta** di ogni tipo di azione d'intervento. La svolta concettuale intesa a spostare l'onere della sicurezza dalla vittima all'aggressore ha determinato un cambiamento radicale nelle procedure d'intervento: non sono più le vittime di violenza e i minori a dover trovare rifugio in una struttura di accoglienza, ma gli autori di violenza a trovarsi immediatamente costretti a lasciare il domicilio.

Il ***Protection Against Violence Act*** (1997) è stato il primo atto legislativo in Europa in grado di ordinare all'autore o potenziale **autore di violenza domestica** un **allontanamento immediato dalla residenza della vittima** per un tempo considerato adeguato ed è stato la pietra angolare delle politiche austriache nella prevenzione e contrasto della violenza sulle donne<sup>29</sup>. Tale normativa ha dato un'importante visibilità al fenomeno della violenza domestica e ha contribuito in maniera rilevante alla sensibilizzazione intorno al problema a livello nazionale.

Il principio alla base, secondo cui **“chi colpisce deve essere allontanato”**, permette alle persone in pericolo di rimanere nel proprio ambiente familiare e offre all'autore l'occasione per assumersi la responsabilità del proprio comportamento violento. Le tre misure fondamentali del modello austriaco sono: (1) il fatto che l'ordinanza di protezione sia emessa dalla polizia; (2) il coinvolgimento immediato dei centri antiviolenza; (3) la possibilità per la vittima di richiedere un provvedimento provvisorio al Tribunale civile, una volta estinta la durata dell'ordinanza di protezione emessa dalla polizia. Nel corso degli anni, l'Austria ha ripetutamente modificato e aggiornato il ***Violence Protection Act*** per colmarne i vuoti e realizzarne più efficacemente gli scopi<sup>30</sup>.

**La persona in pericolo è immediatamente indirizzata a uno dei *Violence Protection Centres*** (Centri d'intervento contro la violenza domestica) presenti in ognuna delle regioni austriache. La protezione è garantita a tutte le persone residenti nel domicilio, indipendentemente dal tipo di relazione tra loro<sup>31</sup> e a prescindere dal rapporto che le lega al luogo<sup>32</sup>. Ogni volta che la polizia interviene per un ordine di allontanamento, **la vittima**, prima ancora di essere interrogata, **deve essere informata in merito ai suoi diritti**. La polizia è tenuta a consegnare alle vittime un libretto informativo che tra le altre cose illustra la possibilità di richiedere un provvedimento provvisorio. Allo stesso modo, **l'autore di violenza riceve un foglio esplicativo indicante i suoi diritti e doveri**, viene indirizzato verso strutture di accoglienza ed è informato del fatto che la violazione del divieto di accesso al domicilio è punibile per legge.

Nel caso in cui si ritenga necessario potenziare le misure di protezione della vittima, oltre all'ordine di allontanamento possono essere applicati **altri provvedimenti *ad interim***. In questo caso la vittima può presentare una richiesta di provvedimento civile provvisorio presso il Tribunale<sup>33</sup>. Una volta emesso tale provvedimento provvisorio, la vittima deve essere informata sui tempi dell'esecuzione<sup>34</sup>. L'ufficiale giudiziario o la polizia consegnano alla persona violenta il provvedimento e gli ordinano di **lasciare immediatamente l'alloggio facendosi consegnare tutte le chiavi di casa**, che saranno depositate in Tribunale. La persona allontanata ha il diritto di portare con sé gli effetti personali o di ritirarli solo se accompagnata da un/a ufficiale giudiziario/a o dalla polizia<sup>35</sup>. **In caso di rifiuto di lasciare la casa da**

<sup>29</sup> Il “Protection Against Violence Act”, entrato in vigore l'1 maggio del 1997, è un atto federale sulla protezione contro la violenza domestica (*Bundesgesetz zum Schutz vor Gewalt in der Familie*, BGBl. No. 759/1996). Tale atto stabilisce gli obblighi di legge per una immediata ed efficace protezione delle vittime di violenza domestica. Dal sito del Governo Federale: [https://www.bmgf.gv.at/home/EN/Women\\_Equality/Domestic\\_Violence](https://www.bmgf.gv.at/home/EN/Women_Equality/Domestic_Violence).

<sup>30</sup> Tutte le informazioni relative alle recenti modifiche sono disponibili sul sito del Governo Federale, a questo indirizzo: [https://www.bmgf.gv.at/home/EN/Women\\_Equality/Domestic\\_Violence](https://www.bmgf.gv.at/home/EN/Women_Equality/Domestic_Violence).

<sup>31</sup> L'autore di violenza può essere il marito, il compagno, l'ex-partner, un amico, il padre o altra persona vicina.

<sup>32</sup> La protezione è garantita a tutte persone coinvolte, siano esse proprietarie, locatarie o altro.

<sup>33</sup> Dal sito del Governo Federale, i provvedimenti provvisori possono essere di diverso tipo secondo il livello di rischio cui le vittime sono esposte e possono prevedere la protezione delle vittime nel luogo di residenza “*protection against violence in apartments*” (*Schutz vor Gewalt in Wohnungen, section 382b of the Enforcement Code*) o una protezione più generale, “*general protection against violence*” (*Allgemeiner Schutz vor Gewalt, section 382e of the Enforcement Code*), estesa a tutti i luoghi di possibile contatto (ad esempio le scuole dei figli, il luogo di lavoro, etc.). Entrambe possono essere di durata massima di un anno, rinnovabili al massimo per un altro anno. La “*Protection against invasion of privacy*” (*Schutz vor Eingriffen in die Privatsphäre, section 382g of the Enforcement Code*) si applica in caso di stalking ed è limitata a due settimane.

<sup>34</sup> L'esecuzione del provvedimento avviene per mezzo dell'ufficiale giudiziario, oppure, in casi urgenti o di grave pericolo per l'incolumità della vittima, il Tribunale civile può ordinare alla polizia di eseguire il provvedimento ed eseguire l'allontanamento disposto dal giudice.

<sup>35</sup> Non sono considerati effetti personali gli oggetti appartenenti alla casa, così come risparmi o altri oggetti di valore: rispetto a essi sarà il Tribunale civile a decidere sulla divisione di tali beni in caso di disaccordo.

parte dell'autore di violenza, la polizia prevede l'uso della forza. Tali misure sono giustificate dalla constatazione di un rischio prevedibile per l'incolumità delle donne e dei minori, come nel caso di episodi gravi di violenza.

**L'ordine di allontanamento è previsto per un periodo di due settimane ed è sottoposto al controllo della polizia per i primi tre giorni.** Se nel corso di questo periodo è presentata una domanda di provvedimento, la sua validità può essere estesa a quattro settimane, un tempo sufficientemente lungo da permettere al tribunale di prendere una decisione, pur continuando a garantire alle vittime una protezione adeguata.

**Secondo la gravità delle violenze, l'aggressore può essere oggetto di ulteriori limitazioni.** All'autore di violenza può essere vietato di accedere per un determinato periodo al domicilio e all'intero quartiere, di frequentare determinati luoghi e di entrare in contatto la vittima o di violare la sua privacy. Per la durata di questo periodo all'autore di violenza non è permesso accedere all'appartamento e alle zone circostanti, nemmeno con il consenso o l'autorizzazione della persona in pericolo. In caso di violazione dell'ordinanza, l'autore incorre in una sanzione amministrativa<sup>36</sup> e rischia di essere arrestato se l'ordinanza continua a non essere rispettata. La vittima deve informare immediatamente le forze dell'ordine che sono tenute a intervenire allo scopo di allontanare la persona violenta, utilizzando nel caso anche metodi coercitivi, e a redigere un rapporto sull'inadempimento al tribunale. In caso di minaccia o danni nei confronti della vittima, la legge prevede sanzioni penali per l'autore di violenza.

Dal 1997 al 2014, sono state emesse in Austria 173.000 ordinanze di allontanamento<sup>37</sup>, di cui circa 8500 solo nel 2014: per un paese con una popolazione di circa 8 milioni e mezzo di persone, la cifra corrisponde a circa **10 ordini di allontanamento ogni 1000 abitanti**<sup>38</sup>. Il vantaggio del sistema austriaco risiede nel fatto che **l'ordine di allontanamento è completamente separato dell'indagine giudiziaria.** Poiché tale provvedimento poggia su un'attenta valutazione del rischio potenziale, esso permette d'intervenire con urgenza per tutelare la sicurezza della vittima anche in mancanza di prove<sup>39</sup>. **L'ordinanza di protezione**, insieme ai provvedimenti provvisori applicabili, è considerata uno strumento preventivo per evitare episodi violenti di maggiore gravità.

**Tabella 3.1 Il sistema austriaco di allontanamento del partner violento**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Cooperazione e coordinamento inter-istituzionale	Art. 7 "Politiche globali e coordinate" Art. 9 "Organizzazioni non governative e società civile"
Sensibilizzazione intorno al fenomeno della violenza domestica	Art. 13 "Sensibilizzazione"
Training per gli/le agenti di polizia	Art. 15 "Formazione delle figure professionali"
Informazioni alle vittime e agli autori	Art. 19 "Informazione"
Strategie di valutazione del rischio	Art. 51 "Valutazione e gestione dei rischi"
Immediatezza del provvedimento e controlli regolari della sua applicazione	Art. 50 "Risposta immediata, prevenzione e protezione"
Misure di allontanamento del partner violento	Art. 52 "Misure urgenti di allontanamento"
Protezione delle vittime a seguito dell'allontanamento del partner	Art. 53 "Ordinanze di ingiunzione o di protezione"

### 3.1.2. La cooperazione inter-istituzionale

L'efficacia del sistema austriaco di allontanamento dell'autore di violenza poggia su una serie di premesse fondamentali: la stretta cooperazione tra diverse istituzioni territoriali, altissimi livelli di

<sup>36</sup> La sanzione può arrivare fino a 500 euro, come illustrato sul sito del governo federale: [https://www.bmgf.gv.at/home/EN/Women\\_Equality/Domestic\\_Violence](https://www.bmgf.gv.at/home/EN/Women_Equality/Domestic_Violence).

<sup>37</sup> Wave, 2015.

<sup>38</sup> Dati resi noti dal rapporto WAVE sugli ordini di protezione (2015). Il rapporto prende atto della scarsa disponibilità di dati riguardanti l'applicazione questi provvedimenti negli stati europei e indica una serie di misure da adottare per un'efficace raccolta delle informazioni.

<sup>39</sup> Logar, Niemi, 2017.

formazione delle forze dell'ordine in materia di violenza sulle donne e un'efficace strategia di valutazione del rischio.

La **cooperazione inter-istituzionale**, in questo caso tra le forze dell'ordine e i centri antiviolenza, è stabilita dal *Security Police Act*, base giuridica necessaria a intervenire in favore delle donne e/o minori coinvolti in episodi di violenza, e rappresenta un esempio di buone pratiche nell'applicazione dell'articolo 7 della Convenzione di Istanbul, "Politiche globali e coordinate" [GREVIO 2017]. Tale approccio integrato permette che i **centri antiviolenza**, finanziati dallo Stato ma gestiti da organizzazioni non governative, siano coinvolti ogni volta che la polizia emette un ordine di allontanamento. **La polizia ha infatti l'obbligo di notificare tutti i casi ai centri antiviolenza entro 24 ore**. Dal canto loro le operatrici dei centri sono tenute a contattare le vittime per offrire loro diverse forme di supporto: elaborano insieme a loro un *safety plan*, al fine di garantirne la sicurezza e l'incolumità; offrono gratuitamente supporto psicologico e legale, ad esempio rispetto all'opportunità o meno di presentare l'istanza per ottenere un provvedimento provvisorio.

Il personale dei centri è preparato ad affrontare ogni forma di violenza domestica e *stalking* ed è in grado di sostenere le vittime in ogni loro necessità, eventualmente orientandole verso servizi specifici. Il servizio di supporto è offerto a tutte le vittime, indipendentemente dalla loro nazionalità, origine, età, genere e orientamento sessuale, disabilità, *status* di residenza o altro. In ogni caso, le persone che subiscono violenza domestica e *stalking* sono libere di rivolgersi ai centri antiviolenza ogni volta che lo ritengano opportuno, senza dover attendere l'intervento della polizia. Il sostegno non dipende dalla volontà delle vittime di sporgere denuncia o di procedere con la richiesta di un ordine di protezione. In alcune regioni, i centri offrono supporto sul lungo periodo [Logar e Niemi 2017].

Nell'ottica di un'efficace cooperazione inter-istituzionale, la polizia è tenuta a inviare immediatamente un rapporto sull'ordine di allontanamento al tribunale civile e, allo stesso modo, il tribunale è tenuto a informare la polizia dell'eventuale richiesta di provvedimenti provvisori da parte della vittima, e a notificare agli/le agenti la propria decisione, affinché la polizia sia responsabile della sua applicazione. **Lo scambio d'informazioni tra la polizia, i centri antiviolenza e i tribunali è regolato da protocolli vincolanti, per evitare vuoti nel sistema di protezione.**

**Tabella 3.2 Cooperazione tra i servizi**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Cooperazione e coordinamento inter-istituzionale	Art. 7 "Politiche globali e coordinate" Art. 9 "Organizzazioni non governative e società civile"
Sensibilizzazione intorno al fenomeno della violenza domestica	Art. 13 "Sensibilizzazione"

### 3.1.3. La valutazione del rischio e la formazione delle forze dell'ordine

Nei casi di violenza domestica e *stalking*, **un'adeguata protezione delle vittime dipende in grande misura da un'adeguata valutazione del rischio**. L'indagine *in loco*, la documentazione dei fatti e la capacità di analisi di ogni singola situazione da parte degli/le agenti delle forze dell'ordine sono azioni cruciali ai fini della tutela delle vittime di violenza. Per raggiungere questi obiettivi, nel corso degli anni l'Austria ha investito in maniera consistente nella **formazione degli/le agenti di polizia**.

Poiché uno dei compiti principali della polizia è prevenire la violenza e garantire ai/le cittadini/e una vita libera dal timore di essere aggrediti, fin dalla fine degli anni '90 l'Austria ha introdotto nei curricula per la **formazione iniziale** degli/le agenti alcune nozioni sul rispetto dei diritti umani, sulla violenza di genere e in particolare sulle specificità della violenza domestica. Come confermato dai dati sugli ordini di protezione, nel corso della propria carriera il personale delle forze dell'ordine si trova spesso a dover decidere l'emissione di un'ordinanza di allontanamento in casi di violenza domestica e *stalking*: proprio per questo **gli/le agenti sono istruiti/e fin dai primi anni della loro formazione sulle procedure da adottare** in tali casi.

Inoltre, **formazioni continue** sono **obbligatorie** e il tema della violenza domestica è affrontato una o due volte l'anno. L'offerta formativa include seminari interdisciplinari e incontri su tematiche specifiche e approfondite, come ad esempio su forme particolari di violenza, svolti in collaborazione con esperti/e e

operatrici/tori dei centri antiviolenza<sup>40</sup>. Formazioni multidisciplinari e di *follow-up* sono orientate a informare gli/le agenti sui cambiamenti normativi per assicurare una prevenzione durevole della violenza, in linea con il *Protection Against Violence Act*.

Il ***Security Police Act*** ha stabilito che **la formazione degli/le agenti sia orientata anche a una politica di sensibilizzazione in senso lato**, con l'obiettivo di promuovere, educare e informare rispetto alle normative in atto. Uno degli elementi fondamentali della strategia di training è rendere gli/le agenti consapevoli delle dinamiche della violenza domestica e **favorire un atteggiamento empatico nei confronti di vittime e potenziali vittime**<sup>41</sup>. Alcuni dei temi centrali affrontati nel corso della formazione sono i luoghi comuni e gli stereotipi sulla violenza, i profili psicologici delle vittime e degli aggressori, le conseguenze del trauma per le donne e i/le minori, il ruolo e le azioni d'intervento dei centri antiviolenza e di altre strutture per la protezione dell'infanzia e dell'adolescenza, così come il quadro giuridico all'interno del quale tali strutture operano. La qualità della formazione degli/le agenti è uno dei fiori all'occhiello della politica austriaca orientata al contrasto della violenza contro le donne.

Uno **strumento per la valutazione del rischio** è stato recentemente sviluppato dal Ministero degli Interni con l'obiettivo di standardizzare le procedure nei casi di violenza domestica. Il **MARAC (*Multi-Agency Risk Assessment Conferences*)** è un modello d'intervento per la protezione delle vittime esposte a un altissimo rischio di violenza domestica. Esso è stato applicato per la prima volta nel 2011 nella città di Vienna attraverso una collaborazione tra il centro antiviolenza locale e la polizia della città<sup>42</sup> ed è stato poi testato in una **fase pilota** in alcune province austriache e infine adottato in tutto il paese. Le procedure per la valutazione del rischio si realizzano attraverso **incontri periodici tra diverse istituzioni** e con riunioni *ad hoc*, cui gli/le agenti delle forze dell'ordine partecipano regolarmente per **analizzare i singoli casi** e per **stabilire strategie d'intervento precise**. Attraverso una stretta collaborazione tra tutti gli attori coinvolti, l'obiettivo è adottare in maniera collegiale provvedimenti specifici orientati ad assicurare la protezione delle vittime. Nella regione meridionale della Stiria, i centri antiviolenza coordinano le procedure di valutazione del rischio servendosi del programma informatico **DYRIAS (*Dynamic Risk Assessment System*)**. Tale sistema è considerato molto affidabile e i risultati della valutazione sono tenuti in grande considerazione dagli/le agenti delle forze dell'ordine e dalla Procura, che spesso se ne serve per ordinare una custodia cautelare [GREVIO 2017].

**Tabella 3.3 Valutazione del rischio e formazione delle forze dell'ordine**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Cooperazione e coordinamento inter-istituzionale	Art. 7 "Politiche globali e coordinate" Art. 9 "Organizzazioni non governative e società civile"
Sensibilizzazione intorno al fenomeno della violenza domestica	Art. 13 "Sensibilizzazione"
Training per gli/le agenti di polizia	Art. 15 "Formazione delle figure professionali"
Strategie di valutazione del rischio	Art. 51 "Valutazione e gestione dei rischi"

## 3.2 Francia

La Francia ha ratificato la Convenzione di Istanbul il 4 luglio 2014 ed è attualmente sottoposta alla procedura di valutazione del GREVIO<sup>43</sup>. Se nel corso degli anni '70 il movimento femminista francese ha saputo sollevare un dibattito nazionale intorno alle forme di violenza che colpiscono le donne, negli anni '80 si è realizzata in Francia una congiuntura positiva, capace di dare risonanza alle iniziative militanti per consolidarle attraverso l'azione di governo. Dispositivi legislativi e giuridici si sono moltiplicati in quell'epoca, a conferma della volontà dello Stato di rispondere alle istanze della società civile e contrastare le violenze che colpiscono le donne.

<sup>40</sup> Informazioni disponibili sul rapporto GREVIO [2017] e sul rapporto del Governo austriaco, disponibile a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/16806ee8b2>.

<sup>41</sup> Dal sito della *European Crime Prevention Network*, "Austrian Policy on Domestic Violence", disponibile sul sito <https://eucpn.org/document/austrian-policy-domestic-violence>.

<sup>42</sup> Ovvero tra il *Vienna Domestic Abuse Intervention Center* e il *Vienna Provincial Police Directorate*.

<sup>43</sup> Il rapporto sullo Stato francese sarà pubblicato dal GREVIO nel corso del 2019.

Fin dalla sua fondazione nel 1978, il Centro Flora-Tristan di Parigi, prima casa rifugio per le donne vittime di violenza in Francia, è stato sostenuto economicamente dal governo di Valéry Giscard d'Estaing. Già in quegli anni la questione della violenza domestica era nell'agenda dei governi nazionali, attraverso i programmi promossi dai diversi Ministeri, dalle Segreterie di Stato per i diritti delle donne e dalle delegate responsabili dei diritti delle donne all'interno di istituzioni pubbliche locali. Nel 1980 venne approvata la legge sullo stupro e sulla violenza sessuale<sup>44</sup>. Il sostegno da parte dello Stato si è consolidato nel tempo grazie all'importante contributo di alcune donne del governo di François Mitterrand, in particolare di Yvette Roudy, Ministra dei Diritti delle Donne dal 1981 al 1986, e della sua Consigliera Simone Iff, già vice presidente del *Mouvement français pour le planning familial* [Delage 2017].

Il 1989 è per la Francia l'anno della prima campagna a sostegno della lotta contro le violenze coniugali, su iniziativa di Michelle André, Segretaria di Stato per i Diritti delle Donne, che getta le fondamenta delle politiche pubbliche in materia di violenza contro le donne. Lo Stato francese istituisce le prime strategie di coordinamento nelle Commissioni Dipartimentali d'azione contro le violenze sulle donne: vengono stabilite riunioni periodiche sotto la responsabilità dei/le prefetti/e per radunare intorno allo stesso tavolo i/le rappresentanti delle forze dell'ordine, i/le magistrati/e, i servizi sociali e le associazioni di donne specializzate in materia. Nonostante le differenze tra servizi coinvolti e la frequenza irregolare degli incontri, le Commissioni Dipartimentali s'incaricano della formazione degli attori territoriali, analizzano l'evoluzione dell'assistenza alle vittime, coordinano azioni specifiche e producono materiale informativo rivolto ai/le professionisti/e e al grande pubblico<sup>45</sup>.

La svolta avviene nel decennio successivo, quando nel 1991 lo Stato francese s'impegna a sostenere economicamente la linea telefonica nazionale (il numero verde 3919), oltre ad alcuni servizi di supporto alle vittime offerti dalle associazioni femministe. Inoltre, nel 1992 è approvata la legge sulle molestie sessuali nei luoghi di lavoro e nel 1996 viene lanciata la prima di una serie di inchieste sociologiche orientate a misurare l'incidenza del fenomeno delle violenze, ovvero l'"Inchiesta Nazionale sulle violenze contro le donne" (ENVEFF) [Chetcuti e Jaspard 2007], i cui primi risultati, pubblicati nel 2000, mostrano l'allarmante grado di diffusione del fenomeno della violenza domestica e sessuale [Jaspard 2007].

Dal 2000 a oggi il Governo francese ha lanciato parecchie campagne di comunicazione orientate a sensibilizzare il grande pubblico e numerose importanti riforme legislative in materia di violenza: nel 2004, la riforma del divorzio<sup>46</sup>; nel 2006, la legge sulla "prevenzione e la repressione delle violenze domestiche"<sup>47</sup>; nel 2010, la legge sulla "lotta contro le violenze domestiche e le conseguenze sui bambini"<sup>48</sup>; nel 2014, la legge "sull'uguaglianza reale tra uomini e donne"<sup>49</sup> e infine, nel 2018, la legge "per rinforzare la lotta contro

---

<sup>44</sup> Si tratta della "Legge sulla repressione dello stupro e di altre forme di oltraggio al costume" (*Loi n°80-1041 du 23 décembre 1980 relative à la repression du viol et de certains attentats aux moeurs*), già citata nell'introduzione a questo rapporto.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> La riforma del divorzio del 26 maggio 2004 (*Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce*) è indirettamente legata alla violenza coniugale. La legge stabilisce il mutuo consenso come regime principale e introduce una clausola sull'allontanamento del partner violento. Il testo integrale della legge è disponibile a questo indirizzo: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000439268&categorieLien=id>.

<sup>47</sup> La legge sulla "Prevenzione e la repressione delle violenze nella coppia" del 4 aprile 2006 (*Loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs*) riconosce lo stupro e lo stupro coniugale, estende la nozione di "circostanze aggravanti" ai conviventi, pacsati ed ex-partner, e facilita l'allontanamento del partner violento. Centrata sulle violenze contro le donne, tale legge comprende anche alcune disposizioni sui matrimoni forzati, sulle violenze contro i/le minori, sul turismo sessuale e sulle mutilazioni genitali femminili. Il testo integrale della legge è disponibile a questo indirizzo: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000422042&categorieLien=id>.

<sup>48</sup> La legge del 9 luglio 2010, sulla "Lotta contro le violenze contro le donne nella coppia e le conseguenze sui bambini" (*Loi n° 2010-769 du 9 juillet 2010 relative aux violences faites spécifiquement aux femmes, aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants*) è centrata sulla protezione delle vittime e consente di applicare l'ordine di protezione e di autorizzare il bracciale elettronico per gli autori di violenza sottoposti a controllo giudiziario. Con una durata di quattro mesi, rinnovabile una volta nel caso venga avviata una procedura di divorzio o separazione, l'ordine di protezione è una misura civile, pronunciata dai giudici per gli affari familiari. In questa legge, la violenza psicologica e lo stalking sono riconosciuti come categorie di reato. Il testo integrale della legge è disponibile all'indirizzo: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?categorieLien=id&cidTexte=JORFTEXT000022454032>.

<sup>49</sup> Nel 2014, la "Legge per l'uguaglianza reale tra gli uomini e le donne" (*Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*) prevede l'uso generalizzato del "telefono per gravi pericoli" – un dispositivo elettronico che permette alle vittime di contattare con urgenza le forze dell'ordine, affinare le procedure per l'allontanamento del coniuge, stabilire il rilascio di titoli di soggiorno per le donne straniere vittime di violenza, così come possibilità di imporre agli autori di violenza degli "stage di responsabilizzazione". Il testo integrale della legge è disponibile a questo indirizzo:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>.

le violenze sessuali e sessiste”<sup>50</sup>. Altri fattori hanno inoltre contribuito a dare visibilità al fenomeno della violenza sulle donne a livello nazionale. Tra questi il fatto che nel 2016 il Presidente François Hollande abbia concesso la grazia a Jacqueline Sauvage, condannata per l’omicidio del marito per mano del quale aveva subito violenze per molti anni. Il caso aveva suscitato un notevole interesse divenendo l’oggetto di diverse tribune mediatiche.

Per quanto concerne le *politiques*, una linea di azioni strutturate è stata avviata **dal 2005**, attraverso l’ideazione e applicazione di **cinque piani triennali volti a realizzare politiche di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne**<sup>51</sup>. Di volta in volta, tali piani determinano gli obiettivi da raggiungere e l’entità degli stanziamenti economici, inserendosi per giunta nell’ambito di strategie d’interesse nazionale già esistenti<sup>52</sup>. Gli ultimi due piani nazionali estendono inoltre il proprio raggio d’azione, arrivando a considerare molte delle forme di violenza indicate dalla Convenzione di Istanbul, tra cui la violenza domestica, la violenza sessuale, i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili<sup>53</sup>.

Il più recente di questi piani, il **“Quinto piano di mobilitazione e lotta contro tutte le violenze contro le donne” (2017-2019)**, individua azioni molto precise. La prima linea d’intervento è mirata a consolidare le strategie di protezione delle vittime e a favorire i loro percorsi di fuoriuscita dalla violenza. La seconda stabilisce misure *ad hoc* volte alla protezione e al supporto di una varietà di soggetti con bisogni specifici<sup>54</sup>. Infine, la terza linea d’azione propone di prevenire la violenza per mezzo d’iniziativa orientate al contrasto di comportamenti sessisti in diversi luoghi sociali – nelle scuole, negli spazi pubblici, nei luoghi di lavoro, realizzando interventi per evitare la recidiva e attraverso l’ideazione di campagne di comunicazione rivolte al grande pubblico.

Nel 2017 il governo ha inaugurato il **“Tour de France dell’uguaglianza”** (ottobre 2017 - febbraio 2018) nelle diciotto regioni francesi e nei dipartimenti di oltremare, per raccogliere le testimonianze di uomini e donne sull’uguaglianza nella vita quotidiana e sulle difficoltà incontrate nell’applicazione delle politiche, oltre ad alcune proposte concrete per il loro miglioramento<sup>55</sup>. In occasione della Giornata internazionale per l’eliminazione della violenza contro le donne (25 novembre 2017), sono state promosse diverse misure complementari volte al contrasto della violenza di genere. In seguito al movimento globale #MeToo e alla sua declinazione francese #BalanceTonPorc<sup>56</sup>, nel 2018 il Presidente Macron ha nominato la violenza contro le donne come **“la grande causa nazionale”**<sup>57</sup> dell’anno e del suo quinquennio.

Un lungo dibattito parlamentare ha recentemente portato all’approvazione della **Legge del 3 agosto 2018**, volta a intensificare la lotta contro le “violenze sessuali e sessiste”: con questa legge si mira a consolidare le strategie di prevenzione e di accompagnamento delle vittime e allo stesso tempo rinforzare duramente le sanzioni penali per gli aggressori<sup>58</sup>. A ottobre dello stesso anno, Marlene Schiappa, Segretaria

---

<sup>50</sup> A proposito di questa legge, si veda il paragrafo successivo.

<sup>51</sup> I piani si succedono secondo questo ordine: Primo piano nazionale (2004-2006), Secondo piano nazionale (2007-2009), Terzo piano nazionale (2010-2013), Quarto piano nazionale (2014-2016) e Quinto piano nazionale (2017-2019).

<sup>52</sup> Tra queste vi sono la strategia per la prevenzione della delinquenza, il piano contro la povertà, le politiche di sostegno alle vittime e il contrasto delle violenze nei confronti dei bambini.

<sup>53</sup> Il “Quarto piano interministeriale per la prevenzione e la lotta contro le violenze sulle donne” (2014-2016) è disponibile a questo indirizzo: [http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/11/4e-planVFF\\_221120131.pdf](http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/11/4e-planVFF_221120131.pdf). Il “Quinto piano di mobilitazione e lotta contro tutte le violenze sulle donne” si trova a questo indirizzo: <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2016/11/5e-plan-de-lutte-contre-toutes-les-violences-faites-aux-femmes.pdf>.

<sup>54</sup> Tra i soggetti considerati particolarmente vulnerabili vi sono le bambine e i bambini esposti a violenza domestica, le donne giovani (tra i 18 e i 25 anni), le donne migranti, le donne disabili, le donne che vivono in territori rurali o d’oltremare, così come le donne vittime di tratta e di violenza sessuale.

<sup>55</sup> Il “Tour de France per l’uguaglianza” ha raccolto più di 55.000 testimonianze, di cui più di un terzo sulla violenza di genere [Delage 2017].

<sup>56</sup> Il sito ufficiale del movimento francese si trova qui: <https://www.balancetonporc.com/#1527684293201-ecca1540-1253>.

<sup>57</sup> Dal 1977, ogni anno in Francia il Primo Ministro definisce “grande causa nazionale” un tema di particolare interesse pubblico. L’attribuzione di tale etichetta permette di finanziare e organizzare nel corso dell’anno campagne di comunicazione e di diffondere gratuitamente tali messaggi sui canali radiotelevisivi dello Stato. Già nel 2010, la “violenza contro le donne” era stata scelta dal Primo Ministro François Fillon come la “grande causa nazionale” dell’anno.

<sup>58</sup> In Francia la “violenza di genere” è definita anche attraverso l’espressione “violenze sessuali e sessiste” (“*violences sexuelles et sexistes*”). La “Legge contro le violenze sessuali e sessiste” (*Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes*) è disponibile a questo indirizzo: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037284450&categorieLien=id>. Per un’analisi delle misure introdotte dalla legge si veda il seguente articolo: <https://www.village-justice.com/articles/commentaire-sur-loi-belloubet-schiappa-aout-2018-renforcant-lutte-contre-les,29277.html>.

di Stato per l'uguaglianza tra uomini e donne, annuncia un **programma straordinario aggiuntivo** per “arginare questa piaga sociale che non accenna a diminuire”<sup>59</sup>.

L'insieme degli interventi sistematici e delle iniziative straordinarie è teso ad abbassare il numero delle violenze subite dalle donne, che in Francia come nel resto d'Europa resta ancora molto alto<sup>60</sup>. La Francia offre tuttavia molti esempi di buone pratiche, alcune delle quali meritano di essere approfondite e analizzate in questa sede. Tra queste vi sono il sistema informativo pubblico nel settore della violenza sulle donne, l'efficace coordinamento tra Governo ed enti locali, la formazione dei professionisti in materia di violenza e l'istituzione di organismi consultivi per la valutazione delle politiche.

### 3.2.1 L'informazione in materia di violenza

Diverse misure sono state realizzate per informare le donne vittime di violenza in merito ai loro diritti e ai dispositivi e servizi cui rivolgersi per chiedere aiuto. Il sito internet nazionale **“stop-violences-femmes.gouv.fr”**, rinnovato nel novembre del 2013, comprende tre grandi sezioni, ognuna orientata a un target specifico: (1) le donne vittime di violenza – “Ho bisogno di aiuto”, (2) i professionisti coinvolti – “Sono un operatore/operatrice”, (3) i possibili testimoni – “Sono testimone”. Altre due sezioni del sito evidenziano temi e notizie di attualità e offrono informazioni in merito alle politiche nazionali e agli organismi competenti. Il sito offre suggerimenti, strumenti e risorse utili per ogni categoria di pubblico interessato.

**Figura 3.2** Portale informativo sulla violenza

<b>[ J'AI BESOIN D'AIDE ]</b>	<b>[ JE SUIS UN-E PROFESSIONNEL-LE ]</b>
<b>Violences sexuelles</b>	Le rôle des professionnel.le.s
Harcèlement sexuel	Ressources et outils
Violences au sein du couple	Ce que dit la loi
Outrage sexiste	Chiffres clés
Mariage forcé	Qui contacter ?
Mutilations sexuelles	Agenda / Evénements
A qui m'adresser ?	La lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes
<b>[ JE SUIS TÉMOIN ]</b>	
Réagir peut tout changer	
Je veux agir	
Les associations à contacter	
<b>[ L'ETAT VOUS PROTÈGE ]</b>	<b>[ FOCUS ]</b>
Découvrez les principales actions de l'Etat pour la lutte contre les violences faites aux femmes	<b>22/02/2018</b> - Télécharger les outils de formation sur les violences faites aux femmes
Le Secrétariat d'Etat en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes	<b>24/11/2017</b> - #25novembre : Ne rien laisser passer
La mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains	<b>21/11/2017</b> - lettre N°12 - "Violences au sein du couple et violences sexuelles" - novembre 2017
Les autres ministères et organismes publics	<b>16/10/2017</b> - Outils de formation : Harcèlements sexistes et violences sexuelles
Textes de référence	Lire tous les focus
Les chiffres de référence	

Fonte: sito del Governo francese Stop Violences Femmes, ottobre 2018

<sup>59</sup> Dall'articolo di *Le Monde*, “Violences conjugales : les cinq mesures promises par le gouvernement”, 1 ottobre 2018, disponibile al seguente indirizzo: [https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/10/01/marlene-schiappa-annonce-cinq-mesures-concretes-pour-lutter-contre-les-violences-conjugales\\_5362796\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2018/10/01/marlene-schiappa-annonce-cinq-mesures-concretes-pour-lutter-contre-les-violences-conjugales_5362796_823448.html). I cinque punti programmatici di queste misure eccezionali sono (1) l'ideazione di una campagna televisiva e (2) di una piattaforma online per segnalare le violenze contro le donne e per agevolare le denunce, (3) la creazione di una piattaforma di localizzazione delle case rifugio ad uso dei diversi servizi; (4) l'attivazione di un dispositivo di segnalamento locale, che metta in relazione professionisti/e e associazioni; (5) il consolidamento e ulteriore sviluppo del numero verde nazionale 3919, affinché nessuna chiamata resti disattesa.

<sup>60</sup> Secondo la MIPROF, Missione Interministeriale per la protezione delle donne vittime di violenza e per la lotta contro la tratta degli esseri umani, 225.000 donne sono vittime di violenze coniugali ogni anno (*Enquête CVS 2017 – INSEE-ONDRP-SSM-SI – dans la Lettre de l'Observatoire national des violences faites aux femmes n°12 – novembre 2017*). Secondo il rapporto dell'Agenzia per i Diritti Fondamentali, la Francia è uno dei paesi europei con il più alto tasso d'incidenza della violenza fisica e sessuale sulle donne dall'età di 15 anni, da parte di un partner o non partner [FRA 2014]. Secondo i dati presentati dal rapporto, insieme al Belgio, l'Olanda, la Svezia, la Danimarca, la Francia mostra una diffusione del fenomeno sopra la media europea.

Dal 2017 il sito include anche una **mappatura completa** delle associazioni che lavorano a sostegno delle donne vittime di violenza, per ciascuna delle quali riporta il tipo di supporto offerto, i servizi erogati, e il tipo di utenza cui si rivolge<sup>61</sup>. Il vantaggio di un portale di questo tipo è la creazione di **un'unica piattaforma in grado di centralizzare tutte le informazioni utili ai cittadini e alle cittadine, alle vittime, ai/le professionisti/e coinvolti/e**.

**Figura 3.3** Portale informativo sulla violenza



Fonte: sito del Governo francese Stop Violences Femmes, ottobre 2018

Oltre a dare visibilità delle singole associazioni e servizi, attraverso questo portale lo Stato si assume pienamente **la responsabilità di informare** i cittadini e le cittadine **in materia di violenza contro le donne**, in applicazione dell'articolo 19 della Convenzione di Istanbul, "Informazione".

Tra i soggetti territoriali che offrono informazioni al pubblico sulle questioni di violenza vi sono inoltre i Centri d'Informazione per i Diritti delle Donne e delle Famiglie (CIDFF), istituiti per legge in ogni provincia, e i Centri Dipartimentali di Accesso al Diritto (CDAD), strutture pubbliche adibite a ricevere, orientare e informare le vittime di reato in merito ai loro diritti. Tali servizi sono spesso coinvolti in iniziative di sensibilizzazione sulla violenza contro le donne e sui/le minori e partecipano al **Programma nazionale** per garantire un'informazione adeguata e tempestiva sui servizi di sostegno e sulle misure legali a disposizione. L'efficace comunicazione istituzionale si consolida sul piano locale, grazie al ruolo di delegati e delegate a livello regionale e provinciale, e per mezzo dell'azione dei/le referenti territoriali.

**Tabella 3.4** Informare i/le cittadini/e in materia di violenza

Azioni	Convenzione di Istanbul
Informazione centralizzata e adeguata su servizi disponibili, sulle politiche nazionali e locali, sulle misure legali a disposizione	Art. 19 "Informazione"

### 3.2.2 Un efficace coordinamento tra governo ed enti locali

In Francia, le iniziative riferite al contrasto della violenza contro le donne sono inserite nell'area più ampia dei diritti delle donne e dell'uguaglianza tra uomini e donne. Direttamente vincolato al Primo Ministro e alla Direzione Generale per la Coesione Sociale, il **Segretariato di Stato per l'uguaglianza tra uomini e donne** è l'ente responsabile delle politiche in materia di violenza a livello di amministrazione centrale<sup>62</sup>.

Sul piano locale, una rete di soggetti agisce a livello regionale e provinciale. **Sotto l'autorità del Prefetto, le direzioni regionali per i diritti delle donne e per l'uguaglianza tra uomini e donne** hanno la responsabilità di tradurre in politiche regionali l'insieme delle azioni promosse dallo Stato centrale. A

<sup>61</sup> Dal rapporto dello Stato francese, inviato al GREVIO il 5 aprile 2018 e disponibile a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/state-report-france-2018-version-finale/16807b56bd>.

<sup>62</sup> Il sito della Segreteria nazionale per l'uguaglianza tra uomini e donne si trova a questo indirizzo: <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr>

livello provinciale, **i/le delegati/e provinciali per i diritti delle donne e per l'uguaglianza** sono tenuti/e a complementare le azioni del Governo nazionale e regionale attraverso interventi puntuali, elaborati in stretta relazione con i soggetti territoriali coinvolti. Le reti dei/le delegati/e regionali e provinciali consentono di applicare localmente le linee politiche nazionali in maniera efficace, implementando azioni specifiche adeguate ai bisogni del territorio. Allo stesso modo, un sistema di questo tipo agevola la comunicazione, portando le istanze locali verso gli organismi centrali dello Stato<sup>63</sup>.

Secondo il rapporto dello Stato francese inviato al GREVIO in occasione della valutazione della Francia, le/i delegate/i sono state/i cruciali nella realizzazione concreta delle azioni stabilite dal Quarto piano nazionale antiviolenza: gruppi di lavoro, convenzioni specifiche e protocolli globali sono stati promossi grazie all'impulso dei/le direttori/trici regionali o dei/le delegati/e provinciali per i diritti delle donne e per l'uguaglianza<sup>64</sup>. È importante rilevare che i risultati sul campo possono essere molto eterogenei, poiché spesso dipendono dal diverso livello d'impegno e di coinvolgimento dei/le prefetti/e locali e dalle loro capacità di coordinamento. Tuttavia, tale sistema permette di **sviluppare partnership virtuose a livello territoriale**, in rete con i soggetti competenti impegnati da un lato nell'accoglienza e nel sostegno alle vittime di violenza, dall'altro negli interventi con gli uomini maltrattanti. A supporto di ciò, dal 2008, nell'ambito della strategia nazionale di prevenzione della delinquenza, lo Stato francese ha stabilito per ogni provincia la nomina di **referenti locali per le donne vittime di violenza coniugale**. Tali figure sono considerate le interlocutrici privilegiate per le vittime, cui sono tenute a garantire una presa in carico globale e durevole. Senza sovrapporsi o sostituirsi ai servizi esistenti, i/le referenti provinciali svolgono un'azione di coordinamento e di ottimizzazione delle procedure, affinché le vittime possano facilmente tornare all'autonomia. L'ente incaricato di verificare e valutare l'azione del/la referente è il Comitato direttivo provinciale<sup>65</sup>.

**Tabella 3.5 Un efficace coordinamento tra governo ed enti locali**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Cooperazione delle istituzioni locali attraverso le delegate regionali, provinciali e referenti locali	Art. 7 "Politiche globali e coordinate"
Protezione e sostegno alle vittime	Art. 18 "Obblighi generali"
Informazione in ambito territoriale	Art. 19 "Informazione"

### 3.2.3 La MIPROF e la formazione delle figure professionali

Istituita a gennaio 2013<sup>66</sup>, la **Missione Interministeriale per la Protezione delle Donne contro la violenza e la tratta (MIPROF)** è un ente con diverse competenze. A seguito dell'istituzione di un **Osservatorio Nazionale sulla violenza contro le donne**, la MIPROF è responsabile della raccolta e diffusione delle informazioni e dei dati, del sostegno a iniziative pubbliche e private di contrasto della violenza contro le donne, e infine dell'elaborazione di strategie di sensibilizzazione e formazione dei professionisti coinvolti, attraverso una stretta collaborazione con i Ministeri competenti<sup>67</sup>. Il suo carattere interministeriale permette di realizzare concretamente la cooperazione necessaria alla buona applicazione delle politiche.

Integrata da funzionari/e dei principali Ministeri, da personale degli enti territoriali e da rappresentanti della società civile, la MIPROF partecipa all'**elaborazione e applicazione dei piani**

<sup>63</sup> Dal sito: <https://stop-violences-femmes.gouv.fr/-le-secretariat-d-etat-en-charge-de-.html>. La lista completa delle delegate regionali e provinciali per i diritti delle donne e per l'uguaglianza tra uomini e donne è disponibile al seguente indirizzo: <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/le-secretariat-d-etat/organisation-du-ministere/services-territoriaux/annuaire-des-equipes-regionales-et-departementales/>

<sup>64</sup> Il rapporto dello Stato francese è disponibile al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/state-report-france-2018-version-finale/16807b56bd>.

<sup>65</sup> Maggiori informazioni sui referenti territoriali sono disponibili a questo indirizzo: <https://stop-violences-femmes.gouv.fr/Les-referents-pour-les-femmes.html>.

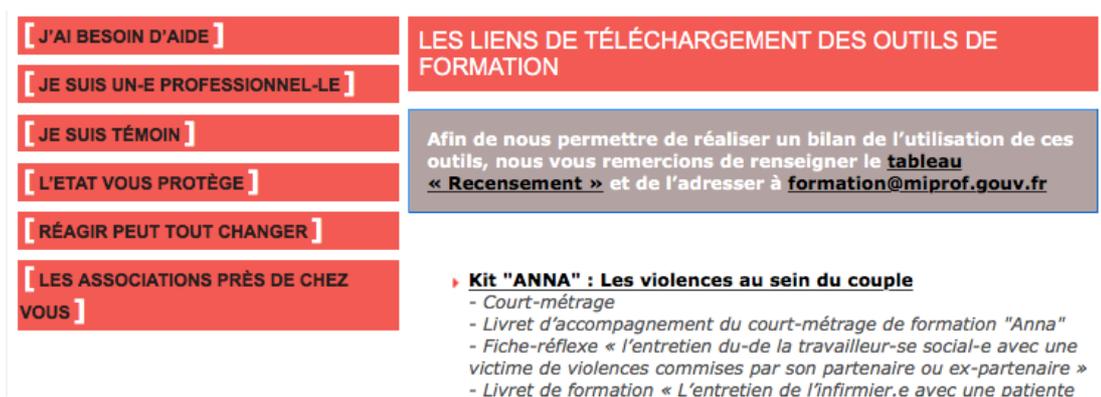
<sup>66</sup> Creata in seno al Comitato Interministeriale per i diritti delle donne il 30 novembre 2012.

<sup>67</sup> Il sito ufficiale della MIPROF si trova a questo indirizzo:

<https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/le-secretariat-d-etat/instances/miprof-mission-interministerielle-pour-la-protection-des-femmes-victimes-de-violences/>. Altre informazioni dettagliate sono disponibili sul sito "stop violences femmes": <https://stop-violences-femmes.gouv.fr/-La-mission-interministerielle-de,91-.html>.

nazionali e in particolare, in applicazione dell'articolo 51 della Legge del 4 agosto 2014, è incaricata della **formazione di tutte le figure professionali coinvolte in situazioni di violenza contro le donne**, per garantire omogeneità nella comprensione delle dinamiche specifiche del fenomeno e nell'elaborazione di un approccio comune per ideare soluzioni concrete<sup>68</sup>. Tale obiettivo è stato realizzato attraverso un **Piano nazionale di formazione**, che ha condotto all'elaborazione di **guide e kit pedagogici** destinati a tutte le categorie professionali rilevanti<sup>69</sup>. Secondo il primo rapporto di attività della MIPROF, più di 400.000 professionisti sono stati formati grazie a tali strumenti [MIPROF 2017]<sup>70</sup>.

**Figura 3.4 Portale informativo sulla violenza: i kit formativi**



Fonte: sito del Governo francese Stop Violences Femmes, ottobre 2018

In collaborazione con *équipe* multidisciplinari, la MIPROF ha realizzato sette kit pedagogici orientati ai/le professionisti/e della salute, del sociale, dell'infanzia e adolescenza e del diritto. Ogni kit tratta un tema specifico:

- “Anna”, sulle violenze domestiche;
- “Elisa”, sulle violenze sessuali;
- “Tom e Lena” sul tema dell'infanzia e sulle conseguenze della violenza sui/le minori;
- “Protezione d'ufficio” su come informare le vittime in merito al supporto legale;
- “Molestie e violenze sessuali sui mezzi pubblici”, su come reagire a queste forme di violenza;
- “Bilakoro”, sulle mutilazioni genitali femminili;
- “Matrimoni forzati”, su questa forma specifica di violenza contro le donne.

I kit sono concepiti come un pacchetto di strumenti pronti all'uso. Ognuno di essi comprende un **cortometraggio**<sup>71</sup> in grado di tematizzare l'argomento, accompagnato da una **piccola guida**<sup>72</sup>. Ogni link permette di scaricare automaticamente alcune schede di approfondimento rivolte a diverse categorie professionali (medici/che, infermieri/e, gli operatori e operatrici sociali, agenti delle forze dell'ordine, ecc.) contenenti indicazioni precise su come affrontare il tema della violenza e su quali precauzioni adottare

<sup>68</sup> L'articolo 51 della Legge del 4 agosto 2014 (*Loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes*)

stabilisce l'obbligo di formazione iniziale e continua per l'insieme dei professionisti coinvolti e rende l'intervento molto dinamico. Secondo il testo dell'articolo: “La formazione iniziale e continua di medici, del personale medico e paramedico, di assistenti sociali, magistrati, dipendenti pubblici e legali, avvocati, del personale docente e educativo, dipendenti pubblici, del personale dedicato alle attività sportive, culturali e del tempo libero, del personale della polizia nazionale, polizia municipale e gendarmeria nazionale, del personale prefettizio incaricato del rilascio dei permessi di soggiorno, del personale dell'ufficio per la protezione dei rifugiati e degli/le agenti dei servizi penitenziari prevede una formazione sulla violenza domestica, sulla violenza contro le donne, sui meccanismi di influenza psicologica, nonché sulle modalità di segnalazione alle autorità amministrative e giudiziarie”. Il testo della legge è disponibile a questo indirizzo: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029330832&categorieLien=id>.

<sup>69</sup> I materiali sono consultabili e scaricabili sul sito informativo ufficiale del governo a questo indirizzo: <https://www.stop-violences-femmes.gouv.fr/les-liens-de-telechargement-des.html>.

<sup>70</sup> Il rapporto, che copre il periodo dal 2013 al 2017, è disponibile al seguente indirizzo: [https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/04/Rapport-dactivites-MIPROF\\_2017-.pdf](https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/04/Rapport-dactivites-MIPROF_2017-.pdf).

<sup>71</sup> In alcuni casi i cortometraggi sono sottotitolati in francese, inglese o cinese, e disponibili anche in versione per non udenti (lingua dei segni francese).

<sup>72</sup> I kit sono disponibili al seguente indirizzo: <https://www.stop-violences-femmes.gouv.fr/les-liens-de-telechargement-des.html>.

nell'accoglienza delle vittime. In aggiunta, una brochure in inglese offre informazioni dettagliate su tutti i servizi offerti dallo Stato francese.

**Figura 3.5 Elenco video educativi su diverse forme di violenza**

**VIOLENCES FAITES AUX FEMMES**

 <p><b>ANNA</b> Les violences au sein du couple</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un court-métrage (16 mn)* version française et version sous-titrée anglais</li> <li>- un livret d'accompagnement pour             <ul style="list-style-type: none"> <li>• professionnel.le.s de santé</li> </ul> </li> <li>- des fiches réflexes pour             <ul style="list-style-type: none"> <li>• gendarmes et policier.e.s</li> <li>• magistrat.e.s</li> <li>• travailleurs sociaux et travailleuses sociales</li> <li>• sapeur-pompier.e.s</li> <li>• chirurgien.e.s-dentistes</li> <li>• infirmier.e.s</li> <li>• policiers municipaux et policières municipales</li> </ul> </li> </ul> <p><small>*Réalisé par Johanna Bedeau et Laurent Benâim, avec Aurélie Petit et Marc Citi</small></p>	 <p><b>EJISA</b> Les violences sexuelles</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un court-métrage (13 mn)*</li> <li>- un livret d'accompagnement pour             <ul style="list-style-type: none"> <li>• sages-femmes</li> <li>• autres professionnel.le.s de santé</li> </ul> </li> <li>- des fiches réflexes pour             <ul style="list-style-type: none"> <li>• gendarmes et policier.e.s</li> <li>• magistrat.e.s</li> <li>• chirurgien.e.s-dentistes</li> <li>• infirmier.e.s</li> </ul> </li> </ul> <p><small>*Réalisé par Johanna Bedeau, avec Laure Colamy &amp; Aurélie Petit</small></p>	 <p><b>TOM et LENA</b> L'impact des violences au sein du couple sur les enfants</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- un court-métrage (15mn)*</li> <li>- un livret d'accompagnement pour             <ul style="list-style-type: none"> <li>• professionnel.le.s de l'enfance,</li> <li>• de l'éducation,</li> <li>• du social,</li> <li>• du droit</li> <li>• de santé</li> </ul> </li> </ul> <p><small>*Réalisé par Johanna Bedeau, avec Swann Ailhaud &amp; Sarah Le Picard</small></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: sito del Governo francese Stop Violences Femmes, ottobre 2018

Le ultime sezioni della pagina dedicata agli strumenti formativi offrono:

- brevi video educativi, contenenti **testimonianze di “esperti/e”** su diversi temi: la differenza tra “conflitto” e “violenza”, le dinamiche della violenza domestica, le conseguenze del traumatismo per le vittime di violenza;
- **modelli di certificati medici** e altri documenti scaricabili, che possono essere compilati da varie categorie professionali, tra cui medici/che, infermieri/, operatori/trici sociali, personale ostetrico;
- una raccolta dei **comunicati** e delle **newsletter** periodiche prodotte dall'**Osservatorio Nazionale sulle violenze contro le donne**;
- **manifesti, dépliant e info-grafiche**, scaricabili e riproducibili dagli/lle utenti e professionisti/e interessati/e.

**Figura 3.6 Elenco video pedagogici per operatori e operatrici sulle diverse forme di violenza**

**PAROLES D'EXPERT.E.S (CLIPS PEDAGOGIQUES)**

	<p><b>Clip – Les différences entre conflit et violences (4 mn)</b> <b>Clip – Les mécanismes des violences au sein du couple (6 mn 30)</b></p> <p><b>Ernestine RONAI</b>, Responsable de l'Observatoire des violences envers les femmes du Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis</p>
	<p><b>Clip - Que se passe-t-il pour la victime pendant et après les violences: les impacts du stress aigu et du stress chronique (11 min 00)</b></p> <p><b>Carole AZUAR</b>, Neurologue et chercheure en neurosciences, CHU de la Salpêtrière et Institut de la mémoire</p>

Les courts métrages sont disponibles sur le site internet <http://www.stop-violences-femmes.gouv.fr> ainsi que d'autres documents à destination des professionnel.le.s tels que des affiches, les lettres de l'observatoire, des modèles d'écrits professionnels.  
Les outils sont téléchargeables sur demande à l'adresse mail [formation@miprof.gouv.fr](mailto:formation@miprof.gouv.fr)

Fonte: sito del Governo francese Stop Violences Femmes, ottobre 2018

La MIPROF interviene nella formazione continua delle categorie professionali specifiche e nella formazione iniziale dei futuri formatori e formatrici. Le violenze contro le donne fanno parte anche del **programma di formazione iniziale** di medici/che e personale ostetrico e della **formazione continua** degli/le agenti delle forze dell'ordine. I/le magistrati/e dedicano un incontro annuale a questi temi. I kit pedagogici sono orientati a consolidare nel tempo la formazione iniziale e continua dei/le partecipanti [HCE 2017]. Secondo il rapporto di valutazione dell'*Haut Conseil pour l'Égalité* (HCE), la MIPROF si è fortemente impegnata per realizzare tale progetto formativo, riuscendo a raggiungere più di 300.000 professionisti/e di diverse aree attraverso seminari o incontri di formazione continua.

Grazie ai kit della MIPROF, le **associazioni specializzate** hanno gradualmente assunto il ruolo di **ripetitori delle formazioni** proposte. Diverse organizzazioni nazionali – tra cui di contano la rete *Solidarité Femmes*, i Centri di Informazione sui Diritti delle Donne e delle Famiglie (CIDFF) e i centri di formazione e inserimento al lavoro (FIT) – hanno utilizzato gli strumenti sopra citati per corsi di formazione e di aggiornamento professionale. Nel 2014, solo il Collettivo Femminista contro lo stupro (CFCV) ha formato circa 2.500 persone, tra cui studenti e studentesse di medicina, lavoratori e lavoratrici del sociale, funzionari/e degli enti territoriali, ecc.

In questo periodo è in corso la **sperimentazione di un sistema di accertamento medico in situazioni di emergenza** per la conservazione delle prove nelle unità ospedaliere di pronto soccorso (SAMU). Il Quarto piano antiviolenza ha infatti imposto che, in ognuna di queste strutture, vi sia un/a referente incaricato della sensibilizzazione di tutto il personale operativo in merito allo *screening* nelle situazioni di violenza e sul trattamento delle vittime. Il/la referente riceve una formazione specifica sulla violenza contro le donne, in particolare per quanto riguarda l'identificazione, la cura e l'orientamento delle vittime<sup>73</sup>. Nel settore medico sanitario vale la pena citare anche il rapporto **dell'Agencia Nazionale per la valutazione dei servizi socio-sanitari (ANESM)**, che presenta una serie di raccomandazioni per il personale medico e sociale che interviene nelle case rifugio e nei centri di accoglienza per le vittime di violenza [ANESM 2017].

Secondo il rapporto dell'*Haut Conseil pour l'Égalité*, l'investimento del governo nella formazione alle figure professionali ha consentito di consolidare la capacità di risposta delle istituzioni e di migliorare le strategie di coordinamento tra i servizi [HCE 2017].

**Tabella 3.6 La MIPROF e la formazione delle figure professionali**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Cooperazione e coordinamento tra i diversi ministeri	Art. 7 "Politiche globali e coordinate"
Coinvolgimento diretto degli enti professionali	Art. 13 "Sensibilizzazione"
Elaborazione di kit formativi <i>ad hoc</i>	Art. 15 "Formazione delle figure professionali"
Informazione disponibile, scaricabile, facilmente riproducibile	Art. 19 "Informazione"

### 3.2.4 Gli organismi consultivi per la ricerca e per la valutazione delle politiche

In Francia esistono diversi **organismi consultivi indipendenti, responsabili della valutazione delle politiche**, alcuni dei quali direttamente o indirettamente coinvolti nel settore della violenza sulle donne. Si tratta per esempio del **Consiglio Superiore per l'Uguaglianza Professionale tra uomini e donne (CSPE)**, che nel 2015 ha pubblicato un rapporto sul sessismo nei luoghi di lavoro<sup>74</sup>; del **Consiglio Economico, Sociale e Ambientale (CESE)**, che ha curato un rapporto sulle violenze contro le donne nei territori di oltremare [Rivière e Ronai 2017] e del **Défenseur des droits**, il principale organismo nazionale

<sup>73</sup> Nel corso del 2016, 575 referenti sono stati designati in 483 strutture sanitarie, arrivando a coprire quasi l'intero paese.

<sup>74</sup> Il sito del CSPE, *Conseil Supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes*, si trova a questo indirizzo: <https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/le-secretariat-d-etat/instances/csep/>. Il rapporto sul sessismo è disponibile qui: <http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2015/03/RAPPORT-CSEP-V7BAT.pdf>.

incaricato di garantire i diritti umani e l'uguaglianza tra cittadini e cittadine<sup>75</sup>. In quest'ultimo ambito è importante citare il ruolo dello *Haut Conseil pour l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE)*<sup>76</sup>.

L'HCE è stato fondato nel 2013 e nel 2017 ha intensificato le sue funzioni grazie alle legge sull'uguaglianza e la cittadinanza<sup>77</sup>. A contatto diretto con il Primo Ministro e con il Segretariato per l'Uguaglianza tra uomini e donne, è composto da alcuni/e funzionari/e amministrativi/e, dai/le rappresentanti politici/che a diversi livelli<sup>78</sup>, da rappresentanti di associazioni, da figure della società civile impegnate nella lotta per l'uguaglianza tra uomini e donne e infine da persone che, a diverso titolo, hanno dimostrato un particolare valore o esperienza nel settore. L'istituto ha cinque commissioni tematiche, ognuna presieduta da un membro del Consiglio, nominato direttamente dal Primo Ministro:

- la commissione sulla violenza di genere;
- la commissione per la lotta contro gli stereotipi e i ruoli sociali;
- la commissione per i diritti delle donne e le questioni internazionali ed europee;
- la commissione per la parità in materia politica, amministrativa e nella vita economica e sociale;
- la commissione per la salute delle donne e per i diritti sessuali e riproduttivi.

Il *Haut Conseil pour l'Égalité entre les femmes et les hommes* è stato pensato come **un luogo di riflessione, valutazione e ideazione delle politiche** per i diritti delle donne e per contrastare le disuguaglianze tra uomini e donne in ambito politico, economico, culturale e sociale. L'HCE ha inoltre il compito di assicurare il legame tra Governo e società civile e di animare il dibattito pubblico sui grandi temi di attualità in materia di uguaglianza; contribuisce alla valutazione delle politiche e allo studio dell'impatto delle leggi<sup>79</sup>; è incaricato di formulare raccomandazioni e di proporre riforme al Governo e al Parlamento. In aggiunta, ogni anno, è tenuto a pubblicare un rapporto sullo stato del sessismo in Francia.

Dal momento della sua fondazione nel 2013, l'HCE è stato **incaricato della valutazione globale dei piani nazionali anti violenza** e ha quindi eseguito l'analisi intermedia e finale delle azioni del Quarto Piano Nazionale [HCE 2017]. Nell'aprile 2016 è stata pubblicata per la prima volta in Francia una sintesi dei risultati a medio termine: il rapporto fa il punto sui progressi realizzati e identifica le principali difficoltà e criticità nell'applicazione del piano nazionale contro la violenza. **Le raccomandazioni e i suggerimenti enunciati nel rapporto sono esaminati attentamente dal Governo**, che di conseguenza s'impegna a elaborare soluzioni adatte agli scopi, quali eventuali cambiamenti legislativi o nuove politiche in materia<sup>80</sup>. A titolo di esempio, le raccomandazioni presentate nei due rapporti di valutazione del Quarto Piano Anti violenza hanno profondamente ispirato le linee d'azione del piano successivo.

L'esistenza di un organismo indipendente altamente qualificato favorisce l'elaborazione di politiche fondate su dati comprovati e sull'effettiva verifica dei risultati, grazie a numerose attività di ricerca. Tale esercizio permette continue correzioni e miglioramenti nelle politiche pubbliche per il contrasto della violenza contro le donne.

**Tabella 3.7 Organismi consultivi per la ricerca e la valutazione delle politiche**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Analisi e valutazione delle azioni dei piani anti violenza	Art. 11 "Raccolta dati e ricerca"
Partecipazione della società civile	Art. 9 "Organizzazioni non governative e società civile"

<sup>75</sup> Nel 2014 il *Défenseur des droits* ha firmato una convenzione con la rete nazionale dei CIDFF, con l'obiettivo di contribuire al contrasto della violenza contro le donne.

<sup>76</sup> "Alto Consiglio per l'Uguaglianza tra gli uomini e le donne". Maggiori informazioni sono disponibili sul sito di questo organismo: <https://www.defenseurdesdroits.fr>.

<sup>77</sup> L'HCE è stato creato con il decreto 2013-8 del 3 gennaio 2013 e la Legge del 27 gennaio del 2017 ne ha definito ulteriormente le funzioni (articolo 181).

<sup>78</sup> Gli undici rappresentanti eletti sono provenienti dai governi municipali (3 persone), provinciali (2 persone) e regionali (2 persone), dalla Camera (2 persone) e dal Senato (2 persone).

<sup>79</sup> A questo proposito si può citare il parere espresso dall'HCE [2016] "per una giusta condanna sociale e giudiziaria dello stupro e di altre violenze sessuali".

<sup>80</sup> Dal rapporto dello Stato francese al GREVIO, disponibile a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/state-report-france-2018-version-finale/16807b56bd>.

### 3.3 Spagna

La Spagna ha firmato la Convenzione di Istanbul l'11 maggio del 2011 e l'ha ratificata il 10 aprile 2014<sup>81</sup>. Tuttavia, ben prima che la Convenzione del Consiglio d'Europa fosse concepita, nel 2004 essa è stata la prima nazione europea ad adottare un approccio olistico alla violenza contro le donne [Hageman-White *et al.* 2006] attraverso l'introduzione della **Legge Organica 1/2004 del 28 dicembre, sulle misure di protezione contro la violenza di genere**. Tale legge adotta una prospettiva di genere e prevede di contrastare il fenomeno “in modo integrale, integrato e multidisciplinare”<sup>82</sup>. Essa considera la violenza come una manifestazione della discriminazione di genere, delle disuguaglianze e delle relazioni di potere asimmetriche tra uomini e donne [Pérez Ramírez *et al.* 2017], comprende aspetti preventivi, educativi, sociali, sanitari e penali e coinvolge diversi ministeri: Istruzione, Giustizia, Interni, Lavoro e Affari Sociali, Salute, Amministrazione Pubblica ed Economia.

Sebbene nel breve periodo della seconda Repubblica (1931 -1936) la Spagna avesse adottato politiche egualitarie tra le più progressiste d'Europa [Colom 2005], molte di esse vennero sospese con la guerra civile (1936 - 1939). La successiva dittatura di Francisco Franco limitò fortemente i diritti in tutti gli ambiti della vita determinando inoltre, come nel caso del Portogallo sotto il regime di Salazar, l'isolamento culturale, sociale e politico della Spagna rispetto al resto d'Europa [Olivella Quintana 2015]. Solo dopo la morte del dittatore, la Spagna ha potuto intraprendere politiche volte a colmare il divario con i paesi vicini nel campo dei diritti civili e in particolare dei diritti delle donne. Negli anni della “transizione democratica” (1977 - 1982) e attraverso il lungo periodo del governo socialista di Felipe González (1982 - 1996) si osservano un rapido adeguamento alle norme europee e l'applicazione delle prime politiche pubbliche per l'uguaglianza di genere [Biglia, Olivella Quintana, Cagliero 2015].

Sebbene la Costituzione spagnola del 1978 stabilisse formalmente l'uguaglianza tra gli uomini e le donne, all'epoca perduravano profonde lacune in materia di uguaglianza sostanziale tra i cittadini e le cittadine. Le denunce del movimento femminista condussero alla richiesta di un organismo pubblico specializzato, orientato a elaborare specifiche politiche di uguaglianza [Puerta 2003]. Nel **1982** viene fondato l'**Istituto delle Donne**<sup>83</sup>, con l'obiettivo di contribuire alla ricerca sui diritti delle donne, favorire le condizioni per realizzare la reale uguaglianza sociale tra i sessi e incoraggiare la partecipazione delle donne alla vita politica, culturale, economica e sociale del Paese. La fondazione dell'Istituto delle Donne è uno dei segnali della nascita del cosiddetto “**femminismo di stato**” spagnolo. Inizialmente sorto tra le fila del Partito Socialista, il “femminismo di stato” è servito a promuovere l'elaborazione dei primi piani per l'uguaglianza e ha saputo mantenere le politiche per l'uguaglianza come una priorità stabile nell'agenda politica spagnola, nonostante il susseguirsi di fasi di gestione conservatrice o di momenti di austerità [Olivella Quintana 2015], contribuendo attivamente allo straordinario avanzamento delle politiche nazionali a favore dei diritti delle donne.

Nel 1986 **l'ingresso della Spagna nella Comunità Europea permette importanti cambiamenti legislativi anche nel settore dell'uguaglianza**: nel 1985, la riforma del Codice Penale autorizza la depenalizzazione dell'interruzione volontaria di gravidanza; nel 1988, viene adottato un sistema di quote che produce un aumento rilevante della partecipazione politica delle donne; nel 1989, il periodo di congedo di maternità previsto per legge è portato a sedici settimane. In questo periodo l'Istituto delle Donne diventa protagonista dell'ideazione di piani d'azione specifici in materia di uguaglianza [Astelarra 2005]: i **Piani per l'uguaglianza di opportunità delle donne (1988-1990, 1993-1995, 1997-2000, 2003-2006)** e il “**Piano strategico per l'uguaglianza di opportunità**” (2008-2011).

Così come avvenne in Italia con delitto del Circeo (1974) e in Francia con il processo di Aix en Provence (1975), in Spagna “il caso Orantes” (1997) fu un fatto di cronaca che sconvolse l'opinione pubblica. Due settimane dopo aver denunciato in televisione le violenze subite in ambito domestico per oltre quarant'anni, la sera del 17 dicembre **Ana Orantes viene bruciata viva dal marito**: il caso svelò la

<sup>81</sup> La Convenzione è entrata ufficialmente in vigore dal 1° agosto dello stesso anno.

<sup>82</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, disponibile al seguente indirizzo: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>.

<sup>83</sup> L'*Instituto de la Mujer* viene istituito dalla Legge 16/1983, del 24 ottobre.

gravità del fenomeno della violenza contro le donne in Spagna e accertò la necessità di azioni di governo specifiche e mirate<sup>84</sup>.

Le successive pressioni del movimento delle donne spingono il governo di José Maria Aznar ad approvare il **primo Piano di Azione contro la Violenza Domestica (1998)** e, l'anno successivo, la **Legge 14/1999**, “in materia di protezione delle vittime di maltrattamenti e della Legge di Accusa Criminale”<sup>85</sup>. Tale legge modifica il Codice Penale includendovi il reato di “violenza psicologica a carattere abituale” e introducendo una nuova “misura cautelare che permette l’allontanamento tra l’aggressore e la vittima” [Campillo Poza 2015]. Il **II Piano d’Azione contro la Violenza Domestica** viene realizzato tra il 2001 e il 2004, concludendosi in concomitanza con l’approvazione della **Legge Organica 1/2004 sulla violenza di genere**<sup>86</sup>.

Nel periodo di applicazione del I e del II Piano d’Azione contro la Violenza Domestica, le organizzazioni di donne, attive nelle iniziative di contrasto alla violenza e specializzate in servizi di supporto e sostegno alle vittime, avevano infatti sollevato la **necessità di una legge integrale, in grado di cogliere il fenomeno della violenza di genere in maniera globale**, riconoscendola come un problema d’interesse pubblico da risolvere attraverso strategie politiche rivolte a tutti gli ambiti sociali, dall’educazione alla salute, dalla comunicazione alla giustizia. Nei primi anni 2000, erano già state approvate due leggi organiche in materia di violenza domestica, la Legge 38/2002<sup>87</sup> e la Legge 11/2003<sup>88</sup>, tuttavia criticate dal Partito Socialista per il loro approccio securitario e criminogeno. Il governo di Aznar rifiuta la proposta dell’opposizione a favore di una legge globale sulla violenza contro le donne, fondata su un approccio di genere al fenomeno [Biglia, Olivella Quintana, Cagliero 2015].

Dopo le elezioni del 2004, la **“Legge Organica 1/2004 sulle misure di protezione contro la violenza di genere”**<sup>89</sup> viene finalmente adottata dal nuovo governo socialista di José Luis Rodríguez Zapatero e contemporaneamente viene istituita la **Segreteria Generale delle Politiche di Uguaglianza del Ministero del Lavoro e degli Affari sociali** cui si ascrive attualmente l’Istituto delle Donne<sup>90</sup>. Tale nuova fase politica è considerata un periodo di grande sviluppo dell’agenda nazionale in materia di **“gender legislation”** [Zabala 2009]: oltre alla già citata legge sulla violenza di genere (Legge Organica 1/2004), vengono adottate la legge sui matrimoni omosessuali (Legge 13/2005), la legge sul cambiamento di sesso (Legge 3/2007), la legge sull’uguaglianza tra uomini e donne (Legge Organica 3/2007) e la legge sulla salute sessuale e riproduttiva (Legge Organica 2/2010) [Biglia, Olivella Quintana, Cagliero 2015]. **Nella definizione di tali nuove normative, l’approccio di genere è centrale e le disuguaglianze di genere sono considerate tra le cause fondamentali della violenza contro le donne.**

La crisi finanziaria mondiale del 2008 ha sulla Spagna un impatto severo con profonde ripercussioni della crisi bancaria e immobiliare sulla spesa sociale, e in particolare sui servizi di attenzione alle vittime di violenza. Il movimento degli *Indignados* non impedisce la vittoria del Partito Popolare di Mariano Rajoy (2011), che diviene promotore di una regressione nelle politiche di uguaglianza, in particolare in materia di violenza e di diritti legati alla salute sessuale e riproduttiva. Nonostante la fase di *backlash*, nel 2016 tutte le forze politiche presenti in parlamento confluiscono nel gruppo di lavoro per l’elaborazione di un **Patto di Stato contro la violenza di genere** per stabilire una serie di misure specifiche<sup>91</sup>. Dopo una lunga fase (circa

<sup>84</sup> In una recente dichiarazione, il Vice Presidente del Governo Francisco Álvarez Cascos ha affermato che l’indignazione pubblica innescata dal caso dell’uccisione di Ana Orantes ha portato qualche anno dopo all’adozione della legge sulla violenza di genere”, El País, 17 gennaio 2019.

<sup>85</sup> *Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*. Il testo integrale della legge è disponibile a questo indirizzo: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Penal/lo14-1999.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Penal/lo14-1999.html).

<sup>86</sup> Il testo del II Piano Integrale contro la violenza domestica è disponibile a questo indirizzo:

[http://www.mtramiss.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Informes02.pdf](http://www.mtramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Informes02.pdf).

<sup>87</sup> *Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado*, disponibile a questo indirizzo: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2002-20823>.

<sup>88</sup> *Ley Organica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*. Il testo della legge è disponibile a questo indirizzo: [https://www.policia.es/org\\_central/judicial/normativa/LO\\_11\\_2003.pdf](https://www.policia.es/org_central/judicial/normativa/LO_11_2003.pdf).

<sup>89</sup> *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, disponibile a questo indirizzo: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>.

<sup>90</sup> L’Istituto delle Donne è stato inizialmente ascrivito al Ministero della Cultura (1983-1988), poi al Ministero degli Affari Sociali e al Ministero del Lavoro. Dal 2004, con la nuova legge, l’Istituto dipende dalla Segreteria Generale delle Politiche per l’Uguaglianza.

<sup>91</sup> Sul Patto di Stato contro la violenza di genere si veda la pagina ufficiale a questo indirizzo:

un anno e sette mesi) caratterizzata da intense negoziazioni, viene infine approvato un documento contenente 214 misure relative a più ambiti<sup>92</sup>: misure preventive, educative, sanitarie, di coordinamento istituzionale, di sensibilizzazione, protezione dei figli e delle figlie delle vittime di violenza di genere e di potenziamento dell'assistenza legale. Il Patto prevede inoltre di estendere il concetto di violenza di genere ad altre forme di maltrattamento di genere, per evitare di considerare esclusivamente gli abusi da parte del partner o ex partner, e introduce molte altre misure tra cui la formazione dei professionisti della giustizia<sup>93</sup>. Il Patto di Stato è approvato nel dicembre del 2017 ed entra in vigore nel 2018 con il nuovo governo di Pedro Sanchez.

Nonostante la giovane età della democrazia spagnola, dunque, si può affermare che in pochi decenni le politiche sociali per l'uguaglianza e contro la violenza di genere hanno avuto "uno sviluppo spettacolare" [Lombardo e León 2014: 14], rendendo la Spagna un caso paradigmatico nel panorama europeo [Hernández, Escartín e Van Dick 2014; Olivella Quintana 2015]. A seguito dell'applicazione della Legge Organica nel 2004, la Spagna sembra aver messo da parte l'adozione di piani nazionali sulla violenza di genere fino al 2016, quando comincia l'elaborazione del Patto di Stato<sup>94</sup>. In Spagna, tra il 2004 e il 2016 sono stati varati diversi Piani d'Azione Regionali, elaborati e applicati dai governi delle regioni autonome dello Stato spagnolo<sup>95</sup>, in molti casi in collaborazione con i municipi locali. Queste iniziative locali guidano azioni politiche concrete in materia di violenza, contribuendo a delineare un quadro nazionale molto eterogeneo.

Nonostante gli importanti progressi, la società spagnola continua a essere caratterizzata da disuguaglianze di genere importanti e a registrare numerosi casi di violenza contro le donne [Ferrer e Bosch 2006; FRA 2014; Hernández, Escartín e Van Dick 2014; Olivella Quintana 2015; Plataforma CEDAW España 2014]. Nuovi recenti fatti di violenza particolarmente brutali hanno dato nuovo impulso al movimento femminista nazionale, accendendo il dibattito sul sistema legale attualmente in voga. Le critiche principali sono volte all'eccessiva attenzione – in termini di normative e di politiche – alla violenza domestica a scapito di altre forme di violenza di genere, all'impostazione eteronormativa delle leggi e alla mancanza di un approccio intersezionale che tenga conto delle molteplici forme di discriminazione di cui le donne sono vittime [Olivella Quintana 2015]. L'acceso dibattito nazionale è indice di un'importante partecipazione critica intorno ai temi della violenza di genere, a tutti i livelli della società e all'interno di istituzioni pubbliche, partiti politici, centri di ricerca e università, mezzi di comunicazione, associazioni della società civile, circoli di attivisti/e, etc.

Di seguito si propone l'analisi di un ristretto numero di "buone pratiche" orientate al contrasto alla violenza contro le donne: la raccolta dei dati e la funzione dell'Osservatorio di Stato sulla violenza di genere, il ruolo dei media nella comunicazione sulla violenza di genere e infine i programmi nazionali per uomini maltrattanti.

### 3.3.1 La raccolta dei dati e l'Osservatorio di Stato sulla violenza di genere

In Spagna nel 2018 47 donne sono state uccise per mano del loro compagno o ex compagno: è il numero più basso da quando nel 2003 si sono cominciati a registrare dati ufficiali<sup>96</sup>. La Spagna è stata uno dei primi paesi in Europa a contabilizzare il numero di femminicidi grazie all'azione congiunta di diverse istituzioni. Prima ancora dell'applicazione della Legge Organica sulla violenza di genere, nel **2002 il Consiglio Generale del Potere Giudiziario (CGPJ)** istituì un **Osservatorio contro la violenza**

---

<http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/home.htm>. Il documento che illustra gli assi di intervento e le misure previste dal patto è disponibile a questo indirizzo:

[http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento\\_refundido\\_PEVG\\_.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf)

<sup>92</sup> A questo proposito si veda l'articolo "*El pacto de Estado contra la violencia machista considera también víctimas a las mujeres que no han denunciado*", eldiario.es, 20 luglio 2017. L'articolo è disponibile a questo indirizzo:

[https://www.eldiario.es/sociedad/acuerdo-politico-violencia-dotacion-millones\\_0\\_667033971.html](https://www.eldiario.es/sociedad/acuerdo-politico-violencia-dotacion-millones_0_667033971.html).

<sup>93</sup> [https://www.eldiario.es/sociedad/violencia-machista-esperado-feminismo-fraguarse\\_0\\_816119184.html](https://www.eldiario.es/sociedad/violencia-machista-esperado-feminismo-fraguarse_0_816119184.html)

<sup>94</sup> Secondo l'Avvocata Carla Vall i Duran, le disposizioni della nuova legge hanno condotto a un rinnovamento profondo e globale delle politiche pubbliche in materia di violenza, senza la necessità di applicare piani d'azione *ad hoc*. Intervista a Carla Vall i Duran, avvocatessa specializzata in violenza di genere, 23 gennaio 2019.

<sup>95</sup> La peculiare organizzazione del territorio nazionale fa sì che molte competenze siano delegate alle sedici comunità e città autonome.

<sup>96</sup> In 15 anni, il totale delle donne uccise è stato di 975. "47 asesinadas por sus parejas y exparejas... y otros feminicidios", El País, 2 gennaio 2019. L'articolo è disponibile a questo indirizzo: [https://elpais.com/politica/2019/01/02/actualidad/1546454181\\_432183.html](https://elpais.com/politica/2019/01/02/actualidad/1546454181_432183.html).

**domestica e di genere**, con l'obiettivo che l'Amministrazione della Giustizia raccogliesse tali dati e li rendesse pubblici attraverso periodici rapporti annuali<sup>97</sup>.

La Legge Organica 1/2004<sup>98</sup> **istituisce inoltre l'Osservatorio di Stato sulla violenza di genere, un organo interministeriale** responsabile di consulenze, valutazioni, del coordinamento interistituzionale e dell'elaborazione di rapporti, studi e proposte in materia di violenza di genere<sup>99</sup>. È un ente ascritto alla Segreteria di Stato in materia di Servizi Sociali e Uguaglianza, attraverso la Delegazione di Governo sulla violenza di genere<sup>100</sup>. Tra le sue principali funzioni vi sono:

- la promozione di una **collaborazione inter-istituzionale in materia di violenza di genere e l'attiva partecipazione ad essa**;
- **la raccolta, analisi e diffusione d'informazioni** periodiche, omogenee e sistematiche sulla violenza di genere, **provenienti dalle amministrazioni pubbliche**, da altri organi dello Stato con competenze in materia e da enti privati. A questo scopo sono stati creati un *database* e un sistema di indicatori specifici. In tale ambito l'Osservatorio è anche tenuto a elaborare raccomandazioni e proposte per migliorare il sistema d'indicatori e raccolta dati;
- **la raccolta d'informazioni e la valutazione delle politiche pubbliche e delle azioni dei soggetti privati** in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, oltre all'**elaborazione di proposte attuative**;
- **l'elaborazione di rapporti e di studi specifici** sul fenomeno della violenza;
- **la gestione delle relazioni con istituzioni simili attive a livello internazionale, nazionale e con le comunità autonome dello Stato spagnolo**<sup>101</sup>;
- **la pubblicazione di un rapporto annuale**<sup>102</sup> e di un **rapporto esecutivo**<sup>103</sup>.
- **il coordinamento di alcuni gruppi di lavoro** su tematiche specifiche, quali ad esempio gli studi sulle disabilità causate dalla violenza di genere (2009), sulla PAS (*Parental Alienation Syndrome*) (2010) e sui minori vittime di violenza di genere (2011).

Ai fini della raccolta sistematica di dati disaggregati sui casi di violenza domestica e di genere<sup>104</sup>, **l'Osservatorio di Stato collabora sistematicamente con il Ministero della Giustizia e l'Istituto Nazionale di Statistica**. Il sistema di raccolta dei dati amministrativi è migliorato considerevolmente grazie all'istituzione del **Registro Centrale per la protezione delle vittime di violenza domestica e violenza di genere**<sup>105</sup>, in seno al Ministero della Giustizia, incaricato di raccogliere tutti i dati rilevanti dai servizi amministrativi dello Stato. In particolare il Registro raccoglie i dati disaggregati sui reati per violenza domestica e violenza di genere, registrando informazioni sulla vittima (sesso, età, tipo di relazione con il maltrattante), sull'imputato, sul tipo di offesa, sul luogo del delitto, sulle eventuali misure di protezione applicate e sulle sentenze definitive. Annualmente l'Istituto Nazionale di Statistica riceve i dati provenienti dal Ministero della Giustizia, in particolare sulle ordinanze di protezione e le sentenze definitive, ed è incaricato di verificare gli errori e analizzare le informazioni sul tipo di reato e sulle relative infrazioni del Codice Penale [Walby 2016].

---

<sup>97</sup> Le informazioni generali sull'Osservatorio del Potere Giudiziario, così come i dati statistici, le pubblicazioni, i rapporti e i manuali per professionisti della Giustizia sono facilmente accessibili sul sito del Potere Giudiziario a questo indirizzo: <http://www.poderjudicial.es>.

<sup>98</sup> Legge Organica 1/2004, articolo 30. Il testo completo della legge è disponibile a questo indirizzo: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-21760-consolidado.pdf>.

<sup>99</sup> L'Osservatorio è stato istituito formalmente dal Decreto 253/2006, del 3 marzo, disponibile a questo indirizzo: [http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/va/instituciones/observatorioEstatadocs/Real\\_Decreto\\_253\\_2006.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/va/instituciones/observatorioEstatadocs/Real_Decreto_253_2006.pdf)

<sup>100</sup> Il sito ufficiale dell'Osservatorio di Stato si trova a questo indirizzo:

<http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/va/instituciones/observatorioEstatad/home.htm>

<sup>101</sup> Per un'analisi dettagliata si rimanda al sito dell'Osservatorio di Stato.

<sup>102</sup> I rapporti annuali sono disponibili a questo indirizzo:

<http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesAnuales/home.htm>.

<sup>103</sup> I rapporti esecutivi sono disponibili a questo indirizzo:

<http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesEjecutivos/home.htm>

<sup>104</sup> Il Rapporto Internazionale "Violenza contro le donne" del Centro Reina Sofia (2007), menzionato in "Solo 23 países saben cuantas mujeres mueren al año por violencia machista", El País, 2 giugno 2007, è disponibile a questo indirizzo:

[https://elpais.com/diario/2007/06/02/sociedad/1180735203\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2007/06/02/sociedad/1180735203_850215.html).

<sup>105</sup> Il sito ufficiale del Registro è disponibile a questo indirizzo:

<http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/registros/registro-central-para>.

Nel caso dell'elaborazione del recente **Patto di Stato contro la violenza di genere**, l'Osservatorio di Stato sulla violenza contro le donne ha proposto la formazione di un **Gruppo di Lavoro** per estendere la riflessione sulle misure da adottare e per raccogliere i contributi di tutte le entità rappresentate al suo interno. A conclusione dei lavori è stato elaborato e consegnato al Parlamento un documento che raccoglie tutte le misure necessarie a migliorare i servizi a sostegno delle donne vittime di violenza di genere e dei/le minori coinvolti/e. Affinché il documento potesse riunire le diverse sensibilità e proposte, **il Gruppo di Lavoro ha coinvolto anche i Governi Regionali delle comunità autonome e le associazioni specializzate della società civile**, arrivando a un numero di 46 partecipanti.

Numerose organizzazioni della società civile chiedono da anni che siano contabilizzate anche le morti di donne per mano di uomini con cui queste non avevano necessariamente una relazione (compagno o ex compagno). In risposta a questa istanza, dalla fine del 2018 le Delegazioni del Governo presenti nelle Comunità Autonome dello Stato spagnolo sono tenute a inviare al Governo i dati su tutte le morti violente avvenute<sup>106</sup>. L'attuale delegata del Governo per la Violenza di genere, Pilar Llop, ha confermato la necessità di continuare la raccolta dati e di estenderla a tutti i casi di violenza *machista* contro le donne. Tale procedimento è fondamentale per l'elaborazione di *evidence based policies*, come richiesto dall'articolo 11 della Convenzione di Istanbul.

Una raccolta dati sistematica permette di conoscere con precisione l'entità del fenomeno e quindi di poter offrire argomentazioni politiche valide, atte a giustificare l'investimento pubblico a favore di misure di prevenzione e contrasto della violenza di genere, quali quelle proposte nel Patto di Stato<sup>107</sup>.

**Tabella 3.8 L'Osservatorio di Stato sulla violenza di genere**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Cooperazione e coordinamento inter-istituzionale	Art. 7 "Politiche globali e coordinate" Art. 9 "Organizzazioni non governative e società civile"
Raccolta di dati amministrativi ed elaborazione di studi specifici	Art. 11 "Raccolta dei dati e ricerca"
Sensibilizzazione intorno al fenomeno della violenza domestica	Art. 13 "Sensibilizzazione"

### 3.3.2 Il ruolo dei media per una cultura di "tolleranza zero"

La **Legge Generale sulla Pubblicità**<sup>108</sup> (1988) aveva già stabilito l'illegittimità di tre tipi di discriminazione sessuale nell'ambito dell'informazione commerciale: la rappresentazione offensiva della donna attraverso l'uso del suo corpo come mero oggetto, senza alcun legame tra l'immagine e il prodotto; la raffigurazione di situazioni di violenza o dominazione di un uomo nei confronti di una donna; l'esposizione esplicita di un unico destinatario (uomo o donna) per reclamizzare un prodotto che potesse essere utilizzato da entrambi i sessi. Nel 1994, in seno all'Istituto delle Donne, è stato fondato l'**Osservatorio dell'Immagine delle Donne**, con l'obiettivo di "*realizzare i vincoli legali a livello europeo e nazionale, in merito alla promozione di un'immagine equilibrata e non stereotipata delle donne*"<sup>109</sup>. L'Osservatorio è incaricato di realizzare studi e ricerche sulla rappresentazione delle donne in pubblicità e nei mezzi di comunicazione e, qualora rilevi rappresentazioni sessiste, può realizzare azioni specifiche volte a far rimuovere le immagini stereotipate<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> "Laura Luelmo figurará en la nueva estadística de violencia de género", El País, 20 dicembre 2018. L'articolo è disponibile a questo indirizzo: [https://elpais.com/sociedad/2018/12/20/actualidad/1545300116\\_467264.html](https://elpais.com/sociedad/2018/12/20/actualidad/1545300116_467264.html)

<sup>107</sup> Le recenti dichiarazioni del partito di estrema destra Vox a favore dell'abrogazione della Legge Organica 1/2004 all'indomani delle elezioni del Parlamento del Governo dell'Andalusia hanno destato non poche preoccupazioni a livello nazionale, nello Stato come nella società civile. A proposito del posizionamento politico di Vox si veda l'articolo "*Dergar la ley de violencia de género y otros planes de Vox contra el feminismo*", pubblicato su El País, 3 dicembre 2018.

<sup>108</sup> *Ley General de Publicidad*, Legge 34/1988, è disponibile a questo indirizzo: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-26156>.

<sup>109</sup> Il sito dell'Osservatorio sull'Immagine delle donne è disponibile a questo indirizzo: <http://www.inmujer.gob.es/observatorios/observImg/home.htm>.

<sup>110</sup> A titolo di esempio, nei Paesi Baschi, la commissione Begira è nata in seno al locale Istituto delle Donne Emakunde ed è integrata da amministrazioni pubbliche locali, università, mezzi di comunicazione regionali, associazioni specializzate ed esperti indipendenti. Il sito ufficiale di Begira si trova a questo indirizzo:

Tali principi sono ribaditi, consolidati e ampliati grazie alla **Legge Organica 1/2004 sulla violenza di genere** che, nel capitolo sulla pubblicità e sui mezzi di comunicazione<sup>111</sup>, tratta specificamente la questione dei media e stabilisce che le pubblicità lesive dell'immagine della donna sono illegali e sanzionate dagli enti responsabili di vigilare sulla condotta dei mezzi di comunicazione, che l'amministrazione pubblica è responsabile della tutela dei diritti fondamentali e tenuta a promuovere accordi di autoregolamentazione in materia. Infine, **i mezzi di comunicazioni hanno l'obbligo di promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne e di diffondere "informazioni oggettive" sui fatti di violenza**, che *"garantiscono la difesa dei diritti umani, della libertà e dignità delle donne vittime di violenza e dei/lle loro figli/e"*, con particolare attenzione al *"trattamento grafico delle informazioni"*.

All'inizio degli anni 2000 si è verificata un'articolazione virtuosa tra le richieste delle associazioni femministe e della società civile, le discussioni critiche promosse da un ristretto numero di giornaliste/i all'interno delle redazioni e l'approvazione della nuova legge. La congiuntura positiva tra questi elementi ha permesso di generare lo sviluppo di nuove pratiche nell'ambito della comunicazione. In primo luogo, è importante sottolineare che in Spagna si parla comunemente di **"violenza di genere"**, di **"violenza machista"**, di **"femminismo"** e che tali espressioni fanno parte del linguaggio corrente utilizzato dai media – indipendentemente dall'orientamento politico della testata – così come da rappresentanti di tutti gli schieramenti politici. Attraverso la Legge Organica 1/2004, lo Stato ha adottato l'espressione "violenza di genere", favorendo in questo modo l'istituzionalizzazione del termine e la sua diffusione a tutti i livelli della società<sup>112</sup>. **Il cambiamento linguistico promosso dalla Legge Organica ha permesso di sviluppare un vocabolario specifico per narrare i fatti di violenza e allo stesso tempo è riuscito a renderlo popolare attraverso l'uso quotidiano sui media e sui social network**. Inoltre, la legge ha generato dibattito e processi di autocritica all'interno delle redazioni. Nel corso degli ultimi anni in tutto il Paese si sono moltiplicate le iniziative dedicate alla formazione in materia di violenza di genere, rivolte a giornaliste/i e ad altri professionisti della comunicazione<sup>113</sup>.

La **Legge Organica 1/2004 sulla violenza di genere** e la successiva **Legge 7/2010 sulla Comunicazione Audiovisiva**<sup>114</sup> hanno posto l'accento sulla rilevanza del ruolo dei media nel processo di sensibilizzazione della società a questi temi, sul dovere di evitare forme di discriminazione di genere e sulla loro responsabilità nel partecipare ad attività di prevenzione. Nella pratica, tale invito a una responsabilità attiva si è tradotto nello sviluppo di **codici deontologici e manuali per le buone pratiche**. Pur con un andamento irregolare e in maniera non uniforme a livello nazionale, negli ultimi anni sono stati moltissimi i documenti con indicazioni vincolanti, elaborati da organizzazioni, governi municipali e regionali, Istituti delle Donne presenti a livello locale, singole testate oppure organizzazioni di giornalisti, spesso in collaborazione con università e centri di ricerca. A titolo di esempio vale la pena citare alcuni casi: il **Decalogo per il trattamento informativo della violenza machista**, elaborato dall'Associazione per la Stampa di Madrid (2015)<sup>115</sup>, il **Codice deontologico di autoregolamentazione per la pubblicità e la comunicazione non sessista** elaborato dall'Istituto delle Donne dei Paesi Baschi (2016)<sup>116</sup>, quello creato dall'Ordine dei giornalisti della regione de La Rioja, in collaborazione con il comune di Logroño (2018)<sup>117</sup> e infine il **Codice professionale per l'elaborazione di informazioni sulla violenza machista**, elaborato dalla rete radiotelevisiva pubblica della regione Andalusia, Canal Sur Radio e Televisione (2018)<sup>118</sup>.

Diverse testate nazionali hanno inoltre creato nuove **figure professionali specializzate**, incaricate di promuovere un *mainstreaming* di genere all'interno del proprio sistema informativo e garantire il trattamento di tutte le notizie in modo egualitario, non sessista e appropriato, con particolare attenzione ai casi di

---

[http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/temas\\_medios\\_intro/es\\_def/adjuntos/begira.que\\_es.pdf](http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/temas_medios_intro/es_def/adjuntos/begira.que_es.pdf).

<sup>111</sup> Capitolo II, articoli dal 10 al 14.

<sup>112</sup> Intervista a Ana Requena, Capo Redattrice in materia di uguaglianza per la testata eldiario.es., 22 gennaio 2019.

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> *Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual*, si vedano in particolare gli articoli 4.2 e 18.1. Il testo della legge è disponibile a questo indirizzo: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-5292-consolidado.pdf>.

<sup>115</sup> *Decálogo para el tratamiento informativo de la violencia machista*, disponibile a questo indirizzo: <https://www.apmadrid.es/decalogo-para-el-tratamiento-informativo-de-la-violencia-machista/>.

<sup>116</sup> *Código deontológico y de autorregulación para la publicidad y la comunicación no sexistas*, disponibile a questo indirizzo:

[http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/temas\\_medios\\_intro/es\\_def/adjuntos/begira.codigo.deontologico.pdf](http://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/temas_medios_intro/es_def/adjuntos/begira.codigo.deontologico.pdf).

<sup>117</sup> *Código deontológico y de autorregulación para la publicidad y la comunicación no sexistas*, disponibile a questo indirizzo:

<https://www.casadelosperiodistas.com/wp-content/uploads/2018/10/Codigo-No-Sexista-2018.pdf>.

<sup>118</sup> *Código de los profesionales de CSTV para la elaboración de informaciones sobre violencia machista*, disponibile a questo indirizzo:

[http://www.canalsur.es/recursos/archivos\\_offline/2018/1/29/1517223496337Contra\\_violencia\\_machista.pdf](http://www.canalsur.es/recursos/archivos_offline/2018/1/29/1517223496337Contra_violencia_machista.pdf).

violenza di genere. Ispirandosi alla figura del *gender editor* nominata dal New York Times a ottobre 2017 a seguito del “caso Weinstein”<sup>119</sup>, nel 2018 il giornale **El País** ha designato una **corrispondente di genere**<sup>120</sup> e la testata online **eldiario.es.**, già nota per il blog *Micromachismos*<sup>121</sup>, ha assunto una nuova figura, ovvero una **capo redattrice di genere**<sup>122</sup>. In linea con le indicazioni contenute nei manuali sopra citati, tali figure partecipano alle riunioni di redazione e alle discussioni sulla linea editoriale della testata e hanno un ruolo orientato a **promuovere una prospettiva di genere in tutti i settori editoriali**. Queste sono tenute a dare spazio a determinati temi nell’ambito delle politiche di uguaglianza, del femminismo, delle relazioni tra i generi, non all’interno di unità separate ma in maniera globale e trasversale (per esempio in “politica internazionale”, in “economica”, in “cultura e società”, etc.). Le capo redattrici di genere hanno inoltre la responsabilità di garantire un equilibrio tra le opinioni delle donne e degli uomini e di vigilare sul trattamento mediatico dei casi di violenza. In queste circostanze in particolare, esse sono tenute, non solo a evitare gli errori più banali (come parlare di “delitto passionale” o di “gelosia”), ma soprattutto a **ideare strategie corrette ed efficaci per narrare lo svolgimento dei fatti**, contribuendo a offrire informazioni generali sul contesto in cui hanno avuto luogo gli abusi, a segnalare la ricorrenza di casi di questo tipo al di là del singolo episodio, e infine a prevenire forme di vittimizzazione secondaria nei confronti delle vittime.

È importante notare che dal 2016 a oggi diversi casi di violenza di genere hanno avuto una notevole risonanza a livello nazionale, contribuendo a mantenere il tema nell’agenda mediatica e politica, oltre ad allargare e consolidare l’interesse nei confronti del fenomeno. I casi di Diana Quer in Galizia nel 2016<sup>123</sup>, de “*La Manada*” a Pamplona nel 2017<sup>124</sup> e infine di Laura Luelmo nel 2018<sup>125</sup>, hanno alimentato e approfondito il dibattito su questi temi, già al centro di una continua espansione di blog e comunità virtuali attive sui *social network*, oltre che di manifestazioni femministe molto partecipate, tra cui la manifestazione “storica” dell’8 marzo 2018<sup>126</sup>.

È importante notare che la normativa spagnola non solo stabilisce **standard per evitare l’uso di rappresentazioni sessiste** e impedire modalità di costruzione delle notizie dannose nei confronti delle vittime di violenza e delle donne in generale, ma istituisce **meccanismi e strategie per denunciare gli abusi e sanzionarne gli autori**. A titolo di esempio, vale la pena di ricordare un caso di pubblicità sessista che coinvolgeva diversi paesi e che portò alla prima sentenza (2013) contro il **calendario delle “Ragazze di Ryan air”**, prodotto dall’azienda fin dal 2007<sup>127</sup>. Il tribunale commerciale di Malaga ha considerato la campagna illegale, poiché le hostess di bordo erano rappresentate “*in pose sessualmente ammiccanti*” e “*il corpo delle donne veniva usato come mero oggetto, allo scopo di attirare l’attenzione del consumatore*” [COE 2016]. La compagnia aerea irlandese è stata obbligata a ritirare il calendario e a evitarne la riproduzione in futuro. A seguito della sentenza, l’azienda ha presentato ricorso senza successo: l’*Audiencia de Malaga* ha infatti confermato il carattere sessista della pubblicità, aggiungendo che “*denigra la professione di hostess, la quale richiede una notevole preparazione e non può essere collegata al semplice fatto di avere un certo fisico o di essere belle*”. Attraverso la campagna di Ryanair, secondo la risoluzione del Tribunale, “*le donne sono associate a comportamenti stereotipati*” e questo “*come*

---

<sup>119</sup> “*Jessica Bennett, Our New Gender Editor, Answers Your Questions*”, articolo disponibile a questo indirizzo:

<https://www.nytimes.com/2017/12/13/reader-center/jessica-bennett-our-new-gender-editor-answers-your-questions.html>.

<sup>120</sup> “*El País crea una corresponsalia de género*”, articolo disponibile a questo indirizzo:

[https://elpais.com/politica/2018/05/11/actualidad/1526063643\\_313967.html](https://elpais.com/politica/2018/05/11/actualidad/1526063643_313967.html).

<sup>121</sup> Si tratta di un blog inaugurato nel 2015 con l’obiettivo di dare voce e visibilità alle storie di ordinario *machismo* vissuto dalle donne quotidianamente. Il blog è disponibile a questo indirizzo: <https://www.eldiario.es/micromachismos/>.

<sup>122</sup> “*eldiario.es refuerza su equipo. Ana Requena, nueva redactora jefa de Género*”, articolo disponibile a questo indirizzo: [https://www.eldiario.es/redaccion/eldiarioes-refuerza-equipo\\_6\\_811628859.html](https://www.eldiario.es/redaccion/eldiarioes-refuerza-equipo_6_811628859.html).

<sup>123</sup> Sul caso di Diana Quer, si veda la pagina dedicata de El País, a questo indirizzo:

[https://elpais.com/tag/diana\\_maria\\_quer\\_lopez\\_pinel/a](https://elpais.com/tag/diana_maria_quer_lopez_pinel/a).

<sup>124</sup> Sul caso de *La Manada*, il “branco”, si veda la pagina de El País, a questo indirizzo: [https://elpais.com/tag/caso\\_la\\_manada/a](https://elpais.com/tag/caso_la_manada/a).

<sup>125</sup> Sul caso di Laura Luelmo, assassinata a dicembre del 2018, si veda la pagina de El País a questo indirizzo:

[https://elpais.com/tag/laura\\_luelmo\\_hernandez/a](https://elpais.com/tag/laura_luelmo_hernandez/a).

<sup>126</sup> María Ángeles Carmona Vergara, Presidentessa dell’Osservatorio di Stato sulla violenza di genere ha definito la manifestazione dell’8 marzo come “un giorno storico” in cui si è mostrata la maturità nazionale sulle questioni di genere e la straordinaria reazione d’indignazione di fronte a casi di recente violenza nei confronti di donne. A questo proposito si veda l’intervista pubblicata su El País il 23 luglio 2018, disponibile a questo indirizzo: [https://elpais.com/elpais/2018/07/17/masterdeperiodismo/1531823086\\_394252.html](https://elpais.com/elpais/2018/07/17/masterdeperiodismo/1531823086_394252.html).

<sup>127</sup> La denuncia è stata presentata dall’associazione spagnola *Alianza para la Defensa de Consumidores y Usuarios Activos* (Adecua) e sostenuta dalla Procura, dall’Istituto delle Donne, dall’Osservatorio sull’Immagine delle Donne e dalla Federazione di Donne Progressiste.

dichiarato dal legislatore nella Legge Organica sulle misure di protezione integrale contro la violenza di genere, contribuisce alla violenza di genere<sup>128</sup>.

In conclusione, i mezzi di comunicazione hanno partecipato attivamente e in maniera propositiva al profondo cambiamento sociale generato dalla Legge Organica 1/2004, dando visibilità alle lotte femministe e contribuendo al dibattito politico in materia di violenza di genere.

**Tabella 3.9 Il ruolo dei media**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Promozione del cambiamento della percezione delle disuguaglianze di genere e del fenomeno della violenza	Art. 12 "Obblighi generali"
Diffusione delle informazioni sulle azioni promosse dallo Stato per il contrasto della violenza di genere	Art. 13 "Sensibilizzazione"
Formazione degli/le giornalisti/e e professionisti della comunicazione per un uso non sessista del linguaggio e per un'adeguata copertura dei fatti di violenza di genere	Art. 15 "Formazione delle figure professionali"
Promozione dell'impegno del settore privato, del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e dei media	Art. 17 "Partecipazione del settore privato e dei mass media"

### 3.3.3 I programmi per autori di violenza

Nel capitolo dedicato alla prevenzione, l'articolo 16 della Convenzione di Istanbul richiede agli Stati di istituire programmi per gli uomini maltrattanti, affinché adottino comportamenti non violenti nei confronti della (ex) partner<sup>129</sup>. Tali programmi possono essere a partecipazione volontaria oppure imposti dalla giustizia ai fini di prevenire la recidiva. A livello europeo la situazione è molto varia e solo in pochi casi lo Stato investe allo stesso modo in entrambi i tipi d'intervento [Hester e Liley 2014]<sup>130</sup>.

Per illustrare il contesto spagnolo vale la pena accennare a due film della regista Iciar Bollain che hanno contribuito allo sviluppo di una sensibilità nazionale intorno a questi temi. Nel 2002 il cortometraggio *Amores que matan* aveva tematizzato il fenomeno della violenza contro le donne attraverso la prospettiva di chi commette gli atti di violenza, interrogando il pubblico spagnolo sull'opportunità in intervenire attraverso programmi di trattamento terapeutico per promuovere il cambiamento dei comportamenti dei maltrattanti<sup>131</sup>. Qualche anno dopo, il film *Te doy mis ojos* (2004), della stessa regista, sviluppa con maggiore complessità le dinamiche della violenza domestica, dedicando diverse scene al percorso terapeutico intrapreso dal co-protagonista del film, un uomo che compie atti di violenza sempre più gravi nei confronti della compagna<sup>132</sup>. Da allora il film è stato considerato un'opera fondamentale per comprendere e illustrare il funzionamento di una relazione segnata dalla violenza, attraverso il duplice sguardo sulla vittima e sul carnefice, ed è stato utilizzato sistematicamente come strumento didattico-pedagogico nelle formazioni specializzate sui programmi per maltrattanti. Il notevole interesse nazionale nei confronti di questi due film indica come, negli anni che precedono l'adozione della Legge Organica 1/2004, si sia sviluppata in Spagna anche una crescente attenzione alla figura degli uomini aggressori. In quello stesso periodo lo Stato spagnolo ha avviato un processo per dare uniformità alle proposte terapeutiche per la presa in carico degli autori di violenza, valutandone sistematicamente gli interventi e redigendo nuovi manuali che servissero da guida per gli operatori e operatrici responsabili della loro attuazione.

<sup>128</sup> Europapress, articolo del 1 febbraio 2017, "La Audiencia de Málaga considera sexista una publicidad de Ryanair con azafatas en bikini", disponibile a questo indirizzo: <https://www.europapress.es/andalucia/malaga-00356/noticia-audiencia-malaga-considera-sexista-publicidad-rynair-azafatas-biquini-20170201193335.html>.

<sup>129</sup> Articolo 16, "Programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento".

<sup>130</sup> Si vedano anche i rapporti pubblicati dal GREVIO, in particolare i paragrafi dedicati all'articolo 16, disponibili a questo indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/country-monitoring-work>.

<sup>131</sup> A proposito di *Amores que matan* si veda l'articolo sulla proiezione al CCCB di Barcellona a questo indirizzo: <http://www.cccb.org/es/actividades/ficha/iciar-bollain-amores-que-matan/219543>.

<sup>132</sup> Il film, in italiano "Ti do i miei occhi", ha vinto numerosi riconoscimenti a livello nazionale e internazionale: [https://es.wikipedia.org/wiki/Te\\_doy\\_mis\\_ojos](https://es.wikipedia.org/wiki/Te_doy_mis_ojos).

**Oggi in Spagna esistono tre tipi di programmi per autori di violenza di genere:** due in ambito giudiziario (i programmi all'interno del carcere per i condannati per reati di violenza di genere e quelli imposti come misura alternativa in sostituzione della pena) e uno a partecipazione volontaria, senza alcun obbligo imposto dal sistema di giustizia.

Per quanto riguarda i **programmi nell'ambito della giustizia**, il trattamento degli autori di violenza all'interno degli Istituti Penitenziari ha una lunga tradizione e ha mostrato importanti risultati [Pérez Ramírez 2013]. Il primo programma per uomini maltrattanti è stato sviluppato in ambito accademico all'inizio degli anni '90, nei Paesi Baschi, per affiancare diverse azioni orientate all'assistenza psicologica delle vittime di violenza domestica e dei/lle minori coinvolti/e. Con la **Legge Organica del 2004** s'istituiscono **programmi specifici per il trattamento dei condannati per violenza di genere**<sup>133</sup> **all'interno del sistema giudiziario** attraverso la Segreteria Generale delle Istituzioni Penitenziarie<sup>134</sup>. Si genera inoltre un quadro organico per l'introduzione di pratiche sistematiche per la presa in carico degli autori di violenza che hanno commesso reati punibili dalla giustizia. Con la nuova Legge, le *Juntas de Tratamiento* sono tenute a valutare la partecipazione dei condannati a tali programmi come misura per la concessione di permessi o per la libertà condizionale. A complemento della Legge Organica, a maggio del 2005 è stato approvato un **Decreto Reale (RD 515/2005)** che regola le circostanze di esecuzione della sospensione della pena detentiva, essendo un numero importante di tali sospensioni associate a delitti per violenza di genere [Ruiz Arias *et al.* 2010].

**In ambito carcerario, un primo programma sperimentale rivolto a detenuti** era già stato attivato nel **2001**, utilizzando come guida il manuale elaborato dallo psicologo e ricercatore dell'Università dei Paesi Baschi Enrique Echeburúa, incaricato lui stesso di valutare l'iniziativa. Nel **2004**, a seguito della revisione del progetto pilota, viene inaugurato un primo programma specifico di intervento chiamato **Programma di trattamento in carcere per i maltrattanti in ambito familiare**, accompagnato da un manuale elaborato a tale scopo [San Martín *et al.* 2005]. L'intervento proponeva un approccio clinico con una metodologia cognitivo-comportamentale ed era rivolto a detenuti condannati per reati associati alla violenza di genere. Fino al 2010 questo è stato il programma di riferimento per l'Istituzione Penitenziaria e per gli operatori e operatrici tenuti a intervenire in tale ambito. L'applicazione del programma a livello nazionale ha dimostrato la qualità e l'efficacia dell'intervento, ottenendo una valutazione complessivamente positiva [Echeburúa e Fernández-Montalvo 2009].

Oggi lo Stato è tenuto a offrire un trattamento specifico per gli uomini autori di violenza di genere nel corso del periodo di detenzione. Pur non essendo obbligati a partecipare al programma, i detenuti vi prendono parte in maniera volontaria, spesso per mostrare una buona condotta agli occhi dell'istituzione carceraria e in alcuni casi con un interesse strumentale al conseguimento di permessi e altri benefici [Geldschläger 2011].

Alla luce dei risultati dei programmi all'interno del sistema penitenziario<sup>135</sup>, si è vista la necessità di elaborare un **programma nazionale come misura alternativa al carcere**, per evitare l'aumento di casi di recidiva per reati associati alla violenza di genere [Pérez Ramírez *et al.* 2013]. A pochi anni dall'applicazione della Legge Organica 1/2004, nel **2010**, è stato istituito il **programma PRIA - Programma d'intervento per gli aggressori**, che ha rappresentato una svolta nella presa in carico degli aggressori da parte dello Stato spagnolo [Ruiz Arias *et al.* 2010], ed è stato in vigore fino al 2017, quando è stato rivisto e sostituito dal programma PRIA-MA.

Dopo aver avviato un processo di unificazione di diverse esperienze, lo Stato ha adottato una strategia più chiara in questa direzione introducendo tali programmi PRIA e creando una struttura nazionale responsabile per la loro esecuzione, chiamata **Servizi di Gestione delle Pene e Misure Alternative**<sup>136</sup>. Il PRIA trovava applicazione a livello nazionale (con la sola eccezione della Comunità Autonoma della Catalogna che ha una competenza autonoma in materia penitenziaria) e **l'obiettivo era evitare la commissione di nuovi reati per chi è già stato condannato per violenza di genere** [Geldschläger

---

<sup>133</sup> *Ley Organica 1/2004*, Titolo IV, articolo 42.

<sup>134</sup> Il sito ufficiale della segreteria è disponibile a questo indirizzo: <http://www.institucionpenitenciaria.es>.

<sup>135</sup> Uno dei primi studi valutativi sull'intervento con autori di violenza all'interno del carcere (148 uomini in 18 prigioni spagnole) ha dimostrato una variazione importante delle credenze sull'inferiorità delle donne così come sull'opportunità di utilizzare la violenza come strategia per affrontare le difficoltà quotidiane. È stata riscontrata una riduzione dei sintomi psicopatologici, dell'impulsività e delle manifestazioni rabbiose, oltre a un aumento significativo dell'autostima [Echeburúa e Fernández-Montalvo 2009].

<sup>136</sup> L'istituzione delle SGPMA avviene attraverso il Decreto Reale 840/2011.

2011]. Basato sul **manuale “Violenza di genere: Programma d’intervento con gli aggressori”**, il programma PRIA aveva un approccio cognitivo-comportamentale con una prospettiva di genere, prevedeva 25 sessioni di gruppo, della durata di 2 ore e 30 minuti, una volta alla settimana per sei mesi [Sordi Stock 2015]. La guida integra gli aspetti clinici con la dimensione educativa e motivazionale, in un’ottica di genere, e permette di tracciare i possibili percorsi penali posti sotto la responsabilità dell’Istituzione Penitenziaria. Il programma mirava a eliminare le condotte violente nei confronti della (ex) compagna e a modificare radicalmente gli atteggiamenti e credenze sessiste.

Il ciclo d’incontri previsto dal programma si svolgeva fuori dal carcere, “in ambito comunitario”, e nel corso degli anni ha subito una graduale riconfigurazione. La partecipazione ai programmi era divenuta obbligatoria nei casi di sospensione<sup>137</sup> o sostituzione della pena detentiva<sup>138</sup>, e opzionale nel caso dello svolgimento di lavori socialmente utili<sup>139</sup>. Potevano beneficiare di tali misure **gli uomini condannati per violenza di genere per una pena inferiore a due anni e senza precedenti penali**, per i quali si applicava una sospensione della pena e si offriva la partecipazione obbligatoria al programma come pena alternativa alla condanna in carcere, spesso accompagnata da altre misure quali ad esempio un’ordinanza di allontanamento o di protezione, l’obbligo di comparire periodicamente davanti al giudice, e l’imposizione di eventuali altre misure civili provvisorie<sup>140</sup>. Tali programmi erano condotti dal personale specializzato dei servizi sociali interni alle istituzioni penitenziarie di riferimento o, in alcuni casi, da operatori/trici di associazioni, università e scuole di psicologia, con particolari competenze in tale ambito. L’obbligatorietà del programma era illustrata con chiarezza ai condannati, i quali in caso di diserzione erano tenuti a scontare la propria pena in carcere. Tra le novità rispetto alle strategie d’intervento precedenti vi era senz’altro la definizione di una struttura coerente, con unità specifiche dedicate alle tematiche di genere, proposte terapeutiche specializzate sulla violenza psicologica, incontri tematici sul potere e il controllo, sulle violenze sessuali e l’inclusione di un’unità specializzata sulle conseguenze della violenza sui minori [Ruiz Arias *et al.* 2010].

L’impegno dello Stato spagnolo nella **valutazione sistematica delle politiche** ha permesso di rinnovare e affinare le strategie d’intervento. Un primo studio dal titolo “**Violenza di genere: programma d’intervento per aggressori condannati a misure alternative**” era già stato pubblicato nel 2010<sup>141</sup> e successivamente è stato creato un primo **gruppo di lavoro per valutare il programma PRIA**, che ha tenuto conto della letteratura nazionale e internazionale in materia e del bilancio eseguito dai professionisti coinvolti quotidianamente. Dopo un periodo di monitoraggio di cinque anni (2011-2016), nel **2017** è stato pubblicato il rapporto **Recidiva degli autori di violenza di genere** che, in base alle nuove denunce subite, analizza i dati sul tasso di recidiva degli aggressori a seguito della partecipazione al programma<sup>142</sup>.

I risultati di tale studio hanno mostrato **l’efficacia terapeutica del programma d’intervento per i maltrattanti condannati a misure alternative**. In particolare, i test clinici effettuati a conclusione del programma hanno permesso di osservare un importante cambiamento psicologico nei partecipanti con atteggiamenti meno sessisti, meno episodi di gelosia, meno forme di manipolazione e violenza psicologica nei confronti della compagna, meno conflitti di coppia, una qualità migliore nella relazione tra partner, una maggiore assunzione di responsabilità per gli atti criminali commessi e una più generale empatia e capacità di controllo delle proprie emozioni.

Ai fini dell’analisi del tasso di recidiva dei partecipanti sono stati raccolti dati su nuove denunce della polizia per infrazioni associate alla violenza di genere, in collaborazione con il Ministero degli Interni, in particolare con la Segreteria di Stato per la Sicurezza<sup>143</sup>. Nonostante i risultati siano stati positivi anche in

---

<sup>137</sup> Articolo 83 del Codice Penale Spagnolo.

<sup>138</sup> Articolo 88 del Codice Penale Spagnolo.

<sup>139</sup> Articolo 49 del Codice Penale Spagnolo. A questo proposito si veda l’articolo di Sordi Stock, 2015.

<sup>140</sup> Intervista a Heinrich Geldschläger, psicologo e direttore di ricerca dell’associazione Conexus di Barcellona, membro del consiglio della WWP – EN (*Work with Perpetrators – European Network*), 1 febbraio 2019.

<sup>141</sup> “*Violencia de Género: programa de intervención para agresores en medidas alternativas*”, disponibile a questo indirizzo: [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/estadpm/VDG\\_EVALUACION\\_AUTONOMA.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/estadpm/VDG_EVALUACION_AUTONOMA.pdf).

<sup>142</sup> Il rapporto, dal titolo originale *Reincidencia de los agresores en delitos de violencia de género*, è disponibile a questo indirizzo: [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/estadpm/Informe\\_Reincidencia2017x.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/estadpm/Informe_Reincidencia2017x.pdf).

<sup>143</sup> Il periodo di controllo relativo a nuove eventuali denunce alla polizia è stato compreso tra i sei e i diciotto mesi dalla conclusione del programma. Le autrici del rapporto concordano sull’opportunità di estendere il periodo di monitoraggio e quindi verificare l’andamento del tasso di recidiva su una temporalità più estesa.

ambito terapeutico, il ricorso esclusivo a dati provenienti dal sistema di giustizia, ovvero alla presenza di nuove denunce nei confronti degli uomini maltrattanti già condannati per violenza di genere, rappresenta un problema metodologico della ricerca valutativa. La misurazione di nuovi atti di violenza dovrebbe includere nella valutazione le testimonianze dirette delle (ex) compagne degli uomini che hanno partecipato ai programmi. È significativo, a tal proposito, che nei casi in cui sono state considerate anche le testimonianze delle (ex) partner, il tasso di recidiva si è rivelato tre o quattro volte superiore a quello calcolato unicamente sulla base dei dati forniti dal sistema di giustizia<sup>144</sup>.

Alla luce dei risultati della valutazione del programma PRIA, nel 2017 è stato elaborato il **nuovo programma PRIA-MA, Programma d'intervento con gli aggressori in Misure Alternative**<sup>145</sup>, i cui obiettivi principali sono: (1) l'eliminazione dei comportamenti violenti e la riduzione della recidiva; (2) l'eliminazione dei fattori di rischio variabili e considerati rilevanti nella commissione di reati per violenza di genere; (3) lo sviluppo della motivazione personale e dell'interesse dei condannati rispetto al trattamento e (4) l'intervento a favore di un migliore funzionamento psicologico dei partecipanti.

Un **nuovo manuale** ancora più dettagliato del precedente ha rivisto la metodologia d'intervento in uso, dedicando **una centralità decisiva alla questione di genere e dei comportamenti culturalmente associati alla maschilità**<sup>146</sup>. Anche in questo caso i maltrattanti sono tenuti a seguire una terapia psicologica individuale e di gruppo per un periodo di circa dieci mesi, come misura obbligatoria imposta dal giudice in alternativa al carcere.

Il programma è organizzato in tre fasi:

- una fase iniziale di motivazione e valutazione, attraverso incontri individuali finalizzati a creare un "piano motivazionale" per ogni partecipante, eliminare atteggiamenti di resistenza e favorire l'interesse per un cambiamento personale profondo;
- una fase d'intervento, nel corso della quale si affrontano progressivamente aspetti cruciali del trattamento terapeutico, tra cui lo sviluppo dell'intelligenza emotiva e delle capacità di autocontrollo e gestione della collera, il sostegno all'autostima e all'empatia, il mutamento delle credenze sessiste e degli atteggiamenti misogini, l'assunzione di consapevolezza in merito alle conseguenze della violenza sui/sulle minori, etc.;
- una fase conclusiva di controllo, nel corso della quale si valutano i cambiamenti intervenuti e si porta a compimento l'intervento attraverso un bilancio personalizzato sugli obiettivi raggiunti ed eventuali percorsi di *follow-up*.

Il programma è applicato a livello nazionale e la sua valutazione periodica è affidata al Sottosegretariato Generale delle Pene e Misure Alternative<sup>147</sup> in collaborazione con l'Istituto di Scienze Forensi e della Sicurezza dell'Università Autonoma di Madrid. In ogni comunità autonoma dello Stato spagnolo, organizzazioni di tipo diverso (ONG, associazioni, università, etc.) sono incaricate della gestione dei programmi secondo gli standard richiesti dal Dipartimento del Ministero degli Interni, in particolare dall'ufficio Istituzioni Penitenziarie, responsabile della relazione diretta con i condannati<sup>148</sup>.

Per quanto riguarda i **programmi a partecipazione volontaria**, il panorama nazionale è molto eterogeneo ed è mutato in maniera rilevante a causa della crisi economica del 2008, a seguito della quale molte delle organizzazioni esistenti sono state costrette a rivedere la propria struttura interna o a chiudere. Ad oggi non esiste in Spagna una rete nazionale che associ le diverse organizzazioni<sup>149</sup>, tuttavia nel 2006 un gruppo di esperti/e in materia di violenza di genere e in particolare di accoglienza e sostegno di donne e minori vittime di violenza, ha sviluppato un **manuale di standard per il trattamento degli autori di violenza**, contenente indicazioni terapeutiche e legali [Geldschläger 2011].

---

<sup>144</sup> Intervista a Heinrich Geldschläger, psicologo e direttore di ricerca dell'associazione Conexus di Barcellona, membro del consiglio della WWP – EN (*Work with Perpetrators – European Network*), 1 febbraio 2019.

<sup>145</sup> La pagina ufficiale del programma è disponibile a questo indirizzo:

<http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/PenasyMedidasAlternativas/programas/priama.html>.

<sup>146</sup> Suarez Martinez *et al.*, 2017.

<sup>147</sup> *Subdireccion General de Medio Abierto y Penas y Medidas Alternativas* dipende dalle Istituzioni Penitenziarie e a sua volta dal Ministero degli Interni.

<sup>148</sup> Tra le organizzazioni incaricate dell'attuazione dei programmi vale la pena menzionare la Fondazione Aspacia a Madrid e il programma Contexto a Valencia. A tal proposito si veda anche l'articolo: *Terapia para rehabilitar a maltratadores*, El País, 16 aprile 2018, disponibile a questo indirizzo : [https://elpais.com/politica/2017/12/22/actualidad/1513934674\\_209193.html](https://elpais.com/politica/2017/12/22/actualidad/1513934674_209193.html).

<sup>149</sup> Come è il caso di Relive in Italia.

Fino a oggi lo Stato spagnolo non ha stabilito linee di finanziamento pubblico a sostegno dei programmi per uomini maltrattanti al di fuori del sistema giudiziario<sup>150</sup>. I programmi a partecipazione volontaria sono spesso sostenuti da finanziamenti di enti locali (quali il governo municipale o regionale), in forma occasionale o attraverso appalti che garantiscono la continuità operativa per diversi anni. In quest'ultimo caso, le associazioni specializzate vincitrici dell'appalto gestiscono servizi pubblici gratuiti, aperti a chiunque sia motivato a partecipare. È il caso del **Servizio di Attenzione per Uomini (SAH)** attivo dal 2005 per il Comune di Barcellona<sup>151</sup>, di **Contexto** a Valencia<sup>152</sup>, del **Servizio di Attenzione Psicologica per Uomini** del Governo Aragonese, sotto responsabilità dell'Istituto delle Donne locale (IAM)<sup>153</sup>, del **Programma di rieducazione degli autori di violenza di genere** in Andalusia<sup>154</sup> e di **Apriamo il Cerchio**, del Governo regionale della Galizia<sup>155</sup>.

Se è vero che i programmi esistenti sembrano essersi consolidati nel tempo, anche grazie a finanziamenti stabili erogati dai governi locali, tuttavia la loro presenza sul territorio sembra variare molto da regione a regione. In alcuni casi sono stati istituiti protocolli che permettono ai **servizi socio-sanitari territoriali** di rinviare i “pazienti”, una volta rilevato il problema della violenza<sup>156</sup>, verso il più vicino centro per uomini maltrattanti. Pur essendo considerato la forma più efficace di prevenzione di atti di violenza severi, tale sistema di rinvio si scontra con l'insufficiente presenza di centri a livello territoriale. In molti casi i potenziali utenti dei programmi a partecipazione volontaria sono costretti a percorrere lunghi tragitti per raggiungere il servizio, fattore che rischia di incidere negativamente sulla loro motivazione. Per quanto riguarda i contenuti, nonostante le differenze, tali programmi sembrano posare su una chiara comprensione della violenza di genere come prodotto delle disuguaglianze tra uomini e donne. Nel corso del ciclo di incontri, le tematiche di genere sono affrontate in maniera trasversale attraverso la terapia individuale e di gruppo. Gli uomini sono invitati a riconoscere i propri comportamenti violenti come una scelta e ad assumersi la responsabilità delle loro azioni e delle conseguenze dirette e indirette sulle vittime. Attraverso un approccio cognitivo-comportamentale, gli uomini sono invitati a “trovare alternative” al loro comportamento aggressivo.

Nel complesso, il cambiamento concettuale radicale promosso in Spagna dall'applicazione della Legge Organica 1/2004 ha contribuito a consolidare anche le politiche pubbliche orientate a favorire i programmi d'intervento nei confronti degli autori di violenza. Tale clima favorevole ha permesso l'incontro e lo scambio di pratiche e saperi tra la società civile e lo Stato, in particolare nel settore della Giustizia. Seguendo il modello di esperienze di successo realizzate in altri paesi (Argentina, Canada, Stati Uniti, Regno Unito, etc.), da un lato sono stati sviluppati percorsi terapeutici rivolti ad autori e potenziali autori di violenza, e a sostegno della sicurezza delle vittime (prevenzione primaria e secondaria), in ambito accademico, militante e associativo, spesso con il sostegno di finanziamenti pubblici locali; d'altra parte lo Stato, attraverso il sistema giudiziario, ha intrapreso un processo che, in maniera sempre più coerente e attraverso ripetute valutazioni e revisioni metodologiche, ha portato all'istituzione di un sistema di prevenzione della recidiva (prevenzione terziaria) che ha dato importanti risultati.

Nonostante ciò, come in molti altri paesi, il tema rimane controverso e il dibattito acceso. In primo luogo, in un momento di scarsità di risorse, anche in Spagna vi è una vivace discussione in merito

---

<sup>150</sup> È interessante notare il fatto che Heinrich Geldschläger nel corso dell'intervista telefonica ha ripetutamente segnalato come una pratica positiva la creazione di una linea di finanziamento dedicata ai programmi per autori di violenza a partecipazione volontaria, istituita dall'ultimo Piano strategico nazionale (2017-2020). Intervista a Heinrich Geldschläger psicologo e direttore di ricerca dell'associazione Conexus di Barcellona, 1 febbraio 2019.

<sup>151</sup> Le informazioni del *Servicio de Atención a Hombres* (SAH) sono disponibili sul sito del Comune di Barcellona a questo indirizzo: <https://ajuntament.barcelona.cat/dones/es/informacion-y-atencion/informacion-y-atencion-los-hombres/programa-de-atencion-hombres-sah>

<sup>152</sup> Per quanto riguarda il programma Contexto, si veda la pagina ufficiale disponibile a questo indirizzo: <https://www.programacontexto.org>.

<sup>153</sup> *Servicio de atención psicológica para hombres*. Informazioni disponibili sul sito del governo regionale aragonese, a questo indirizzo: <http://www.aragon.es/DepartamentosOrganismosPublicos/OOAA/InstitutoAragoneseMujer/AreasTematicas/ServiciosAsesorias/ci.Servicio-de-atención-psicológica-para-hombres.detalleDepartamento>.

<sup>154</sup> Informazioni dettagliate sono disponibili sul sito della Giunta del Governo Regionale dell'Andalusia, a questo indirizzo: [https://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial//export/Violencia\\_Genero/HTML/actuacionesdgv.html](https://www.juntadeandalucia.es/igualdadybienestarsocial//export/Violencia_Genero/HTML/actuacionesdgv.html).

<sup>155</sup> *Abramos o Círculo. Programa para homes con problemas de control de violencia*, sul sito del Governo della Galizia, disponibile a questo indirizzo: <http://igualdade.xunta.gal/es/recursos/abramos-o-circulo-programa-para-homes-con-problemas-de-control-de-violencia>.

<sup>156</sup> Intervista a Heinrich Geldschläger, psicologo e direttore di ricerca dell'associazione Conexus di Barcellona, membro del consiglio della WWP – EN (Work with Perpetrators – European Network).

all'opportunità di dedicare risorse pubbliche ai programmi per uomini autori di violenza<sup>157</sup>. In secondo luogo, si riscontra una forte asimmetria in termini di azione politica e investimento economico a favore dei programmi nel settore giudiziario a scapito dei programmi a partecipazione volontaria, sebbene questi ultimi abbiano costi nettamente inferiori. Se adeguatamente finanziati e presenti sul territorio in maniera sistematica, i programmi volontari permetterebbero di ridurre il numero e l'intensità degli episodi di violenza prima di dover ricorrere al sistema penale<sup>158</sup>. In questo senso, il recente **Patto di Stato contro la violenza di genere** prevede interventi minimi in materia di trattamento dei maltrattanti e solo nell'ambito giudiziario<sup>159</sup>.

Una delle critiche agli interventi imposti dal sistema di giustizia, e in particolare al programma PRIA-MA attualmente in vigore, riguarda il rispetto degli standard internazionali sui programmi per autori di violenza<sup>160</sup>. Secondo le linee guida internazionali, la priorità assoluta del lavoro con i maltrattanti deve essere la sicurezza delle vittime, che deve essere tutelata anche grazie a efficaci strategie di cooperazione con i servizi di supporto alle donne che hanno subito violenza. In questo senso, il programma PRIA-MA potrebbe essere migliorato consolidando la pratica di un contatto diretto con la compagna del condannato, per avere un *feedback* sull'evoluzione del comportamento del maltrattante e allo stesso tempo compiere un controllo periodico su eventuali nuovi casi di violenze.

**Tabella 3.10 I programmi per autori di violenza**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Elaborazione di accordi e protocolli con i servizi socio-sanitari per il rinvio degli autori o potenziali autori di violenza domestica verso centri specializzati	Art. 7 "Politiche globali e coordinate"
Partecipazione di organizzazioni della società civile nell'elaborazione di manuali e nella gestione dei programmi per maltrattanti	Art. 9 "Organizzazioni non governative e società civile"
Sensibilizzazione intorno al fenomeno della violenza domestica	Art. 13 "Sensibilizzazione"
Training per gli operatori e le operatrici dei programmi per maltrattanti	Art. 15 "Formazione delle figure professionali"
Istituzione di programmi nazionali per il trattamento degli autori di violenza domestica	Art. 16 "Programmi di carattere preventivo e di trattamento"

### 3.4 Portogallo

Il Portogallo è stato il primo paese a ratificare la Convenzione di Istanbul il 5 febbraio 2013<sup>161</sup>. Le politiche volte al contrasto della violenza di genere s'inseriscono in una strategia di lungo corso, sorta nel momento della caduta della dittatura di Salazar e orientata a colmare le profonde disuguaglianze tra uomini e donne che caratterizzavano la società portoghese in quel momento<sup>162</sup>.

Dopo una prima fase di adeguamento normativo agli standard europei in materia di uguaglianza<sup>163</sup>, negli anni '90 vengono avviate politiche specificamente mirate al contrasto della violenza sulle donne. La

<sup>157</sup> L'argomentazione utilizzata dai detrattori di tali programmi è principalmente che il finanziamento dei programmi di trattamento per i maltrattanti rischia di sottrarre risorse ai servizi per le donne vittime di violenza, nei confronti delle quali l'intervento dello Stato rimane prioritario.

<sup>158</sup> Intervista a Heinrich Geldschläger psicologo e direttore di ricerca dell'associazione Conexus di Barcellona, 1 febbraio 2019.

<sup>159</sup> "Patto di Stato contro la violenza di genere", misure 127 e 190. Il documento che illustra gli assi di intervento e le misure previste dal patto è disponibile a questo indirizzo: [http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento\\_refundido\\_PEVG\\_.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf).

<sup>160</sup> Tra gli standard internazionali si faccia riferimento a Kelly [2008] e alle *Guidelines to develop standards* del Work With Perpetrators European Network, disponibili a questo indirizzo: <https://www.work-with-perpetrators.eu/resources/guidelines>. Per quanto riguarda gli standard nazionali si rimanda alle linee guida elaborate dal Grupo 25 [2006].

<sup>161</sup> La Convenzione di Istanbul è entrata in vigore il 1° agosto 2014.

<sup>162</sup> Il regime politico autoritario e conservatore di Salazar, l'*Estado Novo*, è durato circa quattro decenni (1932-1974). Il 25 aprile 1974 è la data che segna il passaggio alla democrazia, con la cosiddetta "Rivoluzione dei garofani".

<sup>163</sup> In Portogallo, le donne hanno ricevuto la piena uguaglianza giuridica rispetto agli uomini solo con la Costituzione Portoghese del 1976 che ha progressivamente permesso di introdurre il diritto di voto, la partecipazione alla vita politica e l'uguaglianza sociale nel diritto di famiglia.

**“Legge per la protezione delle donne vittime di violenza”** (Legge 61/1991) è la prima legge a stabilire l’urgenza di misure di protezione per le vittime di aggressioni nell’ambito delle relazioni di coppia. Essa riconosce inoltre il ruolo fondamentale delle ONG e delle associazioni impegnate a sostegno delle donne vittime di violenza<sup>164</sup>. Nel 1997 viene approvato il primo **“Piano Globale per le Pari Opportunità”** e nel 1999 il primo **“Piano Nazionale sulla Violenza Domestica” (1999-2002)**. Nel 2000, attraverso le modifiche del Codice Penale introdotte dalla Legge n. 7/2000, il reato di maltrattamento assume la natura di “crimine pubblico”, ovvero un reato perseguibile d’ufficio, senza necessità che sia la vittima a sporgere denuncia. La **Legge 112/2009 sulla violenza domestica**, in seguito modificata con la Legge 129/2015, stabilisce il quadro giuridico applicabile per la prevenzione di questa forma di violenza e per la protezione e assistenza delle vittime<sup>165</sup>.

Negli ultimi due decenni il Portogallo ha compiuto passi molto importanti nel contrasto della violenza contro le donne, avanzando con fermezza, in maniera graduale ma continua, nell’introduzione di cambiamenti legislativi e di politiche mirate, spesso sostenute da una solida base scientifica. Oltre a innumerevoli studi e ricerche – i cui risultati sono pubblici, facilmente accessibili e spesso tradotti in inglese<sup>166</sup> – nel 1995 e nel 2007 vi sono state due importanti indagini nazionali sulla popolazione che hanno permesso di misurare l’evoluzione della società portoghese e di registrare il cambiamento nella percezione del reato di violenza domestica, non più considerato come un problema della vittima ma come una questione d’interesse pubblico, rispetto al quale la società intera è chiamata a rispondere.

Ad oggi il Portogallo ha portato a conclusione il **“V Piano Nazionale per la prevenzione e il contrasto della violenza domestica e della violenza basata sul genere” (2014-2017)** e il “III Programma di azione per l’eliminazione delle mutilazioni genitali femminili”<sup>167</sup>. Il V Piano d’azione nazionale prevedeva 55 misure d’intervento distribuite su cinque aree tematiche: (1) Prevenzione, sensibilizzazione ed educazione; (2) Protezione delle vittime e promozione della loro integrazione sociale; (3) Programmi per gli autori di violenza; (4) Formazione e qualifica delle figure professionali; (5) Ricerca e valutazione<sup>168</sup>.

Il 21 maggio 2018 è stata approvata dal Consiglio dei Ministri la nuova **Strategia Nazionale per l’Uguaglianza e la Non Discriminazione**, la quale prevede l’elaborazione di un nuovo “Piano di azione per la prevenzione e la lotta contro la violenza contro le donne e la violenza domestica” (2018-2021), insieme al “Piano di azione per l’uguaglianza tra uomini e donne” e al “Piano di azione per combattere la discriminazione basata sull’orientamento sessuale, l’identità o espressione del genere e le caratteristiche sessuali”<sup>169</sup>.

Nonostante siano ancora molte le lacune da colmare, soprattutto per quanto riguarda il funzionamento del sistema giudiziario<sup>170</sup>, il Portogallo rappresenta un esempio positivo per gli enormi progressi realizzati in pochi anni in materia di prevenzione e contrasto della violenza domestica e di genere. Sebbene perdurino alcuni atteggiamenti conservatori e patriarcali, in gran parte retaggio di oltre quarant’anni di dittatura, e malgrado le severe politiche di austerità imposte a seguito della crisi economica del 2008<sup>171</sup>, il

<sup>164</sup> Il testo è disponibile all’indirizzo [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=277&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=277&tabela=leis).

<sup>165</sup> Il testo della legge 112/2009 è disponibile a questo indirizzo: [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1138&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1138&tabela=leis). La legge 129/2015 che l’ha modificata è invece disponibile qui: [https://dre.pt/home/-/dre/70179158/details/maximized?print\\_preview=print-preview](https://dre.pt/home/-/dre/70179158/details/maximized?print_preview=print-preview).

<sup>166</sup> La sezione “Documentazione” sul sito ufficiale della Commissione per l’Uguaglianza di Genere (CIG) riunisce importanti studi e ricerche ed è organizzata in cinque sezioni tematiche.

<sup>167</sup> Il primo “Programma di azione per l’eliminazione delle mutilazioni genitali femminili” risale al 2007. Tutti i piani nazionali del governo portoghese sono disponibili a questo indirizzo: <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/legislacao/violencia-domestica/>.

<sup>168</sup> Il testo completo del V Piano Nazionale è disponibile, in inglese, a questo indirizzo: [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2014/06/CIG-VPNPCVDG\\_2014-2017\\_ENG.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2014/06/CIG-VPNPCVDG_2014-2017_ENG.pdf).

<sup>169</sup> Il testo completo della Strategia Nazionale è disponibile a questo indirizzo: <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/115360036/details/maximized>.

<sup>170</sup> A questo proposito, vale la pena consultare i rapporti inviati dalla società civile al GREVIO nell’ambito della valutazione dell’applicazione della Convenzione di Istanbul in Portogallo. I rapporti sono disponibili sul sito del GREVIO, nella pagina dedicata al Portogallo: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/portugal>.

<sup>171</sup> A questo proposito, si veda il commento del Commissario per i Diritti Umani del Consiglio d’Europa, nel maggio 2012, che ha espresso seria preoccupazione per l’impatto delle politiche di *austerity* sulle fasce sociali più vulnerabili. Il commento è disponibile sul sito: <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/portugal-austerity-measures-pose-a-serious-threat-to-human-rights>. Il rapporto ufficiale dello stesso Commissario è stato pubblicato il 10 luglio 2012 a seguito di una visita sul campo, ed è disponibile a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/16806db8bd>.

Portogallo ha saputo portare avanti un importante lavoro di trasformazione culturale<sup>172</sup> e allo stesso tempo aumentare, anziché ridurre, gli investimenti a favore delle politiche sociali di genere.

### 3.4.1 Una regia forte in risposta alla violenza contro le donne: la CIG

Nella fase della transizione democratica, l'ideazione e lo sviluppo di politiche per l'uguaglianza è stata una delle priorità del governo portoghese. A tale scopo, nel 1975 la Ministra degli Affari Sociali Maria de Lourdes Pintasilgo<sup>173</sup> fondò la "Commissione per la condizione delle donne": un istituto pubblico orientato a promuovere cambiamenti legislativi e politiche a favore delle donne, in un dialogo costante con le/i rappresentanti della società civile<sup>174</sup>. Come nel caso della Spagna, l'esigenza di istituire una forte regia su questi temi deriva dallo scarto che esisteva in quel momento tra il Portogallo e il resto dell'Europa. All'epoca era necessario operare cambiamenti profondi della legislazione nazionale al fine di garantire uguali diritti a uomini e donne nell'accesso al sistema educativo, nel mondo del lavoro e nella vita familiare e sociale. Nel 1975 le donne portoghesi non solo non avevano diritto di voto, ma non potevano nemmeno esercitare la professione di maestre elementari, non avevano diritto a sposarsi senza il consenso del padre e non potevano attraversare la frontiera senza il consenso del marito. La "Commissione per la condizione delle donne" aveva dunque l'obiettivo di dare impulso a tutti i cambiamenti necessari all'inclusione reale delle donne nella società portoghese.

Una volta definite le modifiche legislative fondamentali, nel 1991 la commissione cambia nome in "Commissione per l'uguaglianza e i diritti delle donne". Gli anni '90 sono un periodo di forte accelerazione delle politiche di uguaglianza a livello nazionale: la società civile portoghese è maturata e nascono importanti organizzazioni di donne come l'Associazione di Donne Contro la Violenza (AMCV), fondata nel 1992. L'agenda delle organizzazioni internazionali in difesa dei diritti umani stabilisce che la violenza contro le donne debba essere una delle priorità d'intervento degli Stati e le conclusioni delle Conferenze delle Nazioni Unite prima a Vienna (1993) e poi a Pechino (1995) hanno forte risonanza nazionale<sup>175</sup>. In questa fase, sono promosse molte iniziative e azioni specifiche orientate a trasformare la società portoghese da un punto di vista culturale, con interventi nel campo dell'educazione dei/le giovani, della cultura, della comunicazione. Nel 1997 è approvato il "**Primo piano globale per le pari opportunità**", che già includeva diverse misure volte al contrasto della violenza domestica e nel 1998 s'inaugura il progetto "Innovare" nell'area di Porto: il primo progetto di formazione completa e specifica per le forze dell'ordine, finalizzato a una gestione efficace dei casi di violenza domestica. In tale occasione vengono elaborati strumenti e soluzioni specifiche per rispondere ai casi di violenza, ideati in maniera partecipata dallo Stato, dalle università e dalle forze dell'ordine.

Sfruttando la congiuntura favorevole tra politica nazionale ed europea<sup>176</sup>, nel 2007 la commissione cambia nome nuovamente, diventando l'attuale "**Commissione per la cittadinanza e l'uguaglianza di genere**" (CIG)<sup>177</sup>. Da allora, la CIG è considerata "l'ingranaggio per l'uguaglianza in Portogallo"<sup>178</sup>.

---

<sup>172</sup> Dal rapporto dell'Agenzia Europea per i Diritti Fondamentali, il Portogallo ha un'incidenza della violenza fisica e sessuale molto al di sotto della media europea. Inoltre, tra i 28 Stati dell'Unione Europea, il Paese presenta il più alto tasso di "consapevolezza" rispetto al fenomeno. Nel corso dell'indagine condotta in Portogallo, la quasi totalità delle donne intervistate (93%) pensa che la violenza contro le donne sia un fenomeno molto diffuso nel loro paese e oltre il 58% dimostra di conoscere i servizi a sostegno delle vittime [FRA, 2014]. Anche il numero di femminicidi è piuttosto basso rispetto ad altri Paesi europei: 22 donne uccise nel 2016, secondo i dati del rapporto annuale dell'Osservatorio delle donne assassinate [UMAR 2017].

<sup>173</sup> Maria de Lourdes Pintasilgo (1930-2004) è stata una politica portoghese, l'unica donna Primo ministro della storia del Portogallo (1979-1980) e la seconda in Europa, oltre a Margaret Thatcher. Nel 1986 fu candidata alla carica di Presidente della Repubblica. Nella sua attività politica è sempre stata in prima linea per combattere le disuguaglianze tra i generi e le forme di discriminazione che colpivano le donne. Maggiori informazioni sono disponibili sul sito della CIG: <https://www.cig.gov.pt/2018/01/evocar-maria-lurdes-pintasilgo/>.

<sup>174</sup> Formalmente, la data di fondazione dell'attuale CIG corrisponde alla pubblicazione del Decreto-Legge n. 485/77, del 17 novembre, che istituzionalizza la "Commissione per la Condizione delle Donne". Fin dalle origini, nel 1977, importanti organizzazioni femministe, tra cui UMAR – Unione Donne Alternative e Risposta, integrano il Consiglio Consultivo.

<sup>175</sup> Intervista a Margarida Medina Martins, fondatrice dell'Associazione Donne Contro la Violenza (AMCV), condotta insieme a Marta Pietrobelli. Porto, 9 ottobre 2018.

<sup>176</sup> Il 2007 è stato l'Anno Europeo per le pari opportunità – *European Year for Equal Opportunities*; nello stesso anno il Portogallo ha avuto la Presidenza semestrale dell'Unione Europea, con la Presidenza di José Manuel Durão Barroso, apertamente impegnato nel dare rilievo al suo paese a livello dell'Unione Europea [Ferreira-Pereira 2008].

<sup>177</sup> Il sito ufficiale della CIG è una vera miniera d'informazioni in materia di uguaglianza e comprende dati relativi all'evoluzione del quadro legislativo, l'elenco delle strategie e dei piani nazionali e i rapporti di valutazione delle politiche: <https://www.cig.gov.pt>.

<sup>178</sup> Intervista a Manuel Albano, direttore della delegazione nord della CIG. Porto, 10 ottobre 2018.

Attraverso un approccio intersezionale, la **CIG opera in favore della promozione di reali pari opportunità per i cittadini e le cittadine portoghesi**<sup>179</sup>. Integrata nella Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Commissione ha compiuto quarant'anni nel 2017 ed è oggi un organismo di cruciale importanza per il coordinamento, lo sviluppo e la valutazione di progetti e piani d'azione nel settore dell'uguaglianza di genere e del contrasto alla violenza contro le donne.

Fin dalle sue origini, la CIG prevede un **Consiglio Consultivo**, vero e proprio nucleo intorno al quale si stabiliscono le priorità e si concepiscono le politiche. Modificato e aggiornato nel 2012<sup>180</sup>, esso è integrato dai seguenti soggetti:

- Presidente della CIG;
- Vice-Presidente della CIG;
- sezione interministeriale, ovvero i/le rappresentanti dei diversi ministeri interessati e coinvolti negli obiettivi della CIG;
- sezione delle ONG, ovvero i/le rappresentanti di 40 organizzazioni della società civile impegnate nella difesa dei diritti umani, contro la discriminazione e per i diritti delle donne;
- commissione tecnico-scientifica, composta da 10 esperti/e con una riconosciuta competenza in materia, con l'obiettivo di garantire un approccio solido e scientifico, fondato su dati provenienti dalla ricerca e di vigilare sulla corretta applicazione dei Piani Nazionali.

La CIG ha la responsabilità di tradurre a livello nazionale gli *standard* e i vincoli definiti dalle organizzazioni internazionali per i diritti umani e dall'Unione Europea in materia di uguaglianza e non discriminazione, in particolare rispetto al genere. Nello specifico, si occupa di **coordinare, finanziare, certificare e valutare**: la Commissione favorisce la cooperazione tra le istituzioni, stabilisce i finanziamenti pubblici, contribuisce all'ideazione di *standard* e linee guida e valuta periodicamente i risultati e la qualità dei servizi in vista dell'applicazione dei Piani Nazionali Antiviolenza.

La politica della CIG è orientata a **finanziare attraverso fondi pubblici**, tramite il sistema previdenziale nazionale, le organizzazioni non governative e le associazioni impegnate nell'erogazione di servizi specializzati. Le organizzazioni interessate a ottenere il finanziamento dello Stato dovranno adeguarsi ad alcuni *standard* minimi, relativi alla struttura dei centri di accoglienza e alla formazione professionale degli operatori. I centri di prima accoglienza<sup>181</sup>, i centri di emergenza, le case rifugio, possono essere gestiti da organizzazioni molto diverse tra loro – ONG, associazioni femministe, organizzazioni religiose, Croce Rossa o altre organizzazioni della società civile – purché **nel rispetto degli standard nazionali e delle linee guida**<sup>182</sup>. Tutti i soggetti operativi fanno parte della **Rete Nazionale di Sostegno per le Vittime di Violenza Domestica**, istituita dalla Legge 112/2009 sulla violenza domestica, che permette allo Stato, attraverso la CIG, di essere informato di tutte le iniziative e i servizi presenti sul territorio nazionale e, specularmente, consente che ogni organizzazione operante nel campo della violenza domestica e di genere abbia un legame diretto con lo Stato portoghese.

In Portogallo non esistono governi regionali, per cui è direttamente lo Stato a interloquire con i centri. Le amministrazioni municipali sono invitate a sostenere i progetti presenti sul territorio, ad esempio mettendo a disposizione i locali per i centri di prima accoglienza, per i centri di emergenza e le case rifugio. **Il dialogo tra Stato e società civile si è consolidato anche grazie al processo di elaborazione degli standard e delle linee guida nazionali**<sup>183</sup>: tali principi, infatti, non sono imposti dall'amministrazione centrale, ma nascono da un procedimento complesso, fatto di incontri con le organizzazioni non governative e di attività di redazione di documenti provvisori, rivisti ed emendati a più riprese dai soggetti partecipanti ai tavoli di lavoro. Ogni documento in materia è sottoposto a consultazione pubblica.

---

<sup>179</sup> Il lavoro della CIG tiene in considerazione criteri quali il genere, la classe, l'origine etnica, l'abilità o disabilità, l'orientamento sessuale.

<sup>180</sup> Attraverso il decreto Regolamentare n. 1/2012, 6 gennaio, disponibile a questo indirizzo: [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/Dec\\_Regul\\_1\\_2012.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2013/12/Dec_Regul_1_2012.pdf).

<sup>181</sup> I centri di prima accoglienza o *focal points* sono sportelli locali per le vittime di violenza.

<sup>182</sup> La "Guida dei requisiti minimi per intervenire in situazioni di violenza domestica e violenza di genere" (2016) è disponibile a questo indirizzo: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2016/09/Guia-de-requisitos-m%C3%ADnimos-de-interven%C3%A7%C3%A3o-em-situa%C3%A7%C3%B5es-de-viol%C3%BAncia-dom%C3%A9stica-e-viol%C3%BAncia-de-g%C3%A9nero.pdf>.

<sup>183</sup> Come risultato di una delle azioni previste dal V Piano nazionale antiviolenza, nel 2016 la CIG ha pubblicato la "Nuova guida per intervenire in situazioni di violenza domestica e di genere" disponibile a questo indirizzo: <https://www.cig.gov.pt/2016/09/novo-guia-para-intervencao-em-violencia-domestica-e-de-genero/>.

La CIG è inoltre l'Ente responsabile della **valutazione dei servizi** e della **pubblicazione dei risultati**. La Commissione verifica il funzionamento di ogni centro attraverso **visite periodiche** e interviene attivamente nel caso in cui la valutazione dimostri l'inadeguatezza delle procedure e dei risultati rispetto agli *standard* nazionali. Il monitoraggio è una delle funzioni principali della Commissione, che è tenuta a presentare un **rapporto semestrale alla Presidenza del Consiglio dei Ministri**, che a sua volta deve rendere conto al Parlamento. Ogni organizzazione è invitata a presentare un rapporto di attività e una sintesi dei dati e delle informazioni più rilevanti. Il materiale è studiato e integrato nell'elaborazione di un testo da sottoporre all'attenzione di esperti/e e di stakeholder rilevanti, fino ad arrivare alla pubblicazione di un documento. Un esempio interessante di valutazione delle politiche è lo **"Studio valutativo del grado di soddisfazione delle utenti della Rete Nazionale di Sostegno alle Vittime di Violenza Domestica"** (2016): un'analisi promossa dalla CIG nell'ambito della valutazione del **"V Piano Nazionale per la prevenzione e il contrasto della violenza domestica e di genere"**<sup>184</sup>. Oltre a lavorare con le organizzazioni della società civile, la CIG promuove iniziative e progetti con le forze dell'ordine, il sistema giudiziario, i centri di ricerca e le università. Tale articolazione ha permesso di creare relazioni di fiducia tra tutte le istituzioni coinvolte nella protezione delle vittime di violenza e nell'applicazione dei Piani Nazionali Antiviolenza. In questi anni la CIG è stata in grado di fare **gender mainstreaming e lobby** in diverse istituzioni, inserendo tra le priorità dell'agenda nazionale il contrasto della violenza contro le donne e generando una **relazione di fiducia reciproca tra lo Stato e la società civile**<sup>185</sup>. La comunicazione continua tra i vari soggetti ha rappresentato un'occasione per lo scambio di pratiche e saperi tra professionisti a diverso titolo coinvolti nell'elaborazione e nell'applicazione di politiche specifiche.

Il valore aggiunto di una forte regia centralizzata è innanzitutto il fatto che **lo Stato, attraverso la CIG, è responsabile di tutte le iniziative in corso e ne ha il completo controllo, in termini di finanziamento, interventi e risultati**. La Commissione per l'uguaglianza di genere e la cittadinanza è il principale interlocutore per tutte le istituzioni nazionali in materia di uguaglianza, compresi i Ministeri coinvolti, il sistema giudiziario e la polizia ed è inoltre l'ente incaricato di raccogliere da ogni ministero i dati rilevanti aggiornati e le informazioni degne d'interesse.

In opposizione alla prassi di adottare piani eccezionali d'intervento o soluzioni emergenziali, la CIG favorisce **politiche sistematiche, coerenti e integrate**, adeguate agli *standard* e alle linee guida nazionali ed elaborate attraverso la partecipazione diretta dei soggetti attivi sul territorio. In questo modo si evita il rischio di un quadro nazionale disomogeneo e frammentario, caratterizzato da esperienze ottime ma isolate. Al contrario, attraverso questa dinamica virtuosa s'incoraggia l'**omogeneità delle politiche nazionali e l'uniformità dei servizi offerti** in tutto il paese. Nel corso degli anni la CIG ha saputo sviluppare una **progettazione di ampio respiro**, avviando con regolarità programmi di ricerca, iniziative e piani nazionali con una **visione di lungo periodo**, verificandone l'efficacia a intervalli periodici. Tale impegno istituzionale nella prevenzione e nell'elaborazione di politiche ha permesso di creare un sistema organico nazionale e di conseguenza di ridurre il numero delle vittime di violenza.

**Tabella 3.11 Una regia forte in risposta alla violenza contro le donne: la CIG**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Cooperazione e coordinamento tra i ministeri e diverse istituzioni pubbliche	Art. 7 "Politiche globali e coordinate"
Attribuzione e gestione dei finanziamenti	Art. 8 "Risorse finanziarie"
Partecipazione della società civile nel Consiglio Consultivo	Art. 9 "Organizzazioni non governative e società civile"
Attività di coordinamento delle politiche, attuazione, monitoraggio e valutazione	Art. 10 "Organismo di coordinamento"
Monitoraggio e valutazione delle politiche, sviluppo di studi e ricerche	Art. 11 "Raccolta dei dati e ricerca"
Produzione partecipata e pubblicazione di standard e linee guida	Art. 13 "Sensibilizzazione"
Training degli operatori e delle operatrici	Art. 15 "Formazione delle figure professionali"

<sup>184</sup> Disponibile sul sito della CIG a questo indirizzo: <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2017/01/Estudo-Avaliativo-sobre-o-Grau-de-Satisfação-de-Utentes-da-Rede-Nacional-de-Apoio-a-V%C3%ADtimas-de-Violência-Doméstica.pdf>.

<sup>185</sup> Dall'intervista a Manuel Albano, direttore della delegazione nord della CIG. Porto, 10 ottobre 2018.

### 3.4.2 La percezione del fenomeno, l'educazione delle nuove generazioni

Fin dalle origini la CIG ha dato molto peso alle iniziative di sensibilizzazione, divulgazione ed educazione della popolazione e in particolare delle giovani generazioni, nell'ottica di **promuovere il cambiamento della mentalità dominante** intorno a tematiche quali le discriminazioni, gli stereotipi di genere e la violenza contro le donne.

Dalla fine degli anni '70, l'attività editoriale realizzata dall'allora "Commissione per la condizione delle donne" comprendeva diverse pubblicazioni con target femminile, dedicate a informare ed educare le donne, in quanto nuove cittadine e finalmente soggetti di diritto nella recente democrazia. In particolare **la collana "Informare le donne"**, tuttora in corso di pubblicazione, è stata ideata per diffondere su larga scala la riflessione su alcune questioni rilevanti, quali la maternità, la prostituzione, la violenza, i diritti e doveri nel matrimonio, l'adozione, il divorzio, ecc. Dagli anni '70 a oggi, la rivista ha accompagnato l'evoluzione della società portoghese dedicando ogni numero a tematiche d'attualità. Questi piccoli testi contengono indicazioni precise su come risolvere situazioni specifiche, organizzate per aree tematiche. Il linguaggio utilizzato è semplice e universale per rendere i contenuti accessibili a tutti gli strati sociali<sup>186</sup>.

Oltre alla storica produzione editoriale, la CIG ha contribuito alla sensibilizzazione della cittadinanza intorno alle tematiche della violenza contro le donne, attraverso **numerose campagne di sensibilizzazione** inaugurate nel 1999 con l'applicazione del I Piano Nazionale antiviolenza e divenute più regolari dal 2005<sup>187</sup>. Le quattro macro aree di sensibilizzazione sono state e continuano a essere: (1) l'uguaglianza di genere, (2) le mutilazioni genitali femminili, (3) la violenza domestica, e (4) il traffico di esseri umani. In particolare, per quanto riguarda la violenza domestica, si tratta di **campagne molto diversificate**, che affrontano ogni volta **aspetti particolari del fenomeno** utilizzando un **linguaggio adeguato allo specifico target di riferimento**. È il caso di campagne rivolte agli adolescenti, agli studenti universitari, alle donne anziane, agli autori di violenza. Eccone alcuni esempi.

**Figura 3.7 La campagna "Non è mai troppo tardi" <sup>188</sup>, rivolta alle donne anziane: "Mio marito dice che non sono buona a nulla"**



Fonte: sito della CIG, ottobre 2018

<sup>186</sup> La straordinaria attività editoriale della CIG in materia di sensibilizzazione è disponibile a questo indirizzo: <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/publicacoes-cig/>. Vale la pena citare alcune pubblicazioni: i "Quaderni della condizione femminile", il cui primo numero (1976) era dedicato alla "Discriminazione delle donne nel diritto di famiglia"; la collana "Pianificazione familiare", dedicata a informare la società, e le donne in particolare, sui temi della pianificazione familiare, sui diritti sessuali e riproduttivi, sulla responsabilità nell'educazione dei figli; la collana "Cambiare atteggiamento", orientata a trasformare la mentalità conservatrice dominante.

<sup>187</sup> Alcune delle principali campagne promosse dalla CIG sono raccolte sul sito: <https://www.cig.gov.pt/aco-es-no-terreno/campanhas/>.

<sup>188</sup> <https://www.cig.gov.pt/aco-es-no-terreno/campanhas/nunca-e-tarde/>.

Figure 3.8 e 3.9 La campagna “ Qual è il tuo corso di studio”, rivolta a studenti universitari, ragazzi e ragazze<sup>189</sup>: “Cattedra di umiliazione applicata? Cambia corso”; “Laurea in maltrattamento? Cambia corso”



Fonte: sito della CIG, ottobre 2018

Figura 3.10 La campagna “Comunità attiva contro la violenza”, rivolta a chi assiste a episodi di violenza, invita vicini di casa, persone prossime alle vittime e membri della comunità a denunciare i fatti<sup>190</sup>: “Il lavandino che gocciola disturba. E la violenza nella casa a fianco? Fino a quando continuerai a ignorarla?”



Fonte: sito della CIG, ottobre 2018

<sup>189</sup> <https://www.cig.gov.pt/aco-es-no-terreno/campanhas/campanha-violencia-no-namoro-qual-curso/>.

<sup>190</sup> <https://www.cig.gov.pt/aco-es-no-terreno/campanhas/campanha-violencia-no-namoro-qual-curso/>.

Figura 3.11 La campagna “Chi commette violenza è punito”, rivolta agli autori di violenza, invita a denunciare e mette in guardia sulle possibili conseguenze per gli aggressori<sup>191</sup>: “Chi commette il reato di violenza domestica è punito. Denuncia”



Fonte: sito della CIG, ottobre 2018

Una recente campagna contro le mutilazioni genitali femminili, “Diritto a vivere senza le mutilazioni genitali femminili”<sup>192</sup> è stata lanciata nel luglio 2016 negli aeroporti di Lisbona, Oporto e Faro, e da allora è sempre stata riproposta nella stagione estiva, ovvero proprio nel periodo dell’anno in cui molte giovani donne residenti in Portogallo fanno ritorno nei paesi di origine, spesso luoghi dove si praticano le mutilazioni genitali femminili. Volantini e poster sono stati distribuiti ai terminal degli aeroporti con voli diretti verso l’Africa occidentale. Grazie ad accordi bilaterali, la campagna è promossa simultaneamente in paesi lusofoni quali la Guinea Bissau<sup>193</sup>.

Figura 3.12 Campagna “Diritto a vivere senza le mutilazioni genitali femminili”



Fonte: sito della CIG, ottobre 2018

Il valore aggiunto delle strategie di comunicazione della CIG risiede nel fatto che esse mirano a evitare il flusso indifferenziato di campagne generaliste, che rischiano di mancare il target dei contenuti del messaggio e di promuovere una comunicazione vaga, inefficace e talvolta controproducente, riproponendo generalizzazioni e stereotipi. Dai dati emersi dall’indagine europea sulla violenza contro le donne [FRA 2014], il Portogallo spicca per l’alto tasso di sensibilizzazione sul fenomeno della violenza e

<sup>191</sup> <https://www.cig.gov.pt/aco-es-no-terreno/campanhas/quem-comete-o-crime-violencia-domestica-e-punido-denuncie/>.

<sup>192</sup> <https://www.cig.gov.pt/aco-es-no-terreno/campanhas/campanha-direito-a-viver-sem-mutilacao-genital-feminina/>.

<sup>193</sup> Dal rapporto dello Stato portoghese al GREVIO, nell’ambito del meccanismo di monitoraggio della Convenzione di Istanbul, disponibile a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/portugal-state-report/168074173e>.

questo risultato dimostra l'efficacia della strategia comunicativa elaborata dalla CIG, spesso in collaborazione con altre organizzazioni e associazioni presenti sul territorio nazionale.

Anche in ambito educativo la CIG ha sviluppato e consolidato un lavoro molto importante. Poiché l'**educazione** determina le rappresentazioni del maschile e del femminile e gli atteggiamenti intorno al genere, essa è considerata un **elemento fondamentale nella lotta contro gli stereotipi e uno dei vettori della trasformazione culturale e sociale**. Già nel 2012 la Commissione per l'Uguaglianza di Genere del Consiglio d'Europa citava il caso del Portogallo per le sue "buone pratiche" nel promuovere l'uguaglianza di genere attraverso l'educazione [Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2015]. Il progetto "**Manuali per l'educazione al genere e alla cittadinanza**", promosso dal Ministero della Pubblica Istruzione in collaborazione con la CIG, consisteva nell'elaborazione di guide educative sulle questioni di genere e di cittadinanza da integrare nelle pratiche d'insegnamento per un periodo di prova compreso tra il 2008 e il 2016. All'interno delle guide per docenti, le questioni di genere sono al centro della pedagogia proposta e ancorate a un approccio teorico ben argomentato.

La questione dell'uguaglianza di genere nell'educazione alla cittadinanza e nell'educazione sessuale fa parte dell'istruzione obbligatoria e dei contenuti di diverse materie<sup>194</sup>, nonché di progetti educativi a lungo termine, senza rappresentare un carico di lavoro aggiuntivo per gli/le insegnanti. L'elemento innovativo di queste guide è la capacità di **dare rilievo alle questioni di genere nell'educazione alla cittadinanza**, combinando l'uguaglianza di genere e alcuni temi rilevanti e trasversali all'interno del programma didattico e delle politiche educative nazionali. Tra i temi trattati vi è la salute, l'educazione alla salute sessuale e riproduttiva, la sicurezza – compresa la sicurezza *online* – e le relazioni non violente tra ragazzi e ragazze, così come la questione dell'orientamento scolastico e professionale, l'organizzazione delle scuole, la lotta contro gli stereotipi di genere e la prevenzione della discriminazione sessuale, tutte priorità del Ministero della Pubblica Istruzione [Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2015].

Alla luce dei risultati positivi, nel 2016 il Gruppo di Lavoro e di Educazione alla Cittadinanza ha elaborato una **Strategia Nazionale dell'Educazione alla Cittadinanza**, sperimentata nel corso dell'anno scolastico 2016/17 e applicata poi a livello nazionale nell'anno scolastico 2018/19, rendendola una materia obbligatoria nelle scuole. L'educazione è considerata uno strumento vitale, orientato alla solida costruzione della formazione umanistica degli/le alunni/e nel corso di tutta la loro vita scolastica "*affinché possano assumere la loro cittadinanza garantendo il rispetto dei valori democratici fondamentali e dei diritti umani, sia individualmente che socialmente*"<sup>195</sup>. Facendo tesoro dell'esperienza precedente, il Ministero della Pubblica Istruzione, in collaborazione con la CIG, ha inoltre sviluppato dei **manuali rivolti ai/le docenti** – dalla scuola materna agli istituti superiori – contenenti un **kit per implementare tale strategia nelle scuole**. Gli/le insegnanti sono considerati/e i vettori della promozione dell'educazione alla cittadinanza e all'uguaglianza e per questo la CIG ha realizzato molte **formazioni rivolte al corpo docenti**<sup>196</sup>. Secondo la Strategia, essi/e hanno la missione di preparare studenti e studentesse alla vita, affinché diventino cittadini/e democratici/he, attivi/e e umanisti/e, tanto più in un momento di crescente diversità sociale e culturale. Gli obiettivi ultimi sono la promozione della tolleranza e della non-discriminazione, oltre all'eliminazione dei radicalismi violenti.

I manuali per gli/le insegnanti sono disponibili *online* e alcuni di essi sono stati tradotti in inglese<sup>197</sup>. A titolo di esempio, è interessante sfogliare il manuale per l'insegnamento nella scuola secondaria. Dopo una prima parte comune a tutti i manuali, in cui si definisce il quadro teorico – "Genere e cittadinanza", "Genere e programma scolastico", "Genere e conoscenza" – la seconda parte del manuale è orientata a presentare proposte pratiche e strumenti che ogni insegnante può adottare nella sua materia<sup>198</sup>. Ogni guida mira a sviluppare negli/le insegnanti, e di conseguenza negli studenti e nelle studentesse, uno **sguardo**

---

<sup>194</sup> Le materie in questione sono le lingue, le scienze naturali, la matematica, l'educazione fisica, la filosofia, la chimica, l'arte e le espressioni artistiche, l'educazione tecnica, ecc.

<sup>195</sup> Dal sito della Direzione Generale Educativa, sulla Strategia Nazionale di Educazione per la Cittadinanza:

<http://www.dge.mec.pt/estrategia-nacional-de-educacao-para-cidadania>.

<sup>196</sup> Il programma include alcune nozioni fondamentali sui diritti umani, sulla violenza di genere e la violenza domestica, sull'orientamento sessuale e i diritti delle persone LGBT, sul traffico di essere umani, sulla crisi umanitaria e l'accoglienza di rifugiati e richiedenti asilo.

<sup>197</sup> Sul sito della CIG: <https://www.cig.gov.pt/documentacao-de-referencia/doc/cidadania-e-igualdade-de-genero/guioes-de-educacao-genero-e-cidadania/>.

<sup>198</sup> Tra questi: "Canone letterario e uguaglianza tra uomini e donne", "Insegnare l'inglese, il genere, la cittadinanza", "La filosofia in un'ottica di genere", "Biologia e genere: altri sguardi", "Riflessioni sull'educazione fisica in un'ottica di genere", "Riposizionare gli uomini e le donne nella storia che si insegna".

**critico sulle tradizionali discipline scolastiche attraverso il prisma dell'analisi delle disuguaglianze di genere [CIG 2017a].**

Nel programma per le scuole materne, la seconda parte comprende suggerimenti sull'organizzazione dell'ambiente educativo e su come concepire le attività di gruppo in modo neutrale, senza insistere sulle differenze tra maschi e femmine, per evitare il rafforzamento degli stereotipi di genere. Dopo un'introduzione sul ruolo di educatori ed educatrici nella prima infanzia, vengono proposte attività concrete da realizzare con i bambini e le bambine e strategie per collaborare con i genitori e la comunità [CIG 2017b], si offrono indicazioni precise su come privilegiare narrazioni e rappresentazioni libere dagli stereotipi (dalla selezione delle favole alla scelta dei libri di testo), e vengono proposti materiali progressisti, in linea con gli standard indicati dalle organizzazioni internazionali per i diritti umani. A conferma dell'importanza che lo Stato portoghese riconosce a tali interventi, basta dire che la prevenzione fondata sulla sensibilizzazione e sull'educazione è la prima area strategica del "V Piano Nazionale sulla violenza di genere e la violenza domestica". La strategia comprende 18 misure rivolte a gruppi specifici ed è tesa a coinvolgere nella loro applicazione l'amministrazione pubblica nazionale e locale, così come le ONG e il settore privato.

**Tabella 3.12 Trasformare la percezione del fenomeno, educare le nuove generazioni**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Produzione partecipata e pubblicazione di standard e linee guida	Art. 11 "Raccolta dei dati e ricerca"
Elaborazione di campagne di comunicazione innovative e mirate	Art. 13 "Sensibilizzazione"
Formazione sistematica di studenti e studentesse attraverso l'educazione alla cittadinanza e al genere	Art. 14 "Educazione"
Formazione degli/le insegnanti attraverso manuali e corsi	Art. 15 "Formazione delle figure professionali"

### 3.4.3 Le stazioni di polizia specializzate nell'accoglienza delle vittime di violenza

La seconda area strategica del V Piano nazionale antiviolenza è la **"Protezione delle vittime e la promozione della loro integrazione sociale"**. In tale ambito, una delle misure previste è il consolidamento dell'approccio proattivo della polizia in risposta ai casi di violenza domestica, attraverso l'elaborazione di un "Manuale per la polizia su come intervenire in casi di violenza domestica" e per mezzo dello sviluppo di indicatori per la valutazione dell'operato. Tali obiettivi s'inseriscono in una strategia più ampia, avviata da diversi anni attraverso i precedenti piani d'azione nazionali, tesa a rinnovare le pratiche degli/le agenti delle forze dell'ordine, per migliorarne la capacità d'intervento in situazioni di grave pericolo.

**Figura 3.13 Manifesto informativo sul GAIV di Porto**



Fonte: sito della Polizia nazionale portoghese, ottobre 2018

Già la legge sulla “Protezione delle vittime di violenza” (1991) prevedeva la creazione di un sistema di garanzie adeguate ai casi di violenza domestica, tra cui la formazione di personale specializzato nella polizia e negli ospedali, con l’obiettivo di far aumentare il numero delle denunce<sup>199</sup>. Con la Legge 112/2009 sulla “Prevenzione della violenza domestica e protezione e assistenza alle vittime”, il Portogallo ha stabilito un servizio orientato a offrire assistenza e informazioni alle vittime in uffici specializzati della Polizia<sup>200</sup>. Secondo un rapporto del 2015, **in Portogallo il 61% dei locali della Polizia per la Sicurezza Pubblica (PSP) e della Guardia Nazionale Repubblicana (GNR) possiede una sala specifica per ricevere le vittime di violenza domestica**, mentre nel resto dei casi si cerca di garantire almeno i requisiti minimi di accoglienza, in termini di confort e privacy [MAI 2015]<sup>201</sup>.

All’origine della proposta vi è l’esperienza del già citato **progetto Innovare (1998)**, una sperimentazione avviata dal Ministero degli Interni<sup>202</sup>, con l’obiettivo di migliorare l’assistenza e aumentare la sicurezza delle vittime più vulnerabili<sup>203</sup>. Si tratta del primo progetto di formazione completa e specifica degli/le agenti delle forze dell’ordine su “come gestire e trattare i casi di violenza domestica”. Grazie al progetto **Innovare s’introduce un sistema di raccolta dati che richiede alla polizia di registrare i casi di violenza domestica su una griglia a parte**. Tale innovazione, insieme all’istituzione della violenza domestica come “crimine pubblico” nel 2000, ha avuto molto peso nella variazione della percezione del fenomeno agli occhi degli/le agenti di polizia.

In particolare, l’idea di adibire alcune stazioni di polizia a questo scopo nasce dal **progetto “Un passo avanti” (2013)**, una ricerca-azione avviata dall’Università di Porto, Facoltà di Criminologia, con l’obiettivo di offrire risposte adeguate, rapide ed efficaci alle vittime di violenza domestica. Lo studio aveva dimostrato che, in molti casi, quando una donna vittima di violenza si rivolgeva alla Polizia, questa era costretta a raccontare le ragioni della denuncia in uno spazio aperto, che non le permetteva di essere al riparo da sguardi indiscreti. Inoltre, spesso il personale che la riceveva mancava di una formazione adeguata in materia<sup>204</sup> e non era raro che alla vittima fosse richiesto di ripetere più volte la descrizione dei fatti, di fronte a diverse istituzioni e servizi, reiterando il trauma subito e senza alcuna forma di accompagnamento o supporto psico-sociale. In tali situazioni disagiate, la narrazione degli eventi poteva risultare incompleta o contraddittoria e il caso non riusciva ad arrivare in tribunale, dove avrebbe seguito l’*iter* giudiziario.

Attraverso una valutazione scientifica del lavoro della polizia in diverse zone del paese, **il progetto di ricerca ha permesso di identificare alcune falle del sistema** che impedivano alle donne di restituire agli/le agenti una precisa descrizione dei fatti e ha consentito di individuare le pratiche che, pur non intenzionalmente, generavano per le donne forme di vittimizzazione secondaria e ne ostacolavano il trattamento dignitoso<sup>205</sup>. Una delle eccellenze in questo settore è **la stazione di Polizia GAIV, a Porto**. Pensata come un luogo adatto a ricevere vittime particolarmente vulnerabili, essa è uno dei modelli nazionali per l’accoglienza delle donne che hanno subito forme di violenza di genere e violenza domestica<sup>206</sup>.

---

<sup>199</sup> Legge 61/91, 13 agosto. Tuttavia, all’epoca, tali misure non furono purtroppo applicate dal governo portoghese perché non regolamentate adeguatamente. Nella pratica, bisognerà aspettare le successive leggi e modifiche del Codice Penale nel corso degli anni ’90 e 2000 [Castro *et al.* 2011].

<sup>200</sup> Articolo 27, “Uffici per ricevere e informare la vittima nell’ambito della polizia criminale”. A questo proposito si veda il rapporto portoghese in risposta al questionario GREVIO, disponibile a questo indirizzo <https://rm.coe.int/portugal-state-report/168074173e>.

<sup>201</sup> Dal rapporto *Violência Doméstica - 2015. Relatório anual de monitorização* [MAI 2015]. Secondo il rapporto in tutto il paese esistono 419 sale adibite a ricevere le vittime di violenza, su un totale di 691 posti di polizia.

<sup>202</sup> MAI – *Ministério de Administração Interna*.

<sup>203</sup> Il programma è stato creato dalla Risoluzione del Consiglio dei Ministri n. 6/99 dell’8 febbraio. Sostenuto da una *equipe ad hoc*, aveva tra gli obiettivi principali qualificare e specializzare gli/le agenti della polizia della PSP e della GNR nei servizi erogati alle vittime dei crimini. In quest’ambito si è rafforzato un protocollo con l’APAV, l’Associazione Nazionale a Sostegno delle Vittime.

<sup>204</sup> Dalla ricerca emerge che il personale non era a conoscenza delle specificità della violenza domestica né dei rischi che essa può comportare, così come ignorava le potenziali conseguenze sulle donne e sui/le minori coinvolti/e.

<sup>205</sup> Maggiori informazioni sullo studio sono disponibili sul sito della Procura di Porto a questo indirizzo: <https://www.pgdporto.pt/procweb/news.jsf?newsItemId=441>. Una trasmissione televisiva di Rpt illustra il progetto ed è disponibile al sito [http://www.rtp.pt/noticias/pais/projeto-um-passo-mais-responde-a-violencia-domestica\\_v725084](http://www.rtp.pt/noticias/pais/projeto-um-passo-mais-responde-a-violencia-domestica_v725084).

<sup>206</sup> GAIV è l’acronimo di *Gabinete de Atendimento e Informação à Vítimas*, ovvero “ufficio di accoglienza e informazione per le vittime”. Esso è operato dalla PSP, *Polícia de Segurança Pública*, una delle principali forze dell’ordine in Portogallo. Oltre alla consultazione di fonti bibliografiche e rapporti istituzionali, le informazioni che si riferiscono a questo servizio sono state raccolte nel corso di una visita sul campo nei locali della stazione di polizia e grazie a una lunga intervista al Comandante Fernando Rodrigues e a Nuno Gradim, uno dei tecnici della CIG.

**Figura 3.14** La squadra del GAIV di Porto



Fonte: pagina Facebook del GAIV di Porto, ottobre 2018

Operativo dal 2013, il GAIV della città di Porto è stato creato attraverso il coinvolgimento di quattro istituzioni: la Polizia, il Dipartimento di Indagini Criminali (DIC), l'Istituto di Medicina Legale e l'Università di Porto – dipartimento di Criminologia della Facoltà di Giurisprudenza. La squadra è composta da dodici agenti, di cui due donne, preparati ad assistere vittime di violenza di genere e di violenza domestica<sup>207</sup>. Tutti/e gli/le agenti hanno ricevuto una **formazione specializzata**, offerta sia dalla polizia nazionale sia dai centri antiviolenza e dalle organizzazioni impegnate nel contrasto alla violenza domestica<sup>208</sup>. **La formazione degli/le agenti è periodica e continua con moduli specializzati sulla violenza contro le donne, sulla violenza domestica e sugli strumenti in uso per la valutazione del rischio**<sup>209</sup>.

Gli uffici per i colloqui individuali si trovano al piano superiore della stazione di polizia, lontani dalla confusione della sala d'ingresso e del *front office*. I colloqui con le donne avvengono a porte chiuse, per **garantire discrezione e rispetto della privacy**. Un arredamento neutro ma confortevole contribuisce a generare uno spazio accogliente dove le donne possano sentirsi a proprio agio nel narrare la loro esperienza. In ogni sala vi è un angolo con giochi e libri per l'infanzia, nel caso in cui la donna si presenti in commissariato con i/le figli/e minori.

**A livello nazionale vi sono tre stazioni di polizia di questo tipo, uno nella regione di Porto e due in quella di Lisbona.** Nella regione di Porto spesso accade che il personale dei centri antiviolenza o dei centri di prima accoglienza<sup>210</sup> suggerisca a una donna che ha subito violenza di rivolgersi al GAIV per sporgere denuncia. Le donne che si rivolgono alle forze dell'ordine in altre zone geografiche, una volta identificate come "vittime particolarmente vulnerabili", possono essere orientate verso la stazione di polizia di riferimento oppure esservi accompagnate dagli/le agenti con l'auto di servizio.

Nel corso del colloquio con gli/le agenti, la vittima è informata dell'esistenza di servizi specializzati ed eventualmente indirizzata verso associazioni a sostegno delle vittime e centri antiviolenza. Inoltre, la donna può ricevere informazioni in merito agli enti pubblici e alle organizzazioni non governative che offrono servizi sociali – per l'alloggio, per l'impiego, oppure supporto psicologico e legale di cui la vittima può avere bisogno. In questo modo la persona si sente sicura e sostenuta da un insieme di organizzazioni<sup>211</sup>.

Nel caso sia necessario intervenire con urgenza, a fine colloquio la vittima può beneficiare di un servizio di trasporto gratuito, offerto dalla Croce Rossa, verso una casa rifugio o un centro di emergenza. Gli/le agenti eseguono una **valutazione del rischio**, la cui evoluzione è periodicamente verificata attraverso un contatto telefonico oppure presenziale. Tale procedimento permette di valutare nuovamente la situazione ed eventualmente di intervenire con altre strategie, applicando un nuovo *safety plan*. Inoltre, gli agenti sono tenuti a garantire un **follow-up con il tribunale trasmettendo eventuali nuovi elementi utili all'indagine**. Allo stesso modo, l'articolazione con i centri antiviolenza permette alla Polizia di essere

<sup>207</sup> Intervista a Fernando Rodrigues, Comandante del GAIV di Porto. Porto, 10 ottobre 2018.

<sup>208</sup> La lista include la CIG, le autorità socio-sanitarie, l'Istituto di Medicina Legale, i servizi per i/le minori, i centri antiviolenza, le associazioni e le organizzazioni non governative.

<sup>209</sup> La formazione professionale è una delle cinque aree d'intervento strategiche – Area 4, "Training and Qualification of Professionals" – stabilita dal "V Piano di Azione Nazionale per prevenire e contrastare la violenza domestica e di genere" (2014-2017). Anche l'Area 2, "Protection of victims and promotion of their social integration" prevede azioni volte alla formazione degli/le agenti di polizia.

<sup>210</sup> I centri di prima accoglienza o *focal points* sono luoghi che offrono informazioni alle vittime di violenza domestica e sono in grado di orientarle verso servizi di supporto psicologico, legale, o altri servizi specializzati.

<sup>211</sup> Intervista a Fernando Rodrigues, Comandante del GAIV di Porto. Porto, 10 ottobre 2018.

informata nel caso in cui la vittima decida di lasciare la casa rifugio. Un *follow-up* di questo tipo – che prevede contatti periodici con la vittima, con le organizzazioni che intervengono e con il tribunale – esiste solo per i casi di violenza domestica, rispetto ai quali tutte le informazioni rimangono riservate.

I principi alla base del funzionamento del GAIV sono finalizzati all'elaborazione di soluzioni pratiche, attraverso un **approccio comprensivo e coordinato, adattando il sistema alle esigenze della vittima**<sup>212</sup>. In ragione delle caratteristiche specifiche della violenza di genere, la protezione della vittima e la prevenzione di nuovi rischi sono al centro delle procedure del GAIV. Questi uffici speciali nascono con il proposito di diventare il fulcro della presa in carico della vittima da parte di diverse istituzioni: **un unico luogo dove interrogare la vittima una sola volta, per analizzare immediatamente e attraverso un singolo passaggio tutte le dimensioni della sua situazione individuale.**

**Figura 3.15 Ufficio del coordinatore del GAIV di Porto**



Fonte: foto di Cristina Oddone, ottobre 2018

In sintesi, gli **obiettivi principali** dell'iniziativa sono:

- **trasmettere le informazioni e i dati che le vittime riportano alla polizia, in maniera efficace, diretta e oggettiva, a tutte le istituzioni che possono essere interessate e/o coinvolte nel caso**<sup>213</sup>, evitando che sia la vittima a dover ripetutamente descrivere la dinamica dei fatti e accelerando il passaggio di ogni caso da un servizio all'altro. In situazioni di grave pericolo, il contatto degli agenti del GAIV con il/la Pubblico Ministero può essere diretto, telefonico o via mail. In Portogallo il crimine di "violenza domestica" è un reato riconosciuto per legge (Legge 112/2009), e dal 2000 può essere denunciato da chiunque ed è trattato con procedura d'urgenza dalla Procura (Legge 7/2000);
- **intervenire in maniera diretta nei confronti degli autori di violenza**, attraverso un programma per la presa in carico degli aggressori o in collaborazione con il DIC (Dipartimento per le Indagini Criminali) che interviene nei confronti degli autori di reato, verificando la presenza di armi e di altri fattori di rischio<sup>214</sup>. La cooperazione tra i due dipartimenti, il GAIV al servizio delle vittime e il DIC impegnato nelle indagini sugli aggressori, permette di incrociare i risultati e di disegnare una mappa completa della situazione. I dati raccolti vanno a integrare il dossier del caso e sono trasmessi al tribunale attraverso una sorta di *fast track*;

<sup>212</sup> Il coordinamento tra diverse istituzioni è stato stabilito dalla Legge 129/2015, articolo 53, che ha modificato la Legge sulla violenza domestica (L. 112/2009) e introdotto l'istituzione di un network nazionale a sostegno delle vittime di violenza domestica (RNAVVD).

<sup>213</sup> Tra questi vi sono i tribunali, il servizio sanitario, le istituzioni a tutela dei/le minori, ecc.

<sup>214</sup> Il sistema portoghese è orientato alla protezione della vittima e non prevede misure d'intervento con gli autori in una fase che precede la sentenza. Solo a seguito della decisione del giudice, il tribunale può disporre l'allontanamento dell'autore dal luogo di residenza della vittima ed eventualmente aggiungere misure restrittive (ad esempio attraverso l'uso del braccialetto elettronico). Nella fase che precede il verdetto, è la persona che subisce violenza a dover lasciare il luogo di residenza ed eventualmente ricorrere a una casa rifugio. I programmi per autori di violenza sono ancora in una fase di sviluppo embrionale e rappresentano purtroppo uno degli anelli deboli del sistema. Esiste al momento un programma di riabilitazione per gli autori di violenza domestica (PAVD) che può essere comminato dal giudice come pena accessoria. L'Università di Minho, Facoltà di Psicologia, ha sviluppato un programma per gli autori di violenza domestica, "*Programa com agressores conjugais*" – Unità di consulenza di psicologia della giustizia (UCPG). Esiste inoltre un programma per autori nell'Ospedale Sobral Cid di Coimbra, "Servizio di violenza familiare" [Tonelli *et al.* 2017].

- **evitare forme di vittimizzazione secondaria** della persona che ha subito violenza o si trova in pericolo. Nei locali del GAIV la vittima può compiere tutte le pratiche necessarie a portare il caso in tribunale, attraverso l'elaborazione di un dossier completo che sarà trasmesso al tribunale.

**Tabella 3.13 Le stazioni di polizia specializzate nell'accoglienza delle vittime di violenza**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Approccio comprensivo e coordinato	Art. 7 "Politiche globali e coordinate"
Cooperazione e coordinamento inter-istituzionale	Art. 7 "Politiche globali e coordinate" Art. 9 "Organizzazioni non governative e società civile"
Sensibilizzazione intorno al fenomeno della violenza domestica	Art. 13 "Sensibilizzazione"
Training per gli/le agenti di polizia	Art. 15 "Formazione delle figure professionali"
Informazioni alle vittime e agli autori	Art. 19 "Informazione"
Immediatezza del provvedimento e controlli regolari della sua applicazione	Art. 50 "Risposta immediata, prevenzione e protezione"
Strategie di valutazione del rischio	Art. 51 "Valutazione e gestione dei rischi"
<i>Gender sensitive facilities</i>	Art. 18 "Obblighi generali"
Protezione delle vittime	Art. 20 "Servizi di supporto generali"

### 3.4.4 Un dossier ad hoc per registrare le denunce per violenza domestica

Il reato di violenza domestica è l'unico crimine che prevede la compilazione di un dossier specifico da parte delle forze di polizia. Il dossier comprende tutte le informazioni necessarie alla vittima per accedere ad altri servizi e ai sussidi statali. Questo fascicolo raccoglie l'insieme dei documenti utili all'iter giudiziario di ogni caso, in primo luogo per istruire la causa contro il maltrattamento e poi per l'eventuale processo in tribunale, ovvero:

- **scheda riassuntiva** con i dati e i contatti più rilevanti, che include la sintesi evolutiva della valutazione del rischio e il "registro di accompagnamento della vittima", indicante le date in cui la vittima si è rivolta al GAIV e il nome dell'agente che l'ha ricevuta;
- **denuncia**, composta dalla scheda che identifica il "denunciante", la "vittima" e l'"aggressore"<sup>215</sup>, da una scheda per aggiungere informazioni complementari rilevanti e da un box per descrivere il luogo e l'ora in cui il reato è avvenuto. **Oltre alla mera descrizione dei fatti, la denuncia comprende anche la storia della relazione tra la vittima e l'autore.** L'agente non si limita a riportare la descrizione del reato specifico ma raccoglie anche tutte le informazioni contestuali necessarie a collocare l'evento nella storia della relazione tra le persone coinvolte<sup>216</sup>. L'obiettivo è trasmettere al tribunale tutte le informazioni utili a istruire la causa. Si aggiungono le informazioni sull'eventuale presenza di figli/e e di testimoni al momento dell'aggressione e i relativi dati di contatto;
- certificato di "**Statuto di vittima**". Istituito dalla Legge 112/2009 per le vittime di violenza domestica, è un documento che informa le vittime dei propri diritti e doveri davanti alla legge. Secondo quanto stabilito dalla legge all'articolo 14, le autorità competenti sono tenute ad agire in buona fede e hanno l'obbligo di cooperare con la vittima. Inoltre, secondo la legge, articolo 27, la CIG deve essere informata delle decisioni finali dei processi per reato di violenza domestica. Una volta depositata la denuncia di violenza domestica, ogni vittima ha diritto a questo certificato; esso può essere utilizzato dalla vittima per ottenere agevolazioni, esenzioni e sussidi. In diverse situazioni lo statuto di vittima serve a giustificare il proprio bisogno di protezione e di maggiore sicurezza<sup>217</sup>. Nel caso in cui la donna si rifiuti di fare denuncia, può comunque ottenere lo "Statuto di vittima" dalla CIG;

<sup>215</sup> Poiché il reato di violenza domestica è considerato un reato pubblico e può essere denunciato da chiunque, è necessario identificare la persona che presenta la denuncia, che non necessariamente corrisponde alla persona che subisce violenza.

<sup>216</sup> Tra le informazioni rilevanti, l'agente è invitato/a a indagare da quanto tempo si conoscono, il tipo di legame esistente tra le parti, l'eventuale presenza di figli, eventuali precedenti episodi di violenza non denunciati ed eventuali altre vittime esposte alla violenza, ecc.

<sup>217</sup> Ad esempio al cospetto del proprio datore di lavoro per richiedere il trasferimento in un'altra sede, oppure può essere presentato alla scuola dove saranno trasferiti i figli a seguito di un eventuale spostamento in un altro quartiere o zona del paese, per ragioni di sicurezza.

- **scheda per valutazione del rischio.** Dall'1 novembre 2014 le forze dell'ordine hanno cominciato a utilizzare un nuovo strumento di valutazione del rischio per situazioni di violenza domestica, in sostituzione della scheda in uso fino a quel momento. Questo nuovo strumento prevede una versione da utilizzare nel caso di una prima valutazione del rischio (RVD-1L) e una versione per un'eventuale successiva valutazione dei rischi per la vittima (RVD-2L). La scheda contiene, oltre alla lista dettagliata dei singoli fattori, un elenco delle misure atte a garantire la sicurezza della vittima e a contribuire alla gestione del pericolo<sup>218</sup>. La scheda consiste in venti punti, ognuno dei quali descrive un comportamento violento. Per ogni item, la vittima è invitata a rispondere "sì", "no" o "non sa". Attraverso un sistema di calcolo manuale o digitale, si ottiene un punteggio totale che determina il livello di rischio, classificato e classificabile in basso, medio o elevato. **La valutazione del rischio può essere ripetuta più volte nel tempo. Ogni volta l'agente è tenuto/a a fare una nuova valutazione e ad aggiungerla al dossier.** Se il punteggio è elevato, la valutazione del rischio deve essere ripetuta entro tre giorni; se il livello è medio deve essere ripetuta entro 30 giorni; se è basso entro 60 giorni. Questo documento deve essere trasmesso al tribunale che è tenuto ad aggiungerlo al dossier e a considerarlo nella valutazione del caso. In vista del processo, il tribunale può richiedere una valutazione del rischio recente e aggiornata. Secondo il rapporto di valutazione del 2015, tale strumento è considerato di fondamentale importanza, nonostante rappresenti un maggiore carico di lavoro per gli agenti delle forze dell'ordine. Nel 2015 sono state realizzate 28.854 prime valutazioni (RVD-1L) e oltre 23.000 nuove valutazioni (RVD-2L). Per quanto riguarda la prima valutazione, il 27% dei casi è stato classificato a basso rischio, il 49% a rischio medio, il 24% a rischio elevato [MAI 2015];
- **piano di sicurezza o *safety plan*.** Sulla base del risultato della valutazione del rischio e delle decisioni che la vittima intende prendere, la Polizia elabora un piano di sicurezza. Esistono tre *safety plan* standardizzati corrispondenti ai livelli di rischio (basso, medio o alto). Ogni piano contiene istruzioni precise al fine di garantire la sicurezza della vittima: indicazioni sui comportamenti da adottare in caso di violenza o a seguito di un'aggressione, su come mantenere il proprio benessere psicologico, su cosa fare in caso di convivenza con l'aggressore o ancora su come preparare un'eventuale "fuga"<sup>219</sup>. Ogni documento offre anche un insieme d'informazioni utili, come ad esempio i contatti di associazioni a sostegno delle vittime di violenza cui la donna può rivolgersi per ulteriore sostegno, enti pubblici e organizzazioni non governative che offrono servizi sociali o di supporto di vario tipo (psicologico e legale, ma anche servizi a sostegno dell'alloggio e centri per l'impiego). Il piano include anche alcune frasi d'incoraggiamento per la vittima in un momento ritenuto molto delicato;
- **certificato da consegnare alle Autorità per la protezione dei/le minori**, la *Comissões de Proteção de Crianças e Jovens* (CPCJ). Comprende tutti i dati utili relativi ai/le minori coinvolti e una lista molto dettagliata di possibili indicatori di rischio (per esempio la descrizione di atteggiamenti manifestati dal/la bambino/a in sede di colloquio o emersi nel corso della deposizione della madre). Il documento è consegnato alla vittima e immediatamente trasmesso al CPCJ affinché la commissione sia informata e coinvolta nella presa in carico del caso;
- **modulo di notifica destinato alle autorità socio sanitarie.** Le autorità sanitarie possono essere informate e invitate a intervenire in caso di problemi di salute (fisica o mentale) della vittima o dell'autore<sup>220</sup>. Nel caso in cui la vittima presenti delle lesioni e abbia la necessità urgente di essere visitata da un medico forense, il contatto è immediato; diversamente, la vittima può essere invitata a prendere un appuntamento con il medico in tempi stretti.

**Il dossier è un documento completo che rimane alla Polizia e può essere trasmesso integralmente solo alla vittima, all'Istituto di Medicina Legale e al Tribunale.** Il processo di raccolta dei dati nel corso del colloquio all'interno del GAIV è piuttosto lungo e talvolta può durare anche diverse ore. La meticolosa compilazione dei documenti con tutti i dettagli del caso è finalizzata a **evitare quegli errori procedurali che in passato impedivano alle vittime di violenza di accedere alla giustizia.**

<sup>218</sup> Il processo di elaborazione di tale strumento è durato circa due anni e a seguito di una prima fase d'implementazione c'è stato un processo di valutazione dei risultati.

<sup>219</sup> Il piano offre dei suggerimenti su quali documenti portare e su quali precauzioni adottare per evitare rischi o maggiore pericolo.

<sup>220</sup> Tra questi la dipendenza da alcool o tossicodipendenze, problemi psichiatrici, depressione, tentato suicidio, minaccia di suicidio, ecc.

Proprio quello giudiziario, d'altra parte, è ancora, secondo la CIG, il segmento più debole del sistema portoghese. Il numero di condanne è ancora molto basso e l'entità delle pene inadeguata, come denunciato dal rapporto ombra della società civile al GREVIO<sup>221</sup>. Inoltre, la centralità dell'onere della prova aumenta la probabilità di generare forme di vittimizzazione secondaria e fa sì che nei casi di violenza domestica molte denunce siano archiviate e i reati restino impuniti<sup>222</sup>. Secondo la CIG, nei prossimi anni gli interventi dello Stato dovranno essere orientati a colmare i vuoti in questo settore.

Nei primi cinque anni dalla sua istituzione il GAIV ha accolto più di 11.000 donne provenienti da tutta la regione nord e nessuna è stata vittima di un episodio di violenza fatale. La forza di questo servizio sembra essere l'efficace coordinamento tra i diversi attori, ognuno dei quali riveste un ruolo specifico nella presa in carico della vittima. Per quanto riguarda le forze dell'ordine, è dunque importante continuare a garantire le risorse finanziarie necessarie, la formazione adeguata attraverso costanti aggiornamenti e le condizioni utili allo sviluppo della sensibilità degli/le agenti e della società nel suo insieme intorno al fenomeno della violenza domestica e di genere.

**Tabella 3.14 Stazioni di Polizia per accogliere e informare le vittime**

Azioni	Convenzione di Istanbul
Approccio comprensivo e coordinato	Art. 7 "Politiche globali e coordinate"
Cooperazione e coordinamento inter-istituzionale	Art. 7 "Politiche globali e coordinate" Art. 9 "Organizzazioni non governative e società civile"
Sensibilizzazione intorno al fenomeno della violenza domestica	Art. 13 "Sensibilizzazione"
Training per gli/le agenti di polizia	Art. 15 "Formazione delle figure professionali"
Informazioni alle vittime e agli autori	Art. 19 "Informazione"
Immediatezza del provvedimento e controlli regolari della sua applicazione	Art. 50 "Risposta immediata, prevenzione e protezione"
Strategie di valutazione del rischio	Art. 51 "Valutazione e gestione dei rischi"

## 4. Riflessioni conclusive

L'analisi dei dati e dei rapporti internazionali in materia di violenza contro le donne induce a constatare con amarezza che – non solo in Italia, ma in numerose società europee – questo fenomeno, risultante delle discriminazioni basate sul genere, è ancora molto radicato e diffuso. In occasione di ogni Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, i media ricordano l'altissimo numero di femminicidi compiuti ogni anno in ogni paese del mondo.

Tuttavia, se assumiamo una prospettiva storica di lungo periodo, i progressi realizzati in questo campo a livello globale, nell'arco di solo un paio di generazioni, sono stati notevoli e di grande impatto sulla vita delle donne. Dagli anni '70 a oggi, il tema ha ottenuto una crescente visibilità e numerose sono state le risposte concrete, in termini di normative e di *policies*, per quanto riguarda la definizione del fenomeno, la raccolta dei dati e la ricerca scientifica, la prevenzione, la protezione delle vittime e le azioni penali nei confronti degli autori di violenza. Nell'arco degli ultimi cinquant'anni, pratiche abitualmente considerate come del tutto "normali" sono state progressivamente messe in discussione, denunciate, sanzionate, bandite. Dalla violenza sessuale alla violenza domestica, dallo *stalking* alle molestie sessuali, fino alle diverse forme di violenza enumerate nella Convenzione del Consiglio d'Europa, è doveroso riconoscere che, almeno in Europa, vi è stata un'importante riduzione della soglia di tolleranza sociale nei confronti delle aggressioni contro le donne.

A un anno di distanza dall'emergenza del movimento globale #MeToo, è ormai assodato che le manifestazioni di donne per l'uguaglianza di genere e contro la violenza sono tra le poche ancora in grado di affollare le strade delle capitali occidentali. Nei mesi che hanno immediatamente seguito le rivelazioni

<sup>221</sup> Il rapporto ombra è stato consegnato il 7 ottobre 2017 ed è disponibile a questo indirizzo: <https://rm.coe.int/ngo-shadow-report-portugal/168075dd8a>.

<sup>222</sup> Per un'analisi dettagliata dei limiti del sistema giudiziario nei casi di violenza domestica, si veda il rapporto *Violença doméstica: estudo avaliativo das decisões judiciais* [Da Agra et al. 2015].

pubbliche intorno al “caso Harvey Weinstein”, i centri antiviolenza hanno registrato un importante aumento delle denunce<sup>223</sup>. Per dirla con le parole di Françoise Héritier, figura storica dell’antropologia e del femminismo francese, stiamo vivendo “un buon momento per ripensare la questione dei rapporti tra i generi, per attaccare lo statuto della dominazione maschile, per annientare l’idea di un desiderio maschile irrefrenabile”<sup>224</sup>.

Oggi, nel mondo occidentale, gli stati democratici difficilmente possono evitare il confronto con la società civile sui temi della violenza di genere e sui diritti sessuali e riproduttivi. Allo stesso tempo, poiché vincolati da accordi internazionali, i governi sono tenuti a pronunciarsi e a intervenire in materia di diritti delle donne. I rapporti di valutazione sull’applicazione nazionale della Convenzione di Istanbul, pubblicati dal GREVIO e citati nel corso di questo studio, ne sono un’evidente conferma.

Lo sguardo comparativo rivolto ad altri contesti – seppur limitato a pochi paesi e ad alcune pratiche particolarmente riuscite – ha confermato l’esigenza di adottare un approccio comprensivo e globale al fenomeno della violenza, tanto più in una fase storica caratterizzata da grandi sfide. La progressiva erosione del sistema di *welfare* nelle società europee, la crisi economica che dal 2008, in diversi paesi, ha generato politiche di *austerity* e importanti riduzioni della spesa pubblica per le politiche sociali, insieme alla radicalizzazione in chiave conservatrice di alcuni governi nazionali dell’Unione Europea, rappresentano alcune pericolose minacce nei confronti dei diritti umani fondamentali, con possibili conseguenze particolarmente dannose per le donne e le bambine.

Le “buone pratiche” realizzate in Austria, Francia, Portogallo e Spagna, sono solo alcuni esempi concreti di iniziative in risposta a tali tensioni. In un quadro simile, diventa prioritario informare, sensibilizzare ed educare all’uguaglianza tra i generi, così come formare adeguatamente le figure professionali in materia di violenza<sup>225</sup>. Come abbiamo potuto osservare in alcuni dei paesi europei citati in questo studio, le scrupolose procedure di valutazione del rischio permettono di garantire un’opportuna protezione delle vittime e adeguati programmi di presa in carico per gli autori di violenza, mentre la corretta progettazione, attuazione e valutazione delle politiche, rendono possibile individuare le lacune e migliorare la risposta delle istituzioni. Alla luce della buona riuscita di queste prassi nei paesi citati, l’Italia potrà trarre ispirazione dall’esperienza altrui, per adottare specifiche misure d’intervento nelle aree descritte nel corso di questo rapporto.

In materia di violenza sulle donne, l’analisi del quadro europeo dimostra in quale misura, negli ultimi dieci anni, l’approccio residuale alle politiche di genere sia in una fase di progressivo superamento. L’impegno degli Stati per la prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne non è più inteso come un “*add-on element*”<sup>226</sup>, ovvero un elemento che si aggiunge con compiacenza all’agenda politica, anche in funzione della momentanea popolarità del fenomeno. Al contrario, anche grazie all’“effetto culturale” prodotto dalla Convenzione di Istanbul<sup>227</sup>, diversi paesi europei stanno consolidando un approccio politico integrato, che determina una programmazione ordinaria e sistematica, sostenuta dal dialogo e dalla cooperazione tra gli attori coinvolti.

Gli **organismi nazionali per la parità** sono oggi tenuti a diventare l’ingranaggio al cuore di una concertata regia nazionale e sono considerati in molti casi gli interlocutori fondamentali in materia di

---

<sup>223</sup> A titolo d’esempio, nel caso francese da gennaio 2018 sono state fatte 39.000 denunce per maltrattamenti e percosse, 10.000 in più rispetto a un anno prima. Anche per quanto riguarda la violenza sessuale, i dati delle denunce sono in crescita. Gli stessi dati emergono dalle statistiche proposte dal 3919, il numero di emergenza per le donne vittime di violenza, che aveva rilevato un aumento di circa trenta chiamate al giorno nei due mesi successivi al caso Weinstein. LCI, *La chaîne info*, 5 ottobre 2017. L’articolo completo è disponibile a questo indirizzo: <https://www.lci.fr/international/metoo-harcelement-sexuel-affaire-harvey-weinstein-ce-qui-a-change-depuis-un-an-2099838.html>.

<sup>224</sup> « Françoise Héritier: “Il faut anéantir l’idée d’un désir masculin irrépressible”, *Le Monde*, 5 novembre 2017. Ultima intervista alla testata francese prima della morte, il 15 novembre 2017. L’articolo è disponibile a questo indirizzo: [https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/11/05/francoise-heritier-j-ai-toujours-dit-a-mes-etudiantes-osez-foncez\\_5210397\\_3224.html](https://www.lemonde.fr/societe/article/2017/11/05/francoise-heritier-j-ai-toujours-dit-a-mes-etudiantes-osez-foncez_5210397_3224.html)

<sup>225</sup> Tra le figure professionali da formare in materia di violenza vi sono gli/le insegnanti, le operatrici e operatori sociali, i/le medici/che, gli/le agenti delle forze dell’ordine e il personale operativo nel settore della giustizia.

<sup>226</sup> Il concetto di “*add-on*”, letteralmente “aggiunta”, si usa spesso per illustrare una pratica da evitare nell’elaborazione di politiche di genere. Diversamente, le strategie di *gender mainstreaming* prevedono una reale integrazione della dimensione di genere nell’elaborazione delle singole azioni e *policies* mirate. “*There is no set formula or blueprint that can be applied in every context. However, what is common to mainstreaming in all sectors or development issues is that a concern for gender equality is brought into the ‘mainstream’ of activities rather than dealt with as an ‘add-on’*”[UN 2002: 2].

<sup>227</sup> In questo senso, anche le negoziazioni in corso per l’accesso dell’Unione Europea alla Convenzione di Istanbul assumono un’importanza rilevante.

violenza sulle donne per molte istituzioni dello Stato, per gli istituti specializzati, per gli enti e le amministrazioni locali, per la società civile e il settore privato. Tale assetto indica un orizzonte strategico e restituisce l'immagine di una società che tenta di essere coesa, nonostante le difficoltà congiunturali, per fare fronte al grave problema della violenza sulle donne. In questo senso, l'impianto del più recente **Piano strategico nazionale italiano (2017-2020)** conferma la necessità di politiche integrate in materia di violenza. L'imminente procedura di valutazione dell'Italia in merito all'applicazione della Convenzione di Istanbul sarà in questo senso un'occasione per "fare il punto" sullo stato delle politiche pubbliche nazionali per il contrasto a ogni forma di aggressione nei confronti delle donne, per "favorirne l'indipendenza e l'autonomia delle scelte, nonché ridurre la vulnerabilità e l'esposizione alla violenza"<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup> Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, Governo Italiano.

## Fonti bibliografiche<sup>229</sup>

- Agustín Puerta M. (2003) *Feminismo: identidad personal y lucha colectiva : análisis del movimiento feminista español en los años 1975 a 1985*, Editorial Universidad de Granada.
- ANESM (2017) *Repérage et accompagnement en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) des victimes et des auteurs de violences au sein du couple*, disponibile al seguente indirizzo: [https://www.has-sante.fr/portail/upload/docs/application/pdf/2018-09/violences\\_chrs\\_recommandations.pdf](https://www.has-sante.fr/portail/upload/docs/application/pdf/2018-09/violences_chrs_recommandations.pdf)
- Astelarra J. (2005) *Veinte años de políticas de igualdad*, Grupo Anaya S.A., Ediciones Cátedra.
- Biglia, B., Olivella Quintana, M., Cagliero, S. (2014) *Gap Work: Improving Gender-Related Violence Intervention and Referral Through 'Youth Practitioner' Training*. Disponibile al seguente indirizzo: <https://drive.google.com/file/d/0B2iRTiT9NQeGZ2NoUGdyYkRULVk/view>.
- Brownwiller S. (1975) *Against our will: men, women and rape*, Bantam Books.
- Campillo Poza I. (2014) “Desarrollo y crisis de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en España (1997-2014). Un marco explicativo”, *Investigaciones Feministas* (5), 207-231. Disponibile al seguente indirizzo: <http://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/47759/45274>
- Castro A.M. et al. (2011) *A situação de violência de género no Portugal*. Lisboa: Universidad Nova.
- Chetcuti-Osorovitz N., Jaspard M. (2007) *Violences envers les femmes. Trois pas en avant deux pas en arrière*. L'Harmattan, Paris.
- CIG (2017a) *Conhecimento, Género e Cidadania no Ensino Secundário*. Disponibile al seguente indirizzo: [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/01/Conhecimento\\_Genero\\_e\\_Cidadania\\_Ensino\\_Secundario\\_Versao\\_Digital.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/01/Conhecimento_Genero_e_Cidadania_Ensino_Secundario_Versao_Digital.pdf).
- CIG (2017b) *Guião de educação género e cidadania: pré-escolar*. Disponibile al seguente indirizzo: [https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/07/398-15\\_Guiao\\_Pre-escolar\\_VERSAO\\_DIGITAL\\_NOVA.pdf](https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2018/07/398-15_Guiao_Pre-escolar_VERSAO_DIGITAL_NOVA.pdf).
- Colom J. (2005) “La emergencia de un nuevo modelo de mujer en la Segunda República”, in *Educació i Cultura* (18), 77-85.
- Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (2015) *Compilation des bonnes pratiques pour promouvoir une éducation exempte de stéréotypes de genre*. Council of Europe. Disponibile al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090001680592387>.
- Council of Europe (2016) *Encouraging the participation of the private sector and the media in the prevention of violence against women and domestic violence: article 17 of the Istanbul Convention. A collection of papers on the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*. Disponibile al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900016805970bd>.
- Da Agra C. et al. (2015) *Violência doméstica: estudo avaliativo das decisões judiciais*, Lisboa: CIG. Disponibile al seguente indirizzo: [https://www.researchgate.net/publication/300021980\\_Homicidios\\_Conjugais\\_-\\_Estudo\\_avaliativo\\_das\\_decisoes\\_judiciais\\_Intimate\\_Partner\\_Homicides\\_-\\_sentencing\\_study](https://www.researchgate.net/publication/300021980_Homicidios_Conjugais_-_Estudo_avaliativo_das_decisoes_judiciais_Intimate_Partner_Homicides_-_sentencing_study).
- Debauche A. (2011) *Viol et rapports de genre : émergence, enregistrement et contestation d'un crime contre la personne*, Thèse de Doctorat en Sociologie.
- Delage P. (2017) *Violences conjugales : du combat féministe à la cause publique*, coll. « Académique » (262), Paris: Les Presses de Sciences Po.
- De Vido S. (2016) *Donne, violenza e diritto internazionale. La Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa del 2011*, Milano: Mimesis.
- Echeburua E., Fernández-Montalvo J. (2009) “Evaluación de un programa de tratamiento en prisión de hombres condenados por violencia grave contra la pareja”, *International Journal of Clinical and Health Psychology* (9), 5-20. Disponibile al seguente indirizzo: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=33712020001>

<sup>229</sup> Siti internet verificati in data 30.11.2018

- Expósito F., Ruiz S. (2010) “Reeducación de Maltratadores: Una Experiencia de Intervención desde la Perspectiva de Género”, *Intervención Psicosocial* (19/2), 145-151.
- Ferreira-Pereira L.C. (2008) “Portugal and the 2007 EU Presidency: A case of constructive bridge-building”. *Journal of Common Market Studies* (46), 61-70. Disponible al siguiente indirizzo: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2008.00811.x>.
- Ferrer V. A., Bosch E. (2006) “El papel del movimiento feminista en la consideración social de la violencia contra las mujeres: el caso de España”, in *Revista de Estudios Feministas Labrys* (10).
- FRA (2014) *Violence against Women. An EU-wide survey. Main results report*. Disponible al siguiente indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>.
- Geldschläger H. (2010) “Programas Europeos de Intervención para Hombres que Ejercen Violencia de Género: Panorámica y Criterios de Calidad”, *Psychosocial Intervention*, (19/2) Madrid. Disponible al siguiente indirizzo: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1132-05592010000200009](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-05592010000200009)
- Geldschläger H. (2011) “Programas de intervención con hombres que ejercen violencia de género: Panorámica de la situación en España y Europa”, *Congreso Iberoamericano de Masculinidades y Equidad: Investigación y Activismo*, Barcelona 7-8 octubre 2011. Disponible al siguiente indirizzo: [http://cime2011.ciutatactiva.com/home/panel2/cime2011\\_P2\\_Heinrich.pdf](http://cime2011.ciutatactiva.com/home/panel2/cime2011_P2_Heinrich.pdf)
- Giovannetti M., Merelli M., Ruggerini M.G. (2008) *Violenza contro le donne. Il panorama normativo internazionale, nazionale e regionale*, Quaderni città sicure (33), Regione Emilia Romagna.
- Grevio (2017) *Baseline Evaluation Report, Austria*. Council of Europe. Disponible al siguiente indirizzo: <https://rm.coe.int/grevio-report-austria-1st-evaluation/1680759619>.
- Grupo 25 (2006) “Criterios de calidad para intervenciones con hombres que ejercen violencia en la pareja” (HEVPA), *Cuadernos para el debate*. Disponible al siguiente indirizzo: <http://www.mujeresenred.net/IMG/pdf/CUADERNO1-G25.pdf>.
- Hagemann-White C. et al. (2006) *Combattre la violence à l'égard des femmes, Etude du bilan des mesures et actions prises pour combattre la violence à l'égard des femmes dans les États membres du Conseil de l'Europe*. Direction générale des droits de l'homme Strasbourg. Disponible al siguiente indirizzo: <http://www.coe.int/equality/>.
- HCE (2017) *Rapport d'évaluation du 4ème plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes*. Disponible al siguiente indirizzo: [http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce\\_evaluation\\_4eplan\\_violences-vf.pdf](http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_evaluation_4eplan_violences-vf.pdf).
- HCE (2016) *Avis pour une juste condamnation sociétale et judiciaire du viol et autres agressions sexuelles*. Disponible al siguiente indirizzo: [http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce\\_avis\\_viol\\_2016\\_10\\_05-2.pdf](http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_avis_viol_2016_10_05-2.pdf).
- Hernandez A., Escartín J., Van Dick R. (2014) “Gender and Leadership in Spain: a Systematic Review of Some Key Aspects” in *Sex Roles*, 70(11), 522-537.
- Hester M., Liley S.J. (2014) *Domestic and sexual violence perpetrator programmes: article 16 of the Istanbul Convention*. Council of Europe. Disponible al siguiente indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000168046e1f2>.
- Jaspard M. (2007) « L'enquete nationale sur les violences envers les femmes en France (Enveff) : Historique et contextes » dans Chetcuti-Osorovitz N., Jaspard M. (a cura di) *Violences envers les femmes. Trois pas en avant deux pas en arrière*. Paris: L'Harmattan.
- Keck M. E., Sikkink K. (1998) *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Kelly L. (1988) *Surviving sexual violence*, Cambridge: Polity Press.
- Kelly L. (2008) *Combating violence against women: minimum standards for support services*. Council of Europe. Disponible al siguiente indirizzo: [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf).
- Logar R., Niemi J. (2017) “Emergency barring orders in situations of domestic violence: article 52 of the Istanbul Convention”. Council of Europe. Disponible al siguiente indirizzi: <https://rm.coe.int/convention-istanbul-article-52/168073e0e7>.
- Lombardo E., León M. (2014) “Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica”, in *Investigaciones Feministas* (5), 13-35 <sup>[1]</sup> <sub>SEP</sub>

- MAI (2015) *Violência Doméstica - 2015. Relatório anual de monitorização*, Portugal.
- Mascherpa S. (2010) *Il delitto del Circeo. Una storia italiana*. Roma: Aracne.
- MIPROF (2017) *Rapport d'activité 2013-2017*. Disponibile al seguente indirizzo: [https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/04/Rapport-dactivites-MIPROF\\_2017-.pdf](https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2013/04/Rapport-dactivites-MIPROF_2017-.pdf).
- Olivella Quintana M. (2015) *Explorando las (im)posibilidades de una ley interseccional sobre violencias de género en el Estado Español*, Tesi di Dottorato. Tarragona: Universitat Rovira i Virgili.
- Pérez Ramírez M., Giménez-Salinas Framís A., De Juan Espinosa M. (2013) *Evaluación de la eficacia del programa de tratamiento con agresores de pareja (PRLA) en la comunidad*, Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad, Universidad Autónoma de Madrid, España, *Psychosocial Intervention* (22/2), Madrid. Disponibile al seguente indirizzo: [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1132-05592013000200004](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-05592013000200004).
- Pérez Ramírez M., Giménez-Salinas Framís A., De Juan Espinosa M. (2017) *Reincidencia de los agresores de pareja en Penas y Medidas Alternativas*, Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad Universidad Autónoma de Madrid. Disponibile al seguente indirizzo: [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/estadpm/Informe\\_ReincidenciAx2017x.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/estadpm/Informe_ReincidenciAx2017x.pdf).
- Pitch T. (2004) *I diritti fondamentali: differenze culturali, disuguaglianze sociali, differenza sessuale*. Torino: Giappichelli Editore.
- Pitch T. (2008) “Qualche riflessione attorno alla violenza maschile contro le donne”, in *Studi sulla Questione Criminale* (3/2), in “Genicidio. La violenza maschile contro le donne”, 7-14, Roma: Carocci.
- Plataforma CEDAW Sombra España (2014) *Informe sombra 2008-2013 sobre la aplicación en España de la convención para la eliminación de toda forma discriminación contra las mujeres (CEDAW)*. Disponibile al seguente indirizzo: [http://www.rednosotrasenelmundo.org/IMG/pdf/InformeSombra\\_Actualizado\\_2\\_3Sep\\_\\_2014.pdf](http://www.rednosotrasenelmundo.org/IMG/pdf/InformeSombra_Actualizado_2_3Sep__2014.pdf)
- Rivière D., Ronai E. (2017) *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*. CESE (Conseil Economique, Sociale et Environnemental). Disponibile al seguente indirizzo: [https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2017/2017\\_09\\_violences\\_femmes.pdf](https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2017/2017_09_violences_femmes.pdf)
- Ruiz Arias M. et al. (2010) *Violencia de género : programa de intervención para agresores*. Disponibile al seguente indirizzo: [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Doc\\_Penitenc\\_7\\_Violencia\\_de\\_gxnero\\_Acc.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Doc_Penitenc_7_Violencia_de_gxnero_Acc.pdf)
- Russell D.E.H. (1975) *The politics of rape: the victim's perspective*. New York: Stein and Day.
- San Martín et al. (2005) *Programa de tratamiento en prisión para agresores en el ámbito familiar. Grupo de trabajo sobre violencia de género*, Documentos Penitenciarios (2), Gobierno de España. Disponibile al seguente indirizzo: [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Documentos\\_02-Programa\\_de\\_tratamiento\\_en\\_prision\\_para\\_agresores\\_en\\_el\\_ambito\\_familiar\\_grupo\\_de\\_trabajo\\_sobre\\_violencia\\_de\\_genero.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Documentos_02-Programa_de_tratamiento_en_prision_para_agresores_en_el_ambito_familiar_grupo_de_trabajo_sobre_violencia_de_genero.pdf)
- Sordi Stock B. (2015) “Programas de rehabilitación para agresores en España: un elemento indispensable de las políticas de combate a la violencia de género”, *Política criminal* (10/19), Santiago. Disponibile al seguente indirizzo: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-33992015000100010#n8](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992015000100010#n8)
- Suárez Martínez A. et al. (2015) *Programa de intervención para agresores de violencia de género en medidas alternativas (PRLA-MA): manual para el terapeuta*, Documentos penitenciarios (10), Gobierno de España.
- Toneli M.J., Beirs A., Ried J. (2017) *Homens autores de violência contra mulheres: políticas públicas, desafios e intervenções possíveis na América Latina e Portugal*, *Revista de Ciências Humanas*, Brasil. Disponibile al seguente indirizzo: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2017v51n1p174>.
- UMAR (2017) *OMA – Observatório de Mulheres Assassinadas da UMAR. Dados 2016*. Disponibile al seguente indirizzo: [http://www.umarfeminismos.org/images/stories/oma/2016/Relatório\\_Final\\_OMA\\_2016.pdf](http://www.umarfeminismos.org/images/stories/oma/2016/Relatório_Final_OMA_2016.pdf).
- UN (2002) *Gender mainstreaming, an overview*. Disponibile al seguente indirizzo: <https://www.un.org/womenwatch/osagi/pdf/e65237.pdf>.

- Walby S. (2016) *Ensuring data collection and research on violence against women and domestic violence: article 11 of the istanbul convention. A collection of papers on the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence.* Council of Europe. Disponibile al seguente indirizzo: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680640efc>.
- WAVE (2015) *Emergency Barring Orders.* Disponibile al seguente indirizzo: [http://fileserver.wave-network.org/researchreports/WAVE\\_Report\\_2015\\_Emergency\\_Barring\\_Orders.pdf](http://fileserver.wave-network.org/researchreports/WAVE_Report_2015_Emergency_Barring_Orders.pdf).
- WAVE (2017) *Country report.* Disponibile al seguente indirizzo: [http://fileserver.wave-network.org/researchreports/WAVE\\_CR\\_2017.pdf](http://fileserver.wave-network.org/researchreports/WAVE_CR_2017.pdf).
- Zabala B. (2009) *El feminismo frente al Derecho,* Viento Sur.

## Indice delle interviste

### Portogallo

- Manuel Albano, Direttore della delegazione nord, Commissione per l'uguaglianza di genere (CIG)
- Nuno Gradim, tecnico e formatore, Commissione per l'uguaglianza di genere (CIG)
- Margarida Medina Martins, fondatrice della Associazione donne contro la violenza (AMCV)
- Fernando Rodrigues, comandante della stazione di Polizia GAIV di Porto

### Spagna

- Ana Requena, Capo Redattrice in materia di uguaglianza per la testata eldiario.es
- Heinrich Geldschläger, psicologo e direttore di ricerca dell'associazione Conexus di Barcellona, membro del consiglio della WWP – EN (*Work with Perpetrators – European Network*)
- Carla Vall i Duran, avvocatessa specializzata in violenza di genere





PROGETTO DI MONITORAGGIO,  
VALUTAZIONE E ANALISI  
DEGLI INTERVENTI DI PREVENZIONE  
E CONTRASTO ALLA VIOLENZA  
CONTRO LE DONNE



Consiglio Nazionale delle Ricerche  
Istituto di Ricerche sulla Popolazione  
e le Politiche Sociali



*Presidenza del Consiglio dei Ministri*  
*Dipartimento per le Pari Opportunità*