

*Costruire fiducia
fornendo sostegno,
protezione e giustizia*

Italia

Prima relazione
di valutazione
tematica

GREVIO

Gruppo di esperti
sull'azione contro la violenza
sulle donne e la violenza
domestica

Convenzione del Consiglio
d'Europa sulla prevenzione e la
lotta contro la violenza nei
confronti delle donne
e la violenza domestica
(Convenzione di
Istanbul)



GREVIO(2025)15
pubblicato il 2 dicembre 2025

 **THE
ISTANBUL CONVENTION**
SAVES LIVES

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Prima relazione di valutazione tematica

**Costruire fiducia fornendo
sostegno, protezione e giustizia**

ITALIA

Gruppo di esperti
sull'azione contro la violenza nei confronti delle
donne e la violenza domestica (GREVIO)

GREVIO(2025)15

Adottato dal GREVIO il 16 ottobre 2025 Pubblicato il 2

dicembre 2025

Segreteria del meccanismo di monitoraggio della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla
prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica
Consiglio d'Europa
F-67075 Strasburgo Cedex
Francia

www.coe.int/conventionviolence

Indice

Sintesi	4
Introduzione.....	7
I. Tendenze emergenti nei settori della violenza contro le donne e della violenza domestica.....	9
II. Cambiamenti nelle definizioni, politiche globali e coordinate, finanziamenti e raccolta dati nei settori della violenza contro le donne e della violenza domestica	12
A. Definizioni (articolo 3).....	12
B. Politiche globali e coordinate (articolo 7).....	13
C. Risorse finanziarie (articolo 8).....	16
D. Raccolta dei dati (articolo 11).....	18
III. Analisi dell'attuazione di alcune disposizioni in settori prioritari in materia di prevenzione, protezione e perseguimento penale	21
A. Prevenzione.....	21
1. Obblighi generali (articolo 12).....	21
2. Istruzione (articolo 14)	23
3. Formazione dei professionisti (articolo 15).....	26
4. Programmi di intervento preventivo e di trattamento (articolo 16).....	29
B. Protezione e sostegno.....	32
1. Obblighi generali (articolo 18).....	32
2. Servizi di sostegno generali (articolo 20).....	33
3. Servizi di supporto specialistici (articolo 22)	36
4. Sostegno alle vittime di violenza sessuale (articolo 25)	39
C. Diritto sostanziale.....	39
1. Affidamento, diritti di visita e sicurezza (articolo 31).....	40
2. Divieto di ricorrere a procedure alternative di risoluzione delle controversie o a sentenze obbligatorie (articolo 48)	43
D. Indagini, azioni penali, diritto processuale e misure cautelari	46
1. Obblighi generali (articolo 49) e risposta immediata, prevenzione e protezione (articolo 50)	46
2. Valutazione e gestione dei rischi (articolo 51)	51
3. Provvedimenti restrittivi d'urgenza (articolo 52).....	53
4. Ordinanze restrittive o di protezione (articolo 53).....	54
5. Misure di protezione (articolo 56)	55
Appendice I Elenco delle proposte e dei suggerimenti del GREVIO.....	57
Appendice II Elenco delle autorità nazionali, degli altri organismi pubblici, delle organizzazioni non governative e delle organizzazioni della società civile con cui il GREVIO ha tenuto consultazioni .	65

Sintesi

Il presente rapporto di valutazione esamina i progressi compiuti nel fornire sostegno, protezione e giustizia alle vittime di violenza contro le donne e violenza domestica ai sensi di alcune disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul). Esso presenta una valutazione effettuata dal Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), un organismo indipendente di monitoraggio dei diritti umani incaricato di controllare l'attuazione della convenzione. Le conclusioni del GREVIO individuano gli sviluppi intervenuti dalla pubblicazione della sua relazione di valutazione di base sull'Italia il 13 gennaio 2020 e si basano sulle informazioni ottenute durante la sua prima procedura di valutazione tematica, come previsto dall'articolo 68 della Convenzione di Istanbul, anche da relazioni scritte (una relazione dello Stato presentata dalle autorità italiane e informazioni aggiuntive presentate da ActionAid Italia, AIDOS, Associazione Alice Project, D.i.Re Network, CADMI - Casa Accoglienza per Donne Maltrattate di Milano, Associazione per l'Educazione alla Diversità, Forum delle Giuriste, Coordinamento Italiano della Lobby Europea delle Donne, GIUDIT, Forum Italiano sulla Disabilità, Period Think Tank, Scosse APS, Se Non Adesso Quando?, Libera Università di Bolzano, UN.I.RE e Relive) e da una visita di valutazione di nove giorni in Italia. L'elenco degli organismi e delle entità con cui il GREVIO ha avuto scambi è riportato nell'appendice II.

La relazione valuta l'ampia gamma di misure adottate dalle autorità italiane per prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica e per garantire protezione, sostegno e giustizia alle vittime, tema scelto dal GREVIO per il suo primo ciclo di valutazione tematica. Individuando le tendenze emergenti nella prevenzione e nella lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, il GREVIO mette in luce gli sforzi lodevoli compiuti per attuare questa convenzione. Inoltre, fornisce informazioni approfondite sull'attuazione di alcune disposizioni nei settori della prevenzione, della protezione e dell'azione penale come elementi fondamentali per una risposta globale alle diverse forme di violenza contro le donne che infonda fiducia nelle vittime.

A questo proposito, il GREVIO accoglie con favore il significativo ampliamento e sviluppo del quadro legislativo italiano in materia di violenza contro le donne, che dimostra chiaramente l'impegno a favore dell'attuazione della Convenzione di Istanbul. Tra gli sviluppi legislativi positivi figura la legge n. 53/2022 sulle statistiche relative alla violenza di genere, che mira a garantire una raccolta completa di dati sulla violenza di genere contro le donne e a sostenere politiche basate su dati concreti. Nella presente relazione sono accolte con favore anche le misure positive derivanti dalle riforme in materia di procedimento penale (in particolare la legge n. 150/2022 e la legge n. 122/2023), in particolare l'obbligo di nominare procuratori specializzati per i reati che rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione e di pubblicare linee guida nazionali sulla formazione di tutti i professionisti in questo settore. Per quanto riguarda i procedimenti di diritto di famiglia in cui vengono formulate accuse di violenza domestica, è altrettanto degna di nota la possibilità introdotta dalle riforme di accelerare tali procedimenti. Il rafforzamento dei poteri investigativi dei giudici e l'obbligo di consultare il procuratore e altri attori della giustizia penale per accertare se siano in corso procedimenti penali o sia stata emessa una sentenza per atti di violenza domestica sono misure altrettanto positive.

Per quanto riguarda le politiche integrate, il GREVIO accoglie con favore l'adozione di due piani d'azione nazionali successivi nel periodo in esame, tra cui il più recente Piano d'azione nazionale sulla violenza contro le donne e la violenza domestica con il relativo piano di attuazione (che copre il periodo 2025-2026). Questi piani d'azione nazionali offrono una serie completa di politiche volte a contrastare la violenza degli uomini contro le donne, sono basati su una prospettiva di genere e sono stati elaborati sulla base di una valutazione delle strategie precedenti. Nel campo della prevenzione, l'Italia ha progressivamente migliorato il proprio quadro strategico e normativo in relazione ai programmi per gli autori di violenza con l'adozione di un accordo che definisce i requisiti minimi a livello nazionale.¹ Tale accordo armonizza i requisiti relativi ai mandati delle organizzazioni che attuano i programmi, alle metodologie impiegate, alla formazione del personale e al livello di sicurezza garantito alle vittime e ai loro figli e riflette una comprensione di genere della violenza contro le donne. Ciò è stato accompagnato da un aumento dei programmi per gli autori di violenza e da un miglioramento della copertura geografica. Nel campo della protezione, va segnalata in particolare l'ampia diffusione dell'attuazione da parte delle strutture sanitarie

1. L'accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano che definisce i requisiti minimi a livello nazionale per i programmi rivolti agli autori di violenza.

Istituzione delle linee guida nazionali 2017 per le vittime di violenza contro le donne, che prevedono una risposta tempestiva e completa e il trattamento delle vittime da parte dei servizi sanitari. Sono state inoltre introdotte e sono in fase di attuazione diverse misure volte all'emancipazione delle vittime e alla loro integrazione nel mercato del lavoro, come il sostegno finanziario alle vittime di violenza domestica ("libertà di reddito") e l'esenzione dal pagamento dei contributi previdenziali per le aziende che assumono le vittime.

Al fine di migliorare la risposta della giustizia penale alla violenza contro le donne e rafforzare la fiducia delle vittime nelle istituzioni, il GREVIO accoglie con favore le misure adottate, tra cui la creazione di una banca dati interagenzia (SCUDO) che consente di registrare tutti i casi di violenza domestica e permette alle autorità di polizia di avere una panoramica degli interventi passati che hanno coinvolto lo stesso autore/indirizzo; il lancio di una nuova applicazione (Youpol) per facilitare la segnalazione di atti di violenza alla polizia attraverso mezzi digitali, anche in forma anonima; e il nuovo obbligo di registrare su video le interviste con le vittime vulnerabili. Gli sforzi continui compiuti dalla Corte di cassazione e dall'Osservatorio permanente sull'efficacia delle norme in materia di genere e violenza domestica del Ministero della giustizia per esaminare il linguaggio discriminatorio, compresi gli stereotipi di genere, contenuto nelle decisioni giudiziarie, dimostrano anch'essi un importante impegno nei confronti della Convenzione di Istanbul, delle conclusioni del GREVIO e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Al di là dei progressi compiuti dall'Italia nell'attuazione della convenzione, il GREVIO ha individuato alcuni settori che richiedono un intervento urgente da parte delle autorità per garantire il pieno rispetto delle disposizioni della convenzione. Sono necessarie ulteriori risorse finanziarie per l'attuazione delle riforme della giustizia penale che introducono la procedura accelerata per i procedimenti penali relativi alla violenza contro le donne. In particolare, l'assunzione di un maggior numero di pubblici ministeri e di professionisti della giustizia penale è fondamentale per garantire che tali riforme producano i risultati positivi previsti. Sono inoltre necessarie misure legislative e di altro tipo per semplificare e accelerare l'erogazione di finanziamenti adeguati ai centri antiviolenza e alle case rifugio e per armonizzare i criteri per la loro erogazione. Nel campo della prevenzione, l'insegnamento di materie quali la parità di genere, i ruoli di genere non stereotipati e la violenza contro le donne rimane disomogeneo e sporadico in tutto il paese e il nuovo obbligo di insegnare l'educazione civica in modo trasversale non ha colmato il divario esistente. Inoltre, il concetto di stupro basato sulla mancanza di consenso e i pericoli rappresentati dalla pornografia violenta non fanno parte integrante del programma di studi obbligatorio. Sono inoltre necessarie misure aggiuntive per garantire una formazione iniziale e continua sistematica e obbligatoria, basata sul trauma, su tutte le forme di violenza contro le donne per una serie di professionisti, in particolare giudici, pubblici ministeri, avvocati ed esperti nominati dal tribunale.

Inoltre, nell'ambito del diritto sostanziale, il GREVIO ha individuato diverse carenze in materia di diritti di affidamento e di visita, tra cui la necessità di garantire che i casi pendenti dinanzi ai tribunali siano sistematicamente esaminati per individuare eventuali casi di violenza domestica; i giudici chiedono la divulgazione delle valutazioni di rischio effettuate da altri organismi; i casi di violenza domestica siano un criterio giuridico obbligatorio da prendere sistematicamente in considerazione al momento di decidere in merito all'affidamento e al diritto di visita; e i bambini non siano allontanati dall'affidamento del genitore non violento, anche a seguito dell'uso di concetti dannosi e infondati come la cosiddetta sindrome da alienazione parentale e concetti simili.

Per quanto riguarda i procedimenti penali, sebbene i dati relativi ai procedimenti giudiziari e alle condanne non siano raccolti in modo sistematico, i dati campionari mostrano che vi sono livelli elevati di archiviazioni e tassi di abbandono per tutti i casi di violenza contro le donne. Inoltre, i processi continuano ad essere estremamente lunghi e, anche quando si concludono con una condanna, le sanzioni non sono sempre proporzionate o dissuasive. Inoltre, le vittime continuano a subire una vittimizzazione secondaria in tali processi a causa di stereotipi e pregiudizi di genere. Il GREVIO ha anche espresso preoccupazione per il modo in cui viene utilizzata la giustizia riparativa nei casi di violenza contro le donne, sottolineando la necessità che i giudici e i pubblici ministeri procedano con cautela nel proporre e accettare tali processi. Tra le altre cose, il GREVIO chiede l'applicazione sistematica di una serie di garanzie, tra cui la valutazione dei rischi sull'idoneità di tali casi, la fornitura di informazioni complete sugli obiettivi, le conseguenze e la natura non obbligatoria della giustizia riparativa, la verifica da parte dei giudici del consenso delle vittime a tali procedure, la rappresentanza legale al momento dell'adozione di tali decisioni e una formazione specifica per i mediatori che lavorano nei centri di giustizia riparativa.

Il GREVIO ha individuato una serie di questioni aggiuntive che richiedono un'azione costante al fine di instaurare efficacemente un clima di fiducia garantendo protezione, sostegno e giustizia nei casi di violenza contro le donne. Tali questioni riguardano la necessità di:

- garantire che il Piano d'azione nazionale sulla violenza contro le donne e i piani regionali affrontino tutte le forme di violenza contro le donne, abbiano un approccio intersezionale e siano sostenuti da un piano operativo che specifichi per ciascun obiettivo la tempistica, le risorse finanziarie e gli indicatori per misurare i progressi compiuti;
- garantire una consultazione e una partecipazione significative ed efficaci della società civile nella definizione delle politiche e nella loro attuazione;
- armonizzare la raccolta di dati su tutte le forme di violenza contro le donne tra le forze dell'ordine, le procure e la magistratura, con l'obiettivo di seguire l'iter dei casi dalla denuncia alla condanna, per individuare i tassi di abbandono e le sanzioni inflitte;
- promuovere regolarmente campagne di sensibilizzazione sugli stereotipi di genere e gli atteggiamenti patriarcali nella società, nonché su tutte le forme di violenza contro le donne;
- garantire che i programmi per i responsabili siano ampiamente frequentati, anche prevedendo il rinvio obbligatorio da parte del tribunale in aggiunta, e non in alternativa, alla condanna e/o all'adozione di misure di protezione;
- garantire un'adeguata erogazione di servizi, percorsi di riferimento e formazione del personale medico in materia di mutilazioni genitali femminili, al fine di assicurare un'assistenza adeguata e olistica alle vittime;
- garantire che gli standard minimi di qualità imposti ai centri antiviolenza e ai rifugi richiedano una competenza consolidata nella fornitura di un sostegno incentrato sulle vittime e volto al loro empowerment, basato sulla comprensione della violenza contro le donne come fenomeno di genere, e che il rispetto di tali standard sia verificato e monitorato.

Infine, il GREVIO ha segnalato diverse tendenze emergenti, tra cui l'aumento della violenza sessuale contro le ragazze, il crescente consumo di pornografia violenta da parte dei bambini e l'insufficienza delle azioni preventive in questo ambito.

Introduzione

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (CETS n. 210, di seguito "Convenzione di Istanbul") è il trattato internazionale di più ampia portata per combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica.

Essa istituisce un meccanismo di monitoraggio basato su due pilastri per valutare il livello di attuazione da parte delle parti contraenti: il Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), un organismo indipendente composto da esperti, e il Comitato delle parti, un organismo politico composto dai rappresentanti ufficiali delle parti contraenti della Convenzione. In linea con l'articolo 68 della convenzione, dal 2017 il GREVIO fornisce relazioni di monitoraggio basate sui singoli paesi nell'ambito della sua procedura di valutazione di base. La sua relazione di valutazione di base sull'Italia, che offre una valutazione completa dell'attuazione della convenzione nel suo complesso, è stata pubblicata il 13 gennaio 2020, a seguito della ratifica da parte dell'Italia della Convenzione di Istanbul il 10 settembre 2013.

Il presente rapporto è stato redatto nell'ambito del primo ciclo di valutazione tematica avviato dal GREVIO nel 2023, incentrato sul tema della costruzione della fiducia attraverso il sostegno, la protezione e la giustizia. Per affrontare questo tema generale, il rapporto descrive le tendenze emergenti nei settori della prevenzione e della lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica nel paese. La seconda sezione mira a identificare gli sviluppi in settori chiave quali politiche globali e coordinate, finanziamenti e raccolta di dati che sono seguiti al completamento della procedura di valutazione di base. La terza sezione si propone di ottenere informazioni più approfondite sull'attuazione di alcune disposizioni nei settori della prevenzione, della protezione e dell'azione penale, in relazione alle quali le procedure di valutazione di base e le conclusioni sull'attuazione delle raccomandazioni del Comitato delle parti della Convenzione di Istanbul hanno rivelato sfide significative e la necessità di ulteriori azioni.

Per quanto riguarda l'Italia, la prima procedura di valutazione tematica è stata avviata in conformità con l'articolo 68 della convenzione mediante lettera e trasmissione del primo questionario tematico del GREVIO il 12 gennaio 2024. Le autorità italiane hanno successivamente presentato la loro relazione nazionale il 1° luglio 2024, termine fissato dal GREVIO. Dopo un esame preliminare della relazione nazionale dell'Italia, il GREVIO ha effettuato una visita di valutazione in Italia, che si è svolta dal 23 al 31 ottobre 2024. La delegazione era composta da:

- Ellen O'Malley Dunlop, membro del GREVIO e seconda vicepresidente da giugno 2023 a giugno 2025
- Angelina Zaporozjan-Pirgari, membro del GREVIO e prima vicepresidente dal 30 giugno 2025 al giugno 2027
- Francesca Montagna, amministratrice presso il Segretariato del meccanismo di monitoraggio della Convenzione di Istanbul
- Severina Spassova, amministratrice presso il Segretariato del meccanismo di monitoraggio della Convenzione di Istanbul

Durante la visita di valutazione, la delegazione ha incontrato un ampio ventaglio di rappresentanti governativi e non governativi che operano nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza contro le donne. Il GREVIO desidera sottolineare i costruttivi scambi avuti con le autorità italiane, in particolare con Stefano Pizzicanella, direttore del Dipartimento per le pari opportunità presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. L'elenco delle autorità nazionali, delle organizzazioni non governative e degli altri soggetti incontrati è riportato nell'appendice II della presente relazione. Il GREVIO è grato a tutti loro per le preziose informazioni fornite. Per la collaborazione e il sostegno forniti durante l'intera procedura di valutazione, desidera esprimere la propria gratitudine alla dott.ssa Elena Palloni, funzionario senior presso il Dipartimento per le pari opportunità, che è stata nominata persona di contatto. La relazione dello Stato e i contributi scritti presentati dalla società civile sono disponibili sul sito web di monitoraggio dei paesi della Convenzione di Istanbul.

La presente valutazione è stata redatta sotto l'esclusiva responsabilità del GREVIO e si basa sulle informazioni raccolte durante le varie fasi della procedura di valutazione. In linea con l'approccio adottato nelle sue relazioni di valutazione di base, i risultati ottenuti riflettono diversi livelli di

urgenza, indicati in ordine di priorità dai seguenti verbi: «esorta», «incoraggia vivamente», «incoraggia» e «invita».

Frutto di un processo di dialogo riservato volto a formulare proposte e suggerimenti specifici per ciascun paese nel contesto nazionale della parte oggetto di valutazione, la presente relazione descrive la situazione osservata dal GREVIO fino al 3 luglio 2025. Ove opportuno, sono stati presi in considerazione anche gli sviluppi rilevanti verificatisi fino al 14 ottobre 2025.

Conformemente alla convenzione, i parlamenti nazionali ricevono la presente relazione dalle autorità nazionali (articolo 70, paragrafo 2). Il GREVIO chiede alle autorità nazionali di tradurre la presente relazione nella o nelle loro lingue nazionali ufficiali e di garantirne un'ampia diffusione, non solo alle istituzioni statali competenti a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale), in particolare al governo, ai ministeri e alla magistratura, ma anche alle organizzazioni non governative (ONG) e alle altre organizzazioni della società civile che operano nel campo della violenza contro le donne.

I. Tendenze emergenti nei settori della violenza contro le donne e della violenza domestica

1. Nel periodo successivo all'adozione della sua relazione di valutazione di base, il GREVIO ha individuato diverse tendenze in Italia nel campo della prevenzione e della lotta alla violenza contro le donne. Alcune di queste tendenze erano legate agli sviluppi legislativi promossi da movimenti sociali più ampi, mentre altre riguardavano cambiamenti negli atteggiamenti e negli approcci alla violenza contro le donne.

Sviluppi legislativi e istituzionali promettenti

2. Negli ultimi anni, l'Italia ha notevolmente ampliato e ulteriormente sviluppato il proprio quadro legislativo in materia di violenza contro le donne, dimostrando chiaramente il proprio impegno nell'attuazione della Convenzione di Istanbul (la convenzione). Il GREVIO rileva con soddisfazione, ad esempio, l'entrata in vigore della legge n. 53/2022 sulle statistiche relative alla violenza di genere, volta a garantire una raccolta completa di dati sulla violenza di genere contro le donne, anche da parte dei Ministeri della Salute, della Giustizia e dell'Interno, al fine di sostenere politiche basate su dati concreti. Altrettanto positive sono le misure introdotte dal Garante per la privacy e le modifiche al Codice della privacy nel 2021 e nel 2022 a seguito dell'entrata in vigore del reato di condivisione illegale di immagini o video contenenti contenuti sessualmente espliciti. Queste misure consentono alle vittime di segnalare tali reati alle autorità affinché queste possano esercitare pressioni sulle piattaforme dei social media affinché blocchino le immagini o i video illegali. Meritano di essere sottolineate anche le misure volte a integrare le donne vittime di violenza domestica nel mercato del lavoro, come il sostegno finanziario alle vittime di violenza domestica ("libertà di reddito") e le possibili esenzioni dal pagamento dei contributi previdenziali per le aziende che assumono le vittime. Per quanto riguarda gli sviluppi istituzionali positivi, il GREVIO plaude all'istituzione nel 2023 della Commissione parlamentare bicamerale d'inchiesta sul fenomeno del femminicidio e della violenza di genere (Commissione d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere), affinché i due rami del Parlamento possano procedere in modo concertato alle riforme per la lotta alla violenza contro le donne. Il prolifico lavoro di questa commissione, così come quello della sua predecessora, ha contribuito enormemente alla comprensione delle dimensioni della violenza contro le donne in Italia, sensibilizzando la società e dando un impulso bicamerale alla legislazione per combattere tale violenza. Allo stesso modo, il GREVIO plaude all'istituzione da parte del Ministero della Giustizia dell'Osservatorio permanente sull'efficacia delle norme in materia di violenza di genere e domestica (Osservatorio del MG) il 24 ottobre 2024. L'Osservatorio del MG mira a sostenere l'attuazione della legislazione sulla violenza contro le donne, *tra l'altro*: promuovendo la cooperazione tra un'ampia gamma di soggetti istituzionali e non istituzionali;² monitorando l'organizzazione degli uffici giudiziari, valutandone l'efficacia e, allo stesso tempo, formulando raccomandazioni per il loro miglioramento e raccogliendo le migliori pratiche; estraendo dati e statistiche dai tribunali e dalle procure; contribuendo con la propria esperienza nel contesto della formazione dei giudici; e preparando importanti compendi di legislazione e giurisprudenza nel settore della violenza contro le donne.³

3. Per quanto riguarda le riforme che hanno un impatto sui procedimenti penali, l'entrata in vigore della legge n. 69/2019 (Codice rosso) nell'agosto 2019 – che introduce, *tra l'altro*, una serie di nuovi reati di violenza contro le donne nel codice penale, aumenta le pene per alcune forme di violenza contro le donne e istituisce una procedura accelerata per il perseguimento dei reati che rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione – è stata seguita da un numero considerevole di atti giuridici adottati in rapida successione. Tra questi figurano la legge n. 150/2022 (nota come riforma Cartabia), la legge n. 122/2023 e la legge n. 168/2023,⁴ a dimostrazione dell'impegno assunto nei confronti delle conclusioni formulate dal GREVIO nella sua relazione di valutazione di base. Tra le misure positive previste da quest'ultima legge figurano l'obbligo di nominare procuratori specializzati nei reati di violenza contro le donne e di pubblicare linee guida nazionali sulla formazione di tutti i professionisti che possono entrare in contatto con vittime di violenza contro le donne.

2. In particolare, *tra gli altri*, il Ministero della Giustizia, la Corte di Cassazione, la Procura Generale, la Scuola Superiore della Magistratura, le università e le autorità di contrasto.

3. A questo proposito, il GREVIO accoglie con favore, in particolare, la pubblicazione nell'ottobre 2024 di un compendio della legislazione nazionale e sovranazionale sulla violenza contro le donne.

4. La legge n. 168/2023 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, volta a rafforzare ulteriormente le misure di protezione delle vittime, ha modificato il codice penale, il codice di procedura penale e la legge n. 159 del 6 settembre 2011 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione).

Tale legge introduce inoltre l'innovativa possibilità di un arresto differito *in flagrante* per una serie di reati sulla base di riprese video o fotografiche che documentano la commissione del reato, a condizione che l'arresto sia effettuato entro 48 ore dalla commissione del reato e che siano soddisfatte alcune altre condizioni. Altrettanto positiva è la nuova possibilità per le vittime di ottenere un risarcimento provvisorio in casi di, *tra l'altro*, omicidi legati al genere, violenza sessuale e lesioni personali gravi.

4. Per quanto riguarda i procedimenti civili, la riforma Cartabia ha introdotto l'accelerazione dei procedimenti in materia di diritto di famiglia nei casi in cui siano state presentate denunce di violenza domestica e sono stati rafforzati i poteri investigativi del giudice. Inoltre, il pubblico ministero e gli altri attori della giustizia penale devono essere consultati per accertare se siano in corso procedimenti penali o se sia stata emessa una sentenza per atti di violenza domestica. Anche la mediazione è vietata e si applicano misure di salvaguardia speciali per le vittime e i loro figli.⁵

L'impatto della riforma della giustizia penale sulle donne vittime di violenza di genere

5. In pratica, tuttavia, sebbene adottate con l'obiettivo di rafforzare le procedure di giustizia penale e ridurre la durata, alcune aspetti delle riforme sopra citate hanno un impatto negativo sulle donne vittime delle diverse forme di violenza contemplate dalla convenzione⁶. Ad esempio, diversi reati, tra cui alcune forme di violenza fisica, non sono più perseguibili *d'ufficio*, ma possono essere perseguiti solo a seguito di una denuncia da parte della vittima, contrariamente a quanto previsto dalla convenzione. Inoltre, ai giudici è stata concessa la possibilità di deferire qualsiasi causa penale, senza il consenso della vittima di violenza, ai centri di giustizia riparativa. Tuttavia, non sembrano essere applicate le necessarie garanzie. Queste includono la fornitura di informazioni complete sulla natura, gli obiettivi, le conseguenze e la natura non obbligatoria della giustizia riparativa, una valutazione preventiva dei rischi dell'idoneità di tale processo, la rappresentanza legale e un sostegno specialistico dedicato.

6. Analogamente, la legge n. 122/2023 e la legge n. 168/2023 hanno ulteriormente rafforzato la procedura accelerata per i casi di violenza domestica, violenza fisica, stupro e stalking, nonché per le udienze relative alla violazione di misure cautelari/ordini restrittivi e alle richieste di misure cautelari, senza stanziare risorse finanziarie aggiuntive per garantire l'adeguata attuazione di tali riforme.⁸ Infatti, secondo gli avvocati che operano nel settore dei diritti delle donne, i tempi più stringenti sembrano portare a risultati negativi per le vittime di queste forme di violenza, compreso un tasso più elevato di archiviazione di questi casi a causa dell'elevato carico di lavoro del sistema di giustizia penale, che l'obbligo di accelerare i tempi aggrava ulteriormente. Sebbene sia incoraggiante che, a seguito delle recenti procedure di assunzione, circa 1 000 nuovi giudici dovrebbero entrare in carica entro la fine del 2025, è chiaro che, affinché le nuove procedure accelerate producano i risultati positivi previsti, sono necessari investimenti significativi nel sistema giudiziario, tra cui l'assunzione di un maggior numero di pubblici ministeri e di professionisti della giustizia penale, nonché una formazione adeguata in materia di violenza contro le donne. Il GREVIO è stato inoltre informato da professionisti del settore legale che l'aumento dei tassi di archiviazione è aggravato dalla recente modifica dei criteri di perseguibilità. A seguito delle riforme sopra menzionate, il procedimento penale deve ora essere proseguito solo se vi è una ragionevole prospettiva di condanna, mentre in precedenza il criterio era se gli elementi acquisiti potessero essere considerati sufficienti e adeguati per sostenere l'accusa in tribunale. Infatti, gli avvocati che operano nel settore dei diritti delle donne hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che questo sviluppo incide negativamente sulla probabilità che i casi che rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione siano portati in tribunale. Il GREVIO osserva in questo contesto che in passato il numero di condanne nei casi di violenza domestica, stupro e stalking è stato costantemente basso⁹.

5. Si veda a questo proposito il Capitolo III, Custodia, diritti di visita e sicurezza.

6. L'obiettivo di ridurre la durata media dei procedimenti penali è stato fissato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il programma con cui il governo italiano gestisce i fondi messi a disposizione dall'Unione Europea per garantire la ripresa economica dopo la pandemia di Covid-19.

7. La determinazione del consenso delle parti a tale procedura è lasciata al mediatore che, per legge e nella pratica, non è formato in materia di violenza contro le donne. Si veda a questo proposito il Capitolo III, Divieto di processi alternativi obbligatori di risoluzione delle controversie o di condanna.

8. Più specificamente, la legge n. 122/2023 conferisce al pubblico ministero presso la Corte d'appello il potere di revocare un caso da un altro pubblico ministero che non abbia ascoltato la vittima entro tre giorni dalla denuncia di violenza domestica, stupro, stalking o violenza fisica, in modo che possa occuparsi del caso o assegnarlo a un altro pubblico ministero.

9. Cfr. capitolo III, Obblighi generali e risposta immediata, prevenzione e protezione.

L'aumento della violenza sessuale e degli stupri commessi contro le ragazze, il consumo di pornografia violenta e l'insufficienza delle azioni preventive

7. Dalla sua relazione di valutazione di base, il GREVIO ha osservato un preoccupante aumento dei tassi di violenza sessuale e stupri di gruppo commessi in Italia tra i minori di 18 anni. Le statistiche ufficiali indicano un aumento del 28% della violenza sessuale commessa da minori e un aumento del 57% degli stupri di gruppo commessi da tutti gli autori tra il 2019 e il 2022, con un terzo delle vittime costituito da minori. Inoltre, le statistiche indicano che nei casi di stupri di gruppo commessi ai danni di un minore, l'autore del reato era di età inferiore ai 18 anni in fino al 78% dei casi ¹⁰.

8. L'impatto della pornografia violenta sui bambini che commettono tali reati è sempre più riconosciuto dalla ricerca. Numerosi studi evidenziano in particolare la correlazione tra il consumo di pornografia (violenta) e comportamenti sessuali dannosi nei bambini ⁽¹¹⁾. Infatti, poiché la pornografia violenta spesso ritrae comportamenti e valori abusivi e misogini, compreso il dominio sessuale violento sulle donne, il suo consumo è considerato un fattore di rischio di perpetrazione. La visione di pornografia violenta in giovane età, infatti, aumenta l'accettazione degli stereotipi di genere ¹² e la tolleranza nei confronti di comportamenti discriminatori, dannosi e violenti nelle relazioni sessuali. ¹³ Ciò è aggravato quando i bambini, come nel caso dell'Italia, non sono dotati delle competenze necessarie per contestualizzare adeguatamente il materiale pornografico che guardano e analizzarlo criticamente alla luce dei principi di uguaglianza di genere, del concetto di consenso nei rapporti sessuali, del rispetto reciproco, dei ruoli di genere non stereotipati, della violenza di genere contro le donne e del diritto all'integrità personale. ¹⁴

10. Cfr. le relazioni "Violenza di Genere, Focus Violenza sessuale e Violenza Sessuale di Gruppo" e "Criminalità Minorile in Italia 2010-2022" pubblicate dal Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Polizia Criminale, rispettivamente nel settembre e nell'ottobre 2023.

11. Cfr. anche UK Children's Commissioner, "Evidence on pornography's influence on harmful sexual behaviour among children" (2023), disponibile all'indirizzo: www.childrenscommissioner.gov.uk/resource/pornography-and-harmful-sexual-behaviour/.

12. Cfr. Comitato direttivo per i diritti dell'infanzia (CDENF), "Feasibility study on age-appropriate comprehensive sexuality education to strengthen responses for – *inter alia* – preventing and combating violence, including risky or harmful sexual behaviour by children" (Studio di fattibilità sull'educazione sessuale completa e adeguata all'età per rafforzare le risposte volte, *tra l'altro*, a prevenire e combattere la violenza, compresi i comportamenti sessuali rischiosi o dannosi da parte dei bambini), pag. 22. Preparato da Meghan Campbell, Aoife Daly e Catherine O'Sullivan.

13. Cfr. Loredana Cerbara e altri, "L'effetto (dis)eguale della socializzazione binaria sull'esposizione degli adolescenti alla pornografia: l'emancipazione delle ragazze e il sessismo dei ragazzi da una nuova indagine nazionale rappresentativa" (2023), *Societies* 13(6) 146, pagg. 12-13.

14. Cfr. capitolo III, Istruzione.

II. Cambiamenti nelle definizioni, politiche globali e coordinate, finanziamenti e raccolta di dati nei settori della violenza contro le donne e della violenza domestica

9. Il capitolo I della Convenzione di Istanbul stabilisce i principi generali che si applicano a tutti gli articoli sostanziali contenuti nei capitoli da II a VII e getta quindi le basi per una risposta completa e adeguata che garantisca sostegno, protezione e giustizia a tutte le donne e le ragazze che sono a rischio o che hanno subito violenza di genere. Tra questi principi figurano, tra l'altro, il diritto fondamentale di ogni persona, in particolare delle donne, di vivere una vita libera dalla violenza sia nella sfera pubblica che in quella privata, l'obbligo di attuare la convenzione senza alcuna discriminazione e la necessità di tenere conto del potenziale e degli effetti di molteplici forme di discriminazione. Essi precisano inoltre che nella attuazione della convenzione e nella valutazione del suo impatto deve essere integrata una prospettiva di genere. Il capitolo II della Convenzione di Istanbul definisce il requisito fondamentale per una risposta olistica alla violenza contro le donne: la necessità di politiche efficaci, complete e coordinate a livello nazionale, sostenute dalle necessarie strutture istituzionali, finanziarie e organizzative.

A. Definizioni (articolo 3)

10. L'articolo 3 della Convenzione di Istanbul definisce i concetti fondamentali per la sua attuazione. Per "violenza contro le donne" si intendono "tutti gli atti di violenza basati sul genere che causano o possono causare danni o sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche alle donne, comprese le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che in quella privata", mentre l'espressione "violenza domestica" deve essere intesa come riferita a "tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o dell'unità domestica o tra ex o attuali coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima". La definizione di "violenza di genere contro le donne" fornita al paragrafo d dell'articolo 3 mira a garantire una maggiore chiarezza sulla natura della violenza contemplata, spiegando che si tratta di "violenza diretta contro una donna perché è una donna o che colpisce le donne in modo sproporzionato".

11. Come osservato dal GREVIO nella sua relazione di valutazione di base, la violenza domestica era criminalizzata dal codice penale come reato di «maltrattamento in famiglia»¹⁵. Il GREVIO rileva con soddisfazione che il Codice rosso ha rafforzato tale disposizione, prevedendo anche l'applicazione di circostanze aggravanti nei casi in cui la violenza domestica sia commessa in presenza o nei confronti di un minore, di una donna incinta o di una donna con disabilità, oppure se commessa con un'arma. Inoltre, ha chiarito esplicitamente che un minore che assiste o è esposto alla violenza domestica deve essere considerato una vittima diretta ¹⁶.

12. Ciononostante, il GREVIO deplora l'assenza di un documento politico nazionale o di una legislazione, compresa quella penale, che fornisca definizioni di violenza domestica o violenza contro le donne in linea con la convenzione e che specifichi il tipo di comportamento vietato. Sebbene il Libro bianco sulla formazione, pubblicato dalle autorità all'inizio del 2025 a fini formativi, contenga definizioni e descrizioni della violenza domestica e della violenza contro le donne in linea con le definizioni di cui all'articolo 3, esso non sostituisce definizioni uniformi saldamente ancorate in un documento politico nazionale. Analogamente, la giurisprudenza della Corte di cassazione italiana riconosce che

15. Il reato di maltrattamento in famiglia è definito come quello di chi «maltratta una persona della famiglia o comunque convivente, o una persona soggetta alla sua autorità o affidata alla sua cura per motivi di educazione, istruzione, assistenza, sorveglianza o custodia, o per l'esercizio di una professione o di un'arte».

16. Il GREVIO rileva che il disegno di legge sul "reato di femminicidio e altri interventi normativi per combattere la violenza contro le donne e proteggere le vittime" (progetto di legge sul femminicidio) approvato il 7 marzo 2025 dal Senato e attualmente all'esame della Camera dei deputati, propone di aumentare da un terzo alla metà le sanzioni applicabili per i maltrattamenti in famiglia se «l'atto è commesso come atto di discriminazione o di odio nei confronti della persona offesa perché donna o per reprimere l'esercizio dei suoi diritti o delle sue libertà o, in ogni caso, l'espressione della sua personalità». Cfr. il comunicato stampa del Consiglio dei ministri, disponibile all'indirizzo www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-117/27892.

La violenza domestica comprende tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica, ma secondo gli esperti giuridici ciò non sembra essere considerato in modo coerente dai tribunali di grado inferiore, che spesso non considerano la violenza economica o psicologica come violenza domestica¹⁷. Sarebbe quindi necessaria una definizione chiara di violenza domestica e, più in generale, di violenza contro le donne, al fine di fornire orientamenti chiari a coloro che applicano la legge e sostengono le donne vittime di violenza.

13. Al fine di migliorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia e garantire una maggiore protezione alle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne, il GREVIO esorta le autorità italiane a introdurre definizioni di violenza domestica e violenza contro le donne che siano in linea con l'articolo 3 della Convenzione, al fine di garantire un uso armonizzato di questi concetti in tutti i settori del diritto e della politica.

B. Politiche globali e coordinate (articolo 7)

14. L'articolo 7 della Convenzione di Istanbul impone alle parti di adottare misure coordinate e globali per prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro le donne. Le politiche devono garantire una cooperazione efficace e porre al centro i diritti delle vittime. Ciò include la presa in considerazione e l'affrontare le circostanze e gli ostacoli specifici vissuti dalle donne esposte o a rischio di molteplici forme di discriminazione,¹⁸ in linea con l'articolo 4, paragrafo 3, della convenzione. Garantire la fornitura di servizi, una protezione efficace e la giustizia con una comprensione globale delle forme intersecanti di discriminazione è un elemento fondamentale per costruire la fiducia tra tutte le donne e le ragazze.

15. Il GREVIO accoglie con favore il fatto che, dalla relazione di valutazione di riferimento, le autorità italiane abbiano continuamente sviluppato il quadro politico sulla violenza contro le donne, abbracciando con convinzione l'approccio basato sui quattro pilastri della Convenzione di Istanbul e radicando le politiche e le misure in una comprensione di genere di tale violenza. Il GREVIO accoglie inoltre con favore l'adozione da parte delle autorità italiane del quinto piano d'azione nazionale sulle donne, la pace e la sicurezza (2025-2029).

16. Basandosi sul Piano d'azione nazionale 2017-2020 sulla violenza degli uomini contro le donne (il terzo PAN sulla violenza contro le donne), i due piani d'azione nazionali successivi offrono una serie completa di politiche volte ad affrontare la violenza degli uomini contro le donne, ciascuna delle quali è stata elaborata sulla base della valutazione del PAN precedente. Il GREVIO elogia il solido radicamento della prospettiva di genere e l'attenzione prestata alla necessità di un approccio intersezionale in alcuni degli obiettivi, che affrontano le esigenze di determinati gruppi di donne, in particolare le donne con disabilità, le donne migranti e richiedenti asilo e le donne anziane.

17. Il Piano d'azione nazionale 2021-2023 sulla violenza degli uomini contro le donne (il quarto PNA sulla violenza contro le donne), rimasto in vigore fino al recente Piano d'azione nazionale 2025-2027 sulla violenza contro le donne e la violenza domestica (il quinto PNA sulla violenza contro le donne) con il relativo piano di attuazione per il periodo 2025-2026 (entrambi adottati il 16 settembre 2025), è al centro della valutazione fornita nella presente relazione, mentre vengono discusse anche alcune delle caratteristiche principali del quinto PNA sulla violenza contro le donne recentemente adottato.¹⁹

18. Il GREVIO rileva con interesse che il 41% delle misure previste nel quarto PNA contro la violenza sulle donne riguarda la prevenzione, un pilastro di fondamentale importanza per affrontare le cause profonde della violenza contro le donne e per decostruire le mascolinità dannose che spingono uomini e ragazzi a commettere tali atti²⁰. Gli obiettivi del quarto e del quinto PNA contro la violenza sulle donne e il piano di attuazione di quest'ultimo sono ampiamente allineati e integrati con la prima strategia nazionale per la parità di genere che copre il

17. Cfr. ad esempio Corte di cassazione, sezione penale VI, 22 aprile 2022 n. 19847, pagg. 7-8. Cfr. anche Corte di cassazione, sezione penale VI, 13 gennaio 2025 n. 1268.

18. Queste includono, ma non si limitano a, donne appartenenti a minoranze nazionali e/o etniche, donne rom, donne migranti, richiedenti asilo e rifugiate, donne con disabilità, donne senza permesso di soggiorno, donne LGBTI, donne provenienti da zone rurali, donne che si prostituiscono e donne con problemi di dipendenza.

19. Il GREVIO è stato informato dalle autorità che il piano di attuazione sarà aggiornato su base annuale dal Dipartimento per le pari opportunità, insieme al comitato direttivo interistituzionale e all'Osservatorio.

20. Cfr. tuttavia il capitolo III, Obblighi generali, e la drastica riduzione dei finanziamenti destinati alla prevenzione.

periodo 2021-2026. La strategia per la parità di genere comprende misure volte a introdurre il bilancio di genere in tutte le amministrazioni e l'uso sistematico di una valutazione dell'impatto di genere sulle proposte legislative. Prevede inoltre misure di prevenzione volte a decostruire gli stereotipi di genere, compreso l'integrazione della dimensione di genere nell'istruzione e nella formazione degli insegnanti a tal fine. Infine, sono previsti anche incentivi finanziari e occupazionali per le vittime di violenza contro le donne, come iniziative di microcredito.

19. Ciononostante, la natura ampia e programmatica del quarto PNA sulla violenza contro le donne, che si riflette anche nel quinto PNA sulla violenza contro le donne recentemente adottato e nel relativo piano di attuazione, rende difficile per i partner operativi garantire la coerenza nella sua attuazione. Sebbene nel quinto PNA sulla violenza contro le donne e nel relativo piano di attuazione siano stati ora specificati i soggetti responsabili dell'attuazione, non esistono definizioni operative di violenza contro le donne. Inoltre, non è stata individuata una tempistica entro la quale le misure devono essere attuate, né sono state stanziare risorse finanziarie per ciascun obiettivo o determinati indicatori per misurare i progressi compiuti. Il quinto PNA contro la violenza sulle donne indica che il monitoraggio dell'attuazione del piano d'azione nazionale deve essere effettuato ogni semestre sulla base di indicatori solidi, ma tali indicatori non sono specificati né nel quinto PNA contro la violenza sulle donne né nel suo piano di attuazione. Il GREVIO sottolinea quindi l'importanza di garantire una maggiore specificità degli obiettivi da raggiungere a breve, medio e lungo termine, in linea con le raccomandazioni formulate dal NRC nella sua valutazione del terzo PNA contro la violenza sulle donne.

20. Inoltre, nonostante un impegno generale a favore dell'intersezionalità, nei suddetti Piani d'azione nazionali contro la violenza sulle donne non viene fatto alcun riferimento specifico alla situazione particolare delle donne e delle ragazze rom e sinti, delle donne LGBTI e delle donne che esercitano la prostituzione vittime di violenza. Per quanto riguarda in particolare le donne e le ragazze rom e sinti, questa lacuna non è colmata dalla Strategia nazionale per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei rom e dei sinti 2021-2030. Ciò nonostante la loro comprovata esposizione alla violenza di genere e alle pratiche dannose, come sottolineato nella relazione di valutazione di base del GREVIO. Inoltre, secondo le indicazioni fornite dalla società civile, non tutti i piani d'azione sulla violenza contro le donne adottati dalle regioni, che sono attori essenziali nella prevenzione e nella lotta alla violenza contro le donne, adottano un approccio intersezionale.

21. Per quanto riguarda il mandato e il funzionamento dell'organismo di coordinamento delle politiche contro la violenza sulle donne, il GREVIO accoglie con favore il fatto che, in risposta a una constatazione formulata nella sua relazione di valutazione di base, esso non sia più collegato a uno specifico piano d'azione nazionale contro la violenza sulle donne, creando così la stabilità e la continuità istituzionali tanto necessarie. A seguito dei decreti ministeriali emanati nel 2022, il coordinamento è ora svolto dal Dipartimento per le pari opportunità insieme a un comitato direttivo interistituzionale – che fornisce orientamenti politici strategici e garantisce il coordinamento orizzontale e verticale delle politiche in materia di violenza contro le donne – e all'Osservatorio sul fenomeno della violenza contro le donne (l'Osservatorio), che ha il compito di monitorare l'attuazione dei piani d'azione nazionali sulla violenza contro le donne e di formulare proposte per migliorarne l'attuazione.

22. Tuttavia, occorrerebbe affrontare diverse sfide derivanti dalla complessità e dalla natura multistrato di questo nuovo quadro di coordinamento. In primo luogo, come è emerso chiaramente dalle riunioni tenute dal GREVIO durante la visita di valutazione, sembra esserci una mancanza di chiarezza su quale organo mantenga un ruolo decisionale, se il comitato direttivo o l'assemblea all'interno dell'Osservatorio. In secondo luogo, secondo quanto indicato dalla società civile, l'organismo di coordinamento è ancora soggetto a cambiamenti politici, il che incide sulla stabilità del suo lavoro²¹. In terzo luogo, una ricerca condotta dal Consiglio nazionale delle ricerche (NRC) conferma che il coordinamento orizzontale tra i ministeri e il coordinamento verticale con le regioni e le autorità locali rimangono insufficienti. Infine, come sottolineato anche dal Comitato delle parti nelle sue conclusioni, la consultazione della società civile sui documenti chiave rimane insufficiente²². Più specificamente, secondo quanto indicato dalle organizzazioni per i diritti delle donne, le ONG sono state semplicemente informate di importanti regolamenti, quali le norme minime sui centri antiviolenza, nel contesto dell'assemblea, una volta che le decisioni erano già state prese.

21. Ad esempio, i membri del Comitato tecnico-scientifico sono nominati dal governo e l'assemblea dell' è e soggetta a un ricambio quando c'è un cambio di governo.

22. Cfr. le conclusioni sull'attuazione delle raccomandazioni relative all'Italia adottate dal Comitato delle parti della Convenzione di Istanbul, IC-CP/Inf(2023)9, paragrafo B1, adottate il 1° giugno 2023.

Inoltre, le ONG non fanno parte degli organi decisionali chiave, come il comitato direttivo, il che limita notevolmente la loro capacità di contribuire e/o influenzare le politiche e la loro attuazione. Il GREVIO osserva con preoccupazione che questa mancanza di consultazione riguarda anche lo sviluppo del quarto PNA sulla violenza contro le donne, che sembra non aver consentito un coinvolgimento sufficiente e significativo delle organizzazioni per i diritti delle donne con competenze specifiche in materia e che si riflette nell'elaborazione delle politiche a livello regionale ²³.

23. Per quanto riguarda la cooperazione e il coordinamento tra più agenzie sulle politiche contro la violenza sulle donne a livello regionale, i rapporti confermano che tutte le regioni hanno messo in atto linee guida e protocolli o hanno comunque creato reti territoriali che comprendono vari professionisti e che 15 regioni hanno integrato una rete territoriale nella legislazione regionale, cosa che il GREVIO accoglie con favore.²⁴ Nonostante la tendenza verso un maggiore allineamento in tutto il paese sulla base di standard nazionali per servizi fondamentali, quali i servizi di sostegno alle donne, i programmi per gli autori di violenza e la formazione dei professionisti, la loro mancata applicazione e la loro natura volontaria continuano a determinare approcci diversi e grandi disparità regionali. In questo contesto, il GREVIO accoglie con favore l'analisi delle leggi, delle politiche e degli organismi regionali esistenti che si occupano della violenza contro le donne e l'introduzione di una banca dati che raccoglie tutti i documenti politici e gli atti giuridici in materia, al fine di individuare le pratiche promettenti e le eventuali differenze negli approcci adottati. ²⁵ Inoltre, le regioni sono tenute a riferire due volte all'anno al Dipartimento per le pari opportunità in merito alle attività svolte nel settore della violenza contro le donne. Il GREVIO osserva tuttavia che l'impatto delle diverse politiche non sembra essere stato misurato o valutato né sono state formulate raccomandazioni. Di conseguenza, la qualità e la portata delle politiche/leggi regionali sulla violenza contro le donne variano notevolmente da una regione all'altra, così come la loro attuazione pratica,²⁶ con il piano regionale in Sicilia, ad esempio, che ha adottato un linguaggio neutro dal punto di vista del genere. Come osservato dal Comitato delle Parti nelle sue conclusioni, occorre fare di più per armonizzare l'attuazione delle politiche in materia di violenza contro le donne a livello regionale/locale e migliorare il coordinamento tra l'organismo di coordinamento e il livello regionale/locale ²⁷.

24. **Ricordando i risultati pubblicati nella relazione di valutazione di base del GREVIO sull'Italia, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità a:**

- a. garantire che il Piano d'azione nazionale sulla violenza contro le donne e qualsiasi piano regionale facciano riferimento e affrontino tutte le forme di violenza contro le donne dal punto di vista della prevenzione, della protezione, dell'azione penale e delle politiche integrate, riflettendo pienamente le esigenze di tutte le donne e le esigenze specifiche delle donne che potrebbero essere esposte a discriminazioni intersezionali, comprese le donne rom e sinti, le donne LGBTI, le donne che si prostituiscono e le donne con problemi di dipendenza, e attribuendo la dovuta importanza alla natura di genere di tale violenza. Tali documenti politici devono essere supportati da un piano operativo chiaro che specifichi i soggetti responsabili dell'attuazione, il calendario e le risorse finanziarie destinate a ciascun obiettivo, nonché da indicatori per misurare i progressi compiuti;**
- b. basarsi sulle ricerche condotte sulla legislazione e sulle politiche regionali esistenti in materia di violenza contro le donne, al fine di individuare e promuovere pratiche promettenti in tutto il paese, garantendo così l'armonizzazione delle politiche in materia di violenza contro le donne a livello regionale/locale;**

23. Cfr. la relazione scritta presentata dall'ONG D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, nell'ambito della valutazione del Comitato delle Parti, aprile 2023, pag. 16.

24. Cfr. Proia F. (2022), «Relazione contenente schede informative regionali sugli atti normativi e sugli accordi di governance regionale in materia di lotta alla violenza maschile contro le donne», pag. 13.

25. Cfr. LARA – Leggi e atti regionali contro la violenza. Banca dati online sulle leggi e gli atti regionali in materia di prevenzione e lotta alla violenza contro le donne, disponibile all'indirizzo <https://lara.viva.cnr.it/>.

26. Cfr. Proia F., Petrobelli M. e Ddemurtas P., «Mappatura degli strumenti regionali a sostegno del percorso di fuoriuscita dalla violenza con specifico riferimento all'ambito abitativo, economico e occupazionale».

27. Cfr. le conclusioni sull'attuazione delle raccomandazioni relative all'Italia adottate dal Comitato delle Parti della Convenzione di Istanbul, IC-CP/Inf(2023)9, paragrafo B1, adottate il 1° giugno 2023.

- c. rafforzare la stabilità e la continuità del lavoro dell'organismo di coordinamento semplificandone il quadro di riferimento e garantendo che il suo lavoro non sia ostacolato dai cambiamenti politici; e migliorare il coordinamento tra tutti i ministeri e le agenzie competenti, nonché con i governi regionali/locali nell'attuazione delle politiche volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne;**
- d. garantire una consultazione e una partecipazione significative ed efficaci con la società civile attiva nel settore della violenza contro le donne nella definizione delle politiche, nel loro coordinamento, attuazione e monitoraggio.**

C. Risorse finanziarie (articolo 8)

25. L'articolo 8 della Convenzione di Istanbul mira a garantire l'assegnazione di risorse finanziarie e umane adeguate alle attività svolte dalle autorità pubbliche e dalle organizzazioni non governative e della società civile competenti²⁸.

26. Come descritto nella relazione di valutazione di base del GREVIO, le principali fonti di finanziamento a sostegno delle politiche e delle misure volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne sono quelle previste dagli articoli 5 e 5 bis della legge n. 119/2013, che riguardano, rispettivamente, il finanziamento del piano d'azione nazionale e il finanziamento del sostegno specialistico, che transita prima attraverso le regioni. Il GREVIO accoglie con favore il fatto che, dalla sua relazione di valutazione di base, lo stanziamento di questi due flussi di finanziamento abbia continuato ad aumentare costantemente. Più specificamente, nel 2022 è stato stabilito uno stanziamento annuale di 5 milioni di euro per finanziare il quarto PNA contro la violenza sulle donne, che è stato aumentato a 15 milioni di euro nel 2023. Inoltre, il GREVIO rileva con soddisfazione il significativo aumento dei finanziamenti destinati ai centri antiviolenza e alle case rifugio, passati da circa 10 milioni di euro all'anno al momento della relazione di valutazione di base a 55 milioni di euro nel 2023 e 80 milioni di euro nel 2024²⁹. Inoltre, sono aumentati i finanziamenti destinati ad altre misure importanti, come il lavoro con gli autori di violenza e l'emancipazione delle donne vittime di violenza. Per quanto riguarda il finanziamento dei programmi per gli autori di violenza, i fondi sono aumentati da 1 milione di euro a 5 milioni di euro tra il 2020 e il 2025. Inoltre, nel 2023 sono stati stanziati 9 milioni di euro alle regioni per il reinserimento delle vittime nel mercato del lavoro e le autorità italiane hanno introdotto e finanziato diverse misure importanti in questo settore, quali la libertà di reddito, la libertà di microcredito e l'esenzione dal pagamento dei contributi previdenziali per le aziende che assumono vittime.³⁰ Per quanto riguarda la libertà di reddito, istituita per la prima volta nel 2020, essa è diventata una misura permanente nel 2024 con un aumento sostanziale dei finanziamenti da 3 milioni di euro a 10 milioni di euro per il biennio 2024-2026 e 6 milioni di euro all'anno a partire dal 2027. Per quanto riguarda l'iniziativa di microcredito, nel 2020 sono stati stanziati 3 milioni di euro, mentre il finanziamento annuale per le esenzioni previdenziali varia tra 1,5 milioni di euro e

4 milioni di euro per il triennio 2024-2027. Infine, le vittime di violenza contro le donne possono beneficiare dell'«indennità di inclusione», introdotta nel gennaio 2024. Questa misura prevede, *tra l'altro*, un sostegno finanziario e occupazionale alle famiglie in situazione di vulnerabilità. Il GREVIO accoglie con favore gli ingenti stanziamenti di bilancio per tutte le misure sopra descritte, ma osserva, per quanto riguarda la libertà di reddito, che nonostante l'aumento, solo una parte delle donne ha potuto beneficiarne e che sono stati segnalati lunghi ritardi nell'erogazione.³¹ Il GREVIO accoglie con favore il fatto che, al fine di ovviare alla precedente lacuna, le autorità abbiano emanato nel dicembre 2024 un decreto ministeriale che consente alle vittime la cui domanda è stata respinta per insufficienza di fondi di avere la priorità nell'assegnazione di tale prestazione, a condizione che presentino nuovamente la domanda all'inizio del 2025.

27. Nonostante le ingenti risorse stanziati per prevenire e combattere la violenza contro le donne, non è ancora possibile valutare il finanziamento complessivo destinato alle misure di prevenzione e lotta alla violenza contro le donne disponibili in tutto il paese, poiché la quarta VAW e il quinto NAP

28. Relazione esplicativa alla Convenzione di Istanbul, paragrafo 66.

29. Cfr. la relazione presentata dall'Italia ai sensi dell'articolo 68, paragrafo 4, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (relazione dello Stato), pag. 20.

30. Per ulteriori informazioni su queste misure, cfr. il capitolo III, Obblighi generali.

31. Ad esempio, secondo le organizzazioni per i diritti delle donne, si stima che nel periodo in esame, su 30 000 potenziali beneficiarie, solo 2 772 donne abbiano beneficiato di questa misura. Cfr. la comunicazione scritta dell'ONG D.i.Re – Donne in Rete Contro la Violenza, pag. 6. D'altro canto, secondo le autorità, tra il 2021 e il 2024 sono state ricevute solo 7 184 domande e 3 583 donne hanno beneficiato di questa misura.

e il relativo piano di attuazione non prevedono fondi specifici per ciascun obiettivo. Inoltre, sebbene diversi ministeri destinino risorse finanziarie alla lotta contro la violenza nei confronti delle donne, queste non sono quantificabili in quanto non dispongono di linee di bilancio separate per tali misure. Il bilancio di genere elaborato dal ministero delle Finanze, che include una sezione dedicata al finanziamento delle misure contro la violenza nei confronti delle donne, non tiene conto, infatti, di tutte le misure finanziate in questo settore dalle diverse amministrazioni.

28. Sebbene siano stati stanziati alcuni fondi per misure di prevenzione dei casi di mutilazioni genitali femminili (MGF), la società civile ha segnalato al GREVIO una mancanza di trasparenza e responsabilità riguardo all'utilizzo di tali fondi ³². Inoltre, non sembrano esserci fondi destinati ad altre forme di violenza contro le donne, tra cui i matrimoni forzati, gli aborti forzati e le sterilizzazioni forzate. È inoltre importante ribadire che, sebbene i finanziamenti per i programmi destinati agli autori di violenze siano aumentati, la società civile ha segnalato al GREVIO che una percentuale molto bassa dei fondi spesi a livello centrale e regionale è destinata alla prevenzione primaria, compresa la sensibilizzazione, la formazione e l'istruzione, e che tali somme sono diminuite in modo preoccupante nel periodo in esame ³³.

29. Per quanto riguarda più specificamente il finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, il GREVIO deplora che non vi sia stato alcun miglioramento significativo nella riduzione dei ritardi nell'erogazione dei fondi a tali centri e case rifugio, come osservato nella relazione di valutazione di riferimento. Possono essere necessari fino a 14 mesi prima che i fondi stanziati raggiungano i beneficiari finali. Di conseguenza, i centri antiviolenza e i rifugi hanno difficoltà a pianificare il loro lavoro in modo sostenibile e spesso devono ricorrere a prestiti bancari per coprire il deficit di risorse ³⁴. Questa situazione è ulteriormente aggravata dal fatto che i fondi messi a disposizione coprono solo le spese legate all'alloggio delle vittime e non tengono conto né coprono i costi di gestione delle ONG né l'importante lavoro di prevenzione della violenza contro le donne da esse svolto. Inoltre, è stato portato all'attenzione del GREVIO che esistono differenze significative negli importi erogati nella pratica, poiché ogni regione sembra adottare criteri aggiuntivi e non armonizzati per l'erogazione dei fondi, il che porta a disparità di trattamento.³⁵ Infine, i diversi requisiti minimi stabiliti da ciascuna regione per accedere ai finanziamenti statali/regionali incidono in modo uguale sulla possibilità e sulla misura in cui i centri antiviolenza e i rifugi ricevono finanziamenti.³⁶ Inoltre, gli ampi requisiti di raccolta dati imposti ai centri antiviolenza – sebbene consentano di identificare gli sviluppi nell'utilizzo dei servizi e nella fornitura di servizi alle donne vittime – richiedono risorse aggiuntive attualmente non previste.³⁷

30. **Ricordando alcune delle conclusioni contenute nella relazione di valutazione di base del GREVIO sull'Italia, il GREVIO esorta le autorità italiane a:**

- a. garantire risorse finanziarie adeguate, sostenibili e a lungo termine per la giustizia penale e per tutte le politiche e le misure volte a prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro le donne, comprese le misure di prevenzione quali la sensibilizzazione, la formazione e l'istruzione, assicurando al contempo linee di bilancio e di finanziamento separate per tali politiche e misure;**

32. Cfr. la relazione scritta delle ONG nel contesto della valutazione del Comitato delle Parti, a cura di D.i.Re – Donne in Rete Contro la Violenza, pag. 14.

33. Ibid., pag. 6.

34. Ad esempio, vale la pena notare che un'indagine ISTAT del 2024 ha rilevato che il 30,6% dei centri antiviolenza aveva un bilancio in pareggio, mentre il 32,5% aveva un bilancio negativo con spese superiori alle entrate e il 36,9% aveva un bilancio positivo alla fine dell'anno. Cfr. "I Centri Antiviolenza e le Donne che Hanno Avviato il Percorso di Uscita dalla Violenza", Anno 2023, ISTAT, p. 9.

35. Ad esempio, alcune regioni delegano agli enti locali il trasferimento dei fondi alle ONG senza predefinire i criteri da applicare. Altre regioni assegnano i finanziamenti agli enti che gestiscono centri antiviolenza e case rifugio fornendo un importo fisso a tutti o, in altri casi, in base alla popolazione (femminile) della regione o al numero di vittime a cui forniscono sostegno. Di conseguenza, gli importi erogati in pratica ai centri antiviolenza variano tra 15 000 e 65 000 euro, mentre i fondi per i rifugi variano tra 25 000 e 100 000 euro all'anno. Informazioni fornite durante la visita dall' e al NRC.

36. Cfr. a questo proposito il capitolo III, Servizi di assistenza specialistica.

37. Cfr. a questo proposito il capitolo II, Raccolta dei dati.

- b. fornire ai centri antiviolenza e alle case rifugio finanziamenti pluriennali sufficienti e sostenibili, commisurati alle loro esigenze stimate, compresi quelli necessari per adempiere ai loro obblighi di raccolta dati. A tal fine, le autorità dovrebbero adottare misure legislative o di altro tipo per semplificare e accelerare l'erogazione di tali finanziamenti, ad esempio attraverso trasferimenti diretti di fondi nazionali e/o garantendo criteri armonizzati per la loro erogazione.**

31. Il GREVIO incoraggia inoltre le autorità italiane a proseguire gli sforzi volti ad aumentare i finanziamenti messi a disposizione per l'emancipazione e il reinserimento delle vittime di violenza contro le donne nel mercato del lavoro, quali i pagamenti per la "libertà di reddito", i congedi retribuiti e l'esenzione dal pagamento dei contributi previdenziali per le aziende private che assumono vittime, e a garantire che le somme siano erogate tempestivamente.

D. Raccolta di dati (articolo 11)

32. La prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica richiedono l'elaborazione di politiche basate su dati concreti. A tal fine è fondamentale la raccolta di dati sistematici e comparabili da tutte le fonti amministrative pertinenti, così come le informazioni sulla prevalenza di tutte le forme di violenza contro le donne.

33. Il GREVIO accoglie con favore le numerose misure adottate dalle autorità italiane dopo la relazione di valutazione di riferimento per rafforzare la raccolta di dati sulla violenza contro le donne da parte di diversi enti amministrativi e non amministrativi. Infatti, in linea con l'obiettivo fissato nel quarto PNA sulla violenza contro le donne di creare un sistema integrato di raccolta dati sulla violenza contro le donne, la legge n. 53/2022 sulle statistiche relative alla violenza di genere ha gettato le basi per la raccolta di dati completi sulla violenza di genere contro le donne da parte dei Ministeri della Salute, della Giustizia e dell'Interno. Oltre a prevedere obblighi specifici in materia di raccolta di tali dati nel settore della sanità e della giustizia penale, la legge n. 53/2022 impone una serie di obblighi aggiuntivi. In primo luogo, tutte le istituzioni pubbliche tenute per legge a raccogliere dati statistici – non solo quelli relativi alla violenza contro le donne – devono ora garantire che tali dati siano disaggregati per sesso. In secondo luogo, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) deve effettuare ogni tre anni un'indagine su alcune forme di violenza contro le donne e deve disaggregare i dati in base al sesso della vittima, al rapporto vittima-autore e alla presenza di figli.³⁸ In terzo luogo, ai sensi dell'articolo 7 della legge, l'ISTAT deve raccogliere regolarmente dati sull'utilizzo dei servizi da parte dei centri antiviolenza e delle case rifugio, acquisendo un'ampia gamma di informazioni. Sebbene il GREVIO accolga con favore l'inclusione e l'utilizzo da parte dell'ISTAT dei dati essenziali forniti dai servizi di assistenza, che costituiscono un primo punto di contatto fondamentale per le vittime, la società civile ha tuttavia richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che tali attività di raccolta dati sono onerose e richiedono notevoli risorse finanziarie e umane, ma non sono sostenute da finanziamenti aggiuntivi specifici da parte delle autorità.

1. Forze dell'ordine e settore giudiziario

34. Nella sua relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO aveva osservato che i dati raccolti dalle autorità di contrasto e dai pubblici ministeri erano incompleti in quanto, *tra l'altro*, non erano disaggregati in base al rapporto vittima-autore del reato.³⁹ Inoltre, i dati a livello dei tribunali non erano raccolti in una banca dati elettronica e, a causa del mancato utilizzo di serie di dati simili da parte di tutti gli attori della giustizia penale, non era possibile seguire l'iter dei casi dalla denuncia alla condanna e identificare i tassi di abbandono. La relazione di valutazione di base aveva espresso ugualmente preoccupazione per la mancanza di dati provenienti dai tribunali civili e per l'analisi limitata degli omicidi di donne legati al genere.

35. Il GREVIO rileva con soddisfazione che, in seguito all'articolo 5 della legge n. 53/2022, gli obblighi di raccolta dati del Ministero dell'Interno e del Ministero della Giustizia sono stati rafforzati. In particolare, il Ministero dell'Interno deve raccogliere dati per un'ampia gamma di reati ai sensi dell'

38. In particolare, violenza fisica, sessuale, psicologica ed economica; cfr. articolo 2 della legge n. 53/2022.

39. Salvo in determinate circostanze eccezionali da parte delle autorità di polizia; cfr. la relazione di valutazione di base del GREVIO sull'Italia, paragrafo 53.

l'ambito di applicazione della convenzione (ad eccezione della sterilizzazione forzata), disaggregati per età e sesso della vittima e dell'autore del reato, nonché per il rapporto tra l'autore del reato e la vittima e il luogo in cui è stato commesso il reato. Tali dati devono inoltre indicare se è stata utilizzata un'arma e se la violenza è stata commessa in presenza di un minore. La legge impone inoltre al Ministero della Giustizia di raccogliere dati sugli stessi reati, disaggregati in base al rapporto vittima-autore. Inoltre, in linea con le conclusioni della relazione di valutazione di base del GREVIO, i due ministeri sono ora tenuti a istituire una banca dati interministeriale che raccolga dati sulle forme di violenza contro le donne sopra menzionate, presumibilmente utilizzando gli stessi set di dati. I dati raccolti devono riferirsi a tutte le fasi del procedimento penale e registrare le denunce presentate, le misure cautelari o di altro tipo applicate, l'archiviazione/interruzione del procedimento penale e le condanne pronunciate. Il GREVIO è stato informato dalle autorità che il Ministero dell'Interno ha avviato la raccolta dei dati al fine di adempiere agli obblighi previsti dalla legge n. 53/2022 a partire dal gennaio 2024 e ha fornito una formazione alle autorità di contrasto a tal fine. Inoltre, il GREVIO rileva con soddisfazione che il Ministero dell'Interno pubblica almeno quattro volte all'anno i dati sul numero di omicidi e almeno tre volte all'anno i dati sui reati di violenza domestica, stupro/violenza sessuale, stalking, matrimoni forzati e condivisione non consensuale di immagini o video, disaggregati per sesso della vittima e, nel caso degli omicidi, disaggregati in base al rapporto tra l'autore del reato e la vittima.

36. Ciononostante, il GREVIO osserva che, nella pratica, i dati raccolti, pubblicati e messi a disposizione del GREVIO dal Ministero dell'Interno non riflettono tutte le forme di violenza contro le donne e non sono disaggregati in linea con i requisiti di legge.⁴⁰ Per quanto riguarda la raccolta di dati da parte del Ministero della Giustizia, non è chiaro in che misura, ai sensi della legge n. 53/2022, tale amministrazione debba garantire la disaggregazione dei dati in base al sesso e all'età della vittima e dell'autore del reato e ad altri criteri imposti al Ministero dell'Interno.⁴¹ Inoltre, sebbene siano state adottate misure per raccogliere informazioni sul rapporto tra l'autore del reato e la vittima, le autorità hanno confermato che non sono ancora disponibili dati completi in linea con la nuova legge e che il Ministero della Giustizia ha incontrato notevoli difficoltà nel soddisfare tali requisiti. Il GREVIO rileva quindi con rammarico che sono disponibili pochi dati sul numero di procedimenti penali e condanne per atti di violenza contro le donne e che non è ancora stato istituito un sistema che consenta di seguire adeguatamente i casi nell'ambito del sistema di giustizia penale. Il GREVIO sottolinea l'importanza di rispettare tale requisito al fine di ottenere un quadro accurato della risposta della giustizia penale alla violenza contro le donne, individuare eventuali lacune nella risposta delle istituzioni competenti e valutare se le recenti riforme della giustizia penale stiano producendo risultati positivi nel contrastare l'impunità. Infine, il GREVIO osserva che, come già nel caso della relazione di valutazione di base del GREVIO, la nuova legislazione non prevede la raccolta di dati sui procedimenti civili, compresi i procedimenti di affidamento dei figli o i dati sui provvedimenti di protezione.

2. Settore sanitario

37. Nella sua relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO aveva osservato che a livello nazionale non venivano raccolti dati disaggregati sulla violenza contro le donne da parte del settore sanitario, ma che il Ministero della Salute stava pianificando di avviare la raccolta di tali dati da parte dei reparti di pronto soccorso. A seguito della relazione di valutazione di base, con l'entrata in vigore della legge n. 53/2022, le istituzioni sanitarie pubbliche e, in particolare, i reparti di pronto soccorso sono ora tenuti a raccogliere dati su alcune forme di violenza contro le donne, disaggregati in base al rapporto vittima-autore, alla presenza di minori al momento della commissione della violenza e all'eventuale rischio di rivittimizzazione. Inoltre, il decreto attuativo che disciplina tali obblighi è stato emanato dal Ministero della Salute e nel 2023 è stato rinnovato un accordo con l'ISTAT (Accordo tra il Ministero della Salute e l'ISTAT) al fine di condividere tali dati. Pur accogliendo con favore queste misure, il GREVIO rileva che è necessario colmare una serie di lacune. In particolare, le forme di violenza contro le donne di cui alla suddetta legge non includono le mutilazioni genitali femminili, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata. Inoltre,

40. In particolare, i dati forniti dalle autorità non riguardano la violenza fisica, l'aborto forzato o la sterilizzazione forzata e sono disaggregati solo in base al sesso della vittima.

41. Ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 53/2022, infatti, la disaggregazione per età e sesso della vittima e dell'autore del reato, il luogo in cui è stato commesso il reato, l'indicazione dell'eventuale uso di armi e dell'eventuale presenza di un minore al momento della violenza, è prevista esplicitamente solo per il Ministero dell'Interno.

I fornitori di assistenza sanitaria di base e di servizi perinatali non sembrano essere soggetti agli obblighi di registrazione dei dati previsti dalla legge n. 53/2022 e dall'accordo tra il Ministero della Salute e l'ISTAT. Infine, il GREVIO osserva che, sebbene i reparti di pronto soccorso stiano effettivamente ottemperando ai nuovi obblighi di raccolta dati, i dati disponibili al pubblico non sono disaggregati per tipo di violenza, età, relazione tra autore e vittima e ubicazione geografica.

3. Servizi sociali

38. Sebbene alcuni obblighi di raccolta dati per i servizi sociali possano essere previsti nel contesto dei protocolli locali,⁴² il GREVIO rileva con rammarico che a livello nazionale non vengono raccolti dati disaggregati sulla violenza contro le donne da parte dei servizi sociali, come era il caso al momento della procedura di valutazione di riferimento.

39. **Pur riconoscendo i progressi compiuti dalla relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità italiane a:**

- a. adottino misure legislative o di altro tipo per garantire che tutte le agenzie statutarie, in particolare le autorità di polizia, i servizi di procura, la magistratura, il settore sanitario e i servizi sociali, siano tenute a raccogliere dati su tutte le forme di violenza contro le donne, comprese le mutilazioni genitali femminili, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata, disaggregati almeno per sesso, età, tipo di violenza, relazione dell'autore del reato con la vittima, ubicazione geografica e altri fattori ritenuti rilevanti;**
- b. adottino misure per garantire l'efficace attuazione degli obblighi di raccolta dati da parte delle forze dell'ordine, dei servizi di procura e della magistratura e il monitoraggio dell'attuazione di tali obblighi;**
- c. armonizzare la raccolta di dati su tutte le forme di violenza contro le donne tra le forze dell'ordine, le procure e la magistratura, con l'obiettivo di seguire l'iter dei casi dalla denuncia alla condanna, per individuare i tassi di abbandono e le sanzioni inflitte;**
- d. garantire la raccolta di dati sulla questione dei provvedimenti di allontanamento/ordini di protezione emessi ogni anno, sulla loro violazione e sulle sanzioni imposte;**
- e. adottare misure legislative o di altro tipo per garantire che sia gli operatori sanitari pubblici che quelli privati raccolgano dati su tutti i contatti avuti dalle vittime di violenza contro le donne con tutti gli altri operatori sanitari in relazione a tutte le forme di violenza contro le donne, disaggregati almeno per sesso, età, tipo di violenza, ubicazione geografica e altri fattori ritenuti rilevanti.**

42. Si veda, ad esempio, il protocollo stipulato dal Comune di Milano e da altre parti interessate, quali organizzazioni per i diritti delle donne, tribunali, servizi sanitari e sociali e autorità di contrasto, che impone ai servizi sociali locali di condividere i dati raccolti sulle vittime di violenza contro le donne.

III. Analisi dell'attuazione di alcune disposizioni in settori prioritari nei campi della prevenzione, della protezione e dell'azione penale

A. Prevenzione

40. Il capitolo III della Convenzione di Istanbul contiene una serie di obblighi generali e più specifici in materia di prevenzione. La presente sezione analizza i progressi compiuti, dalla procedura di monitoraggio della valutazione di base, verso l'attuazione di misure preventive precoci. Esamina inoltre i progressi compiuti verso l'attuazione delle misure preventive più specifiche previste dal presente capitolo nei settori dell'istruzione, della formazione di tutti i professionisti interessati e dei programmi per gli autori di violenza. Garantire l'efficace prevenzione di tutte le forme di violenza contro le donne e di violenza domestica è un passo importante per renderla inaccettabile e ridurre i livelli di perpetrazione ⁴³. A sua volta, una prevenzione efficace consente alle donne e alle ragazze di parlare delle loro esperienze e di cercare sostegno e protezione.

1. Obblighi generali (articolo 12)

41. L'articolo 12 stabilisce una serie di misure preventive generali che rappresentano i principi fondamentali dell'obbligo delle parti di prevenire la violenza contro le donne. Tra questi figura l'obbligo di promuovere cambiamenti nei modelli sociali e culturali di comportamento delle donne e degli uomini, al fine di eliminare i pregiudizi, le consuetudini, le tradizioni e tutte le altre pratiche basate sull'idea dell'inferiorità delle donne o su ruoli stereotipati per le donne e gli uomini. Un contributo positivo al raggiungimento di tale cambiamento può essere dato dagli uomini e dai ragazzi che fungono da modelli di riferimento e sostenitori della parità tra donne e uomini e del rispetto reciproco, anche denunciando la violenza, coinvolgendo altri uomini nella lotta alla violenza contro le donne o assumendosi attivamente responsabilità di cura. Inoltre, partendo dal presupposto che la violenza contro le donne è tanto una causa quanto una conseguenza della disuguaglianza di genere, l'articolo 12 richiede inoltre che le parti adottino misure specifiche per l'emancipazione delle donne, al fine di consentire loro di riconoscere e respingere la discriminazione, i rapporti di potere iniqui e, in ultima analisi, ridurre la vulnerabilità delle donne alla violenza e conseguire una maggiore uguaglianza di genere.

42. Dopo la relazione di valutazione iniziale, le autorità italiane hanno adottato misure volte a rafforzare le azioni preventive, come dimostrano una serie di priorità definite dal quarto e dal quinto piano d'azione nazionale contro la violenza sulle donne, nonché dalla strategia per la parità di genere. In particolare, il quarto PNA contro la violenza sulle donne ha fissato come priorità, *tra l'altro*: sensibilizzare l'opinione pubblica sulle cause strutturali della violenza contro le donne; combattere gli stereotipi di genere, anche nel contesto dei media e del giornalismo; sensibilizzare l'opinione pubblica sull'aumento della dimensione digitale della violenza contro le donne, compreso l'aumento della condivisione non consensuale di immagini o video; l'emancipazione economica delle donne e la prevenzione della violenza economica; e l'attuazione di azioni preventive rivolte alle donne soggette a discriminazione intersezionale, comprese le donne migranti e richiedenti asilo e le donne con disabilità. Questi obiettivi continuano ad essere perseguiti dal quinto PNA contro la violenza sulle donne e dal suo piano di attuazione che, inoltre, ha fissato come priorità la sensibilizzazione, *tra l'altro*, sui seguenti temi: la parità di genere nelle forze armate nazionali, anche attraverso la realizzazione di un'indagine sugli stereotipi di genere e sul sessismo subiti dalle donne che vi lavorano; e sulle mutilazioni genitali femminili. La strategia per la parità di genere ha dato pari priorità alla lotta contro gli stereotipi di genere, introducendo incentivi all'assunzione delle donne, anche al ritorno dal congedo di maternità, e altre misure volte a colmare il divario retributivo e a garantire condizioni di lavoro migliori e più eque. Ciò ha portato il Ministero delle Pari Opportunità e della Famiglia a stipulare una serie di protocolli d'intesa con altre amministrazioni per rafforzare la parità di genere ⁴⁴. Inoltre, per quanto riguarda le forme digitali di violenza contro le donne, la ricerca sulla dimensione digitale della violenza contro le donne e le ragazze, condotta da università e istituti di ricerca con il finanziamento del Ministero dell'Università

43. L'importanza di questo impegno è stata ribadita e rafforzata dalla Dichiarazione di Dublino sulla prevenzione della violenza domestica, sessuale e di genere, adottata a Dublino, in Irlanda, il 30 settembre 2022, da 38 Stati membri del Consiglio d'Europa.

44. Ad esempio, è stato firmato un protocollo d'intesa con l'emittente pubblica RAI per promuovere una rappresentazione equa ed equilibrata di entrambi i sessi nei media, trasmettere un'immagine non stereotipata del ruolo delle donne nella società e garantire l'uso di un linguaggio inclusivo e non sessista.

e Ricerca, hanno contribuito a una migliore comprensione di come la violenza di genere contro le donne si perpetui negli spazi digitali, anche da parte di bambini e giovani adulti.

43. Per quanto riguarda le campagne di sensibilizzazione realizzate dopo la relazione di valutazione di riferimento, vale la pena citare due esempi. Il primo è la campagna «1522: non sei sola», organizzata ogni anno in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne, che mira a fornire informazioni al pubblico sulla violenza di genere contro le donne e sul numero verde 1522. Secondo le informazioni fornite dalle autorità, ciò ha portato a un aumento del 57 % del numero di chiamate al numero verde nel 2024 rispetto al 2021. In secondo luogo, la campagna "Questo non è amore", organizzata dalla polizia di Stato, che si svolge ogni anno dal 2017 ed è accompagnata da un opuscolo informativo distribuito a livello nazionale. Le informazioni fornite mirano principalmente a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla violenza domestica e sessuale, affrontando in modo più limitato i temi dei matrimoni forzati e dello stalking.

44. Nonostante questi sviluppi positivi, secondo le indicazioni fornite dalla società civile, i finanziamenti per la prevenzione della violenza contro le donne hanno registrato una riduzione impressionante del 70% dal 2022 al 2023 ⁴⁵. Inoltre, i dati disponibili per il 2023 mostrano atteggiamenti patriarcali e stereotipi che contribuiscono all'accettazione della violenza e tendono a incolpare le donne per la violenza. Ad esempio, circa il 54% degli italiani nutre ancora almeno uno stereotipo di genere relativo ai ruoli di genere, con il 39,3% degli italiani che crede ancora che una donna possa evitare la violenza sessuale "se lo vuole davvero", il 20% che crede che l'abbigliamento femminile contribuisca alla violenza sessuale e l'11% che crede che una donna ubriaca o sotto l'effetto di droghe sia in parte responsabile nei casi di violenza sessuale/stupro ⁽⁴⁶⁾. Inoltre, nei media persistono rappresentazioni sessiste delle donne e la copertura mediatica della violenza sessuale e dello stupro spesso veicola stereotipi e perpetua pregiudizi e miti sullo stupro. ⁴⁷ Il GREVIO osserva con preoccupazione che le donne, le donne LGBTI e le persone con disabilità continuano ad essere il principale bersaglio dell'odio online. ⁴⁸ Infine, le molestie sessuali sul posto di lavoro nei confronti delle donne continuano ad essere prevalenti, con studi che stimano un tasso di prevalenza del 13,5%. ⁴⁹ Nonostante l'esistenza di consiglieri per le pari opportunità e di un codice delle pari opportunità previsto dalla legge n. 198/2006 per garantire il rispetto del principio delle pari opportunità e della non discriminazione tra uomini e donne sul lavoro, ⁵⁰ i dati mostrano che, in caso di accuse di molestie sessuali, è la vittima piuttosto che l'autore a subire le conseguenze. Secondo le informazioni fornite dalle autorità, nel 32% dei casi segnalati nel 2022, è stata infatti la vittima a subire una retrocessione, un licenziamento o a dimettersi, mentre nell'8% dei casi sono state adottate misure nei confronti dell'autore della violenza. ⁵¹

45. I dati sopra citati parlano chiaro e indicano l'urgente necessità di intensificare gli sforzi preventivi, compresa l'attuazione degli obiettivi fissati nel quarto PNA sulla violenza contro le donne e nella Strategia per la parità di genere. Nel riesaminare le iniziative di sensibilizzazione intraprese dall'Italia, il GREVIO osserva che l'attenzione si è concentrata principalmente sulla violenza domestica, con scarsa attenzione a tutte le altre forme altrettanto gravi di violenza contro le donne, tra cui lo stupro/la violenza sessuale basata sul concetto di mancanza di consenso, le molestie sessuali, in particolare quelle sul posto di lavoro, i matrimoni forzati, la sterilizzazione forzata e le mutilazioni genitali femminili. Per quanto riguarda le donne che possono essere soggette a discriminazione intersezionale, la società civile ha espresso preoccupazione per la persistente mancanza di sensibilizzazione sull'esposizione accumulata delle vittime soggette a discriminazione intersezionale alla violenza contro le donne, comprese le donne con disabilità, le donne rom, le donne richiedenti asilo/migranti, le donne LGBTI, le donne che si prostituiscono o le donne con problemi di dipendenza, e per l'insufficienza di informazioni rese disponibili in formati accessibili (come il Braille, la lingua dei segni o le descrizioni audio). Inoltre, laddove le ONG

45. Cfr. la comunicazione scritta delle ONG presentata da D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, pag. 16.

46. Cfr. "Stereotipi di genere e immagine sociale della violenza: primi risultati – Dati provvisori maggio-luglio 2023", ISTAT, 22 novembre 2023. Cfr. anche la relazione dello Stato, pag. 77.

47. Cfr. il contributo scritto dell'ONG D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, pag. 14.

48. Cfr. l'ultimo rapporto pubblicato dall'Osservatorio italiano sui diritti, che monitora i discorsi di incitamento all'odio sui social media, disponibile all'indirizzo: www.voxdiritti.it/la-nuova-mappa-dellintolleranza-7/.

49. Cfr. le statistiche pubblicate dall'ISTAT, "Le Molestie: vittime e Contesto, anno 2022-2023", 1° luglio 2024.

50. Ai sensi di legge, i consiglieri per le pari opportunità possono intervenire nei casi di molestie sessuali sul lavoro per proteggere le vittime, intervenendo a loro sostegno dinanzi ai tribunali o nell'ambito di procedimenti amministrativi.

51. Cfr. la relazione dello Stato, pag. 32. Il GREVIO è stato tuttavia informato dalle autorità di un leggero miglioramento in questo settore nel 2023, in base al quale, per l'anno civile in questione, la vittima è stata oggetto di demansionamento, licenziamento o dimissioni nel 26% dei casi, mentre sono state adottate misure nei confronti dell'autore del reato nel 16% dei casi.

Sebbene le autorità abbiano cercato di colmare questa lacuna, sono state ostacolate dall'assenza di finanziamenti statali specifici a tal fine.

46. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane a intensificare gli sforzi per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla violenza contro le donne e combattere i pregiudizi, gli stereotipi di genere e gli atteggiamenti patriarcali nella società italiana, tenendo conto della Raccomandazione CM/Rec(2019)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta al sessismo. A tal fine, le autorità italiane dovrebbero:

- a. intensificare gli sforzi di prevenzione primaria e promuovere regolarmente campagne di sensibilizzazione sugli stereotipi di genere e gli atteggiamenti patriarcali nella società italiana, nonché su tutte le forme di violenza contro le donne, oltre alla violenza domestica, compresi lo stupro/la violenza sessuale basati sul concetto di mancanza di consenso, le molestie sessuali, anche sul posto di lavoro, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata;**
- b. sensibilizzare l'opinione pubblica sulla maggiore prevalenza della violenza contro le donne tra le donne soggette a discriminazione intersezionale, comprese le donne con disabilità, le donne rom, le donne richiedenti asilo/migranti, le donne LBTI, le donne che si prostituiscono e le donne con problemi di dipendenza, e rivolgersi a tali gruppi mettendo a disposizione informazioni in formati accessibili e in luoghi adeguati;**
- c. garantire che siano disponibili finanziamenti sufficienti e sostenibili per le campagne di sensibilizzazione, anche a tal fine ai servizi di sostegno alle donne e alle ONG femminili;**
- d. effettuare regolarmente valutazioni d'impatto delle campagne di sensibilizzazione e delle misure di prevenzione primaria adottate.**

2. Istruzione (articolo 14)

47. I redattori della convenzione hanno riconosciuto l'importante ruolo che gli ambienti educativi formali e informali svolgono nell'affrontare le cause profonde della violenza contro le donne e le ragazze. L'articolo 14 richiede quindi l'elaborazione di materiale didattico che promuova l'uguaglianza tra donne e uomini, ruoli di genere non stereotipati, il rispetto reciproco, la risoluzione non violenta dei conflitti nelle relazioni interpersonali e il diritto all'integrità personale, e che informi gli studenti sulle diverse forme di violenza di genere contro le donne, adattato all'età e alle capacità degli studenti e laddove le parti lo ritengano opportuno. L'obbligo di promuovere questi principi si estende alle strutture educative informali, nonché a qualsiasi struttura sportiva, culturale e ricreativa. In questo contesto, il GREVIO sottolinea l'importanza di informare i genitori sul contenuto dei corsi correlati, sulle qualifiche delle persone che tengono i corsi e su chi può essere interpellato in caso di domande.

48. Nella sua relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO aveva osservato che la legge n. 107/2015 (la cosiddetta legge sulla buona scuola) e le linee guida sull'educazione al rispetto imponevano a tutte le scuole di includere nella loro pianificazione triennale la promozione dei principi delle pari opportunità e dell'uguaglianza di genere, nonché la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione. Dopo la relazione di valutazione di base, è rilevante l'entrata in vigore nell'agosto 2019 della legge n. 92/2019 sull'insegnamento dell'educazione civica, insieme alle relative linee guida di attuazione (Linee guida sull'insegnamento dell'educazione civica), emanate nel settembre 2024. La legge e le linee guida prevedono che la materia obbligatoria dell'educazione civica sia integrata, in modo coordinato, nell'insegnamento delle altre materie previste dal programma scolastico, garantendo un minimo di 33 ore all'anno. Le linee guida identificano le competenze generali che gli studenti devono acquisire e gli obiettivi che devono raggiungere attraverso questa materia. Per gli studenti delle scuole secondarie superiori, tali competenze comprendono l'apprendimento dei principi di uguaglianza di genere e non discriminazione, nonché l'importanza della lotta alla violenza contro le donne, cosa che il GREVIO accoglie con favore. Nelle linee guida è prevista anche una competenza specifica in materia di alfabetizzazione digitale, che include come proteggere se stessi e gli altri da danni fisici e psicologici quando si utilizzano le tecnologie digitali. In questo contesto possono essere affrontate anche questioni come lo stalking online. Ad eccezione del tema della violenza contro le donne, competenze simili sono incluse per gli studenti delle scuole primarie e secondarie, adattate alla loro capacità di apprendimento. Inoltre, sulla scia di due stupri di gruppo e di una serie di omicidi legati al genere

impegnato nel 2023, il Ministero dell'Istruzione ha emanato nel novembre 2023 un'ulteriore direttiva sull'educazione alle relazioni, con l'obiettivo di rafforzare l'educazione al rispetto e alla lotta alla violenza maschile contro le donne ⁵². Più specificamente, la direttiva mirava a promuovere progetti e attività nelle scuole secondarie superiori, tra cui la produzione di video, lo svolgimento di campagne di sensibilizzazione e la distribuzione di materiale didattico sul tema della violenza contro le donne. Inoltre, per il periodo 2021-2024, sono stati stanziati fondi specifici per progetti/attività nelle scuole volti a combattere il cyberbullismo e a sensibilizzare sull'uso sicuro delle tecnologie digitali.⁵³ Nel 2021 sono state aggiornate anche le "linee guida sul bullismo e sul cyberbullismo", che prevedono la formazione degli insegnanti in questo settore e la nomina di una persona di riferimento in ogni scuola per fornire sostegno agli studenti. Una piattaforma online sostiene questi sforzi fornendo formazione online agli insegnanti e consentendo il monitoraggio del bullismo e del cyberbullismo nelle scuole di tutto il paese, attraverso un sondaggio online e una valutazione personalizzata per tali scuole. ⁵⁴

49. Nonostante le misure sopra citate, il GREVIO rileva con preoccupazione che l'attuazione delle linee guida sopra menzionate e, più in generale, delle materie previste dall'articolo 14 della convenzione, rimane disomogenea e sporadica in tutto il paese ⁵⁵. Inoltre, non sono state messe in atto misure per monitorare l'attuazione di tali obblighi e non sono previste conseguenze in caso di mancata attuazione. Nonostante l'esistenza di alcune pratiche positive in diverse regioni, tra cui quelle che coinvolgono esperti esterni e organizzazioni per i diritti delle donne nell'insegnamento di alcune delle materie previste dall'articolo 14 della convenzione, le ONG hanno segnalato al GREVIO l'attuazione limitata delle linee guida sull'educazione al rispetto. L'insegnamento delle materie di cui alle linee guida sembra dipendere in larga misura dalla sensibilità dei singoli insegnanti e presidi delle scuole e spesso si traduce in iniziative ad hoc di durata limitata. Il nuovo obbligo di insegnare l'educazione civica in modo trasversale, compresi alcuni degli argomenti richiesti dall'articolo 14 della convenzione, non sembra aver colmato il divario esistente. Inoltre, pur accogliendo con favore lo stanziamento di fondi dedicati (15 milioni di euro) per l'attuazione delle attività previste dalla direttiva del novembre 2023 sull'educazione alle relazioni, il GREVIO osserva che tali progetti devono essere realizzati a discrezione della scuola, riguardano esclusivamente gli studenti delle scuole secondarie superiori su base extracurricolare e richiedono il consenso dei genitori – requisiti che non sono in linea con l'articolo 14 della convenzione, secondo l'interpretazione del GREVIO. Lo scandalo pubblico emerso nell'agosto 2025, che ha visto la diffusione su larga scala di foto intime di donne senza il loro consenso attraverso una pagina Facebook e un sito web pornografico, è un esempio dell'urgente necessità di cambiare mentalità, combattere il sessismo e insegnare efficacemente le materie previste dall'articolo 14 della convenzione ⁵⁶.

50. L'attuazione incoerente degli obblighi sopra menzionati è aggravata dalle persistenti carenze già individuate dal GREVIO nella sua relazione di valutazione di base. Tra queste vi è la mancanza di una formazione obbligatoria degli insegnanti sulla violenza contro le donne, che porta gli insegnanti ad astenersi dall'insegnare questi argomenti o ad insegnarli senza le qualifiche richieste. Una seconda carenza è l'assenza di materiale didattico specifico e approvato sulle questioni relative all'articolo 14 della convenzione, la cui scelta è lasciata interamente alle scuole alla luce del principio di autonomia. In terzo luogo, nonostante l'importanza attribuita dalle Linee guida del 2015 sull'educazione al rispetto all'uso di materiale didattico adeguato e privo di stereotipi di genere e l'obiettivo fissato nella Strategia per la parità di genere di rivedere i requisiti dei libri di testo scolastici al fine di eliminare gli stereotipi di genere, non è stata adottata alcuna misura in questo settore. Né è stato rivisto il materiale didattico per verificare l'assenza di tali stereotipi, nonostante le indicazioni delle organizzazioni per i diritti delle donne sulla loro persistenza nei libri di testo ⁵⁷. In quarto luogo, la società civile ha segnalato al GREVIO la continua resistenza di alcuni genitori all'insegnamento di corsi che affrontano questioni quali la parità tra donne e uomini, i ruoli di genere non stereotipati e le diverse forme di violenza di genere contro le donne, a seguito della disinformazione diffusa in merito.

52. Gli stupri di gruppo hanno avuto un effetto a catena su tutta la società italiana a causa della giovane età delle vittime e degli autori dei reati e del fatto che gli atti di violenza sono stati filmati e, in un caso, il video è stato diffuso sui social media.

53. Cfr. la relazione dello Stato, pag. 39.

54. Questa piattaforma è disponibile all'indirizzo <https://www.piattaformaelisa.it>.

55. Cfr. la relazione della ONG RELIVE, pag. 7.

56. Per quanto riguarda la pagina Facebook, essa consentiva la condivisione non consensuale di immagini intime di mogli/partner. Il sito web pornografico consentiva la distribuzione e la pubblicazione di immagini manipolate e degradanti di personaggi pubblici.

57. Cfr. le osservazioni delle ONG femminili italiane, pag. 17, e di Relive, pag. 11.

i benefici di tale educazione da parte di gruppi e discorsi che mettono in discussione e cercano di vanificare i progressi compiuti nell'uguaglianza delle donne rispetto agli uomini.

51. Il GREVIO deplora, in particolare, la mancanza di progressi compiuti dopo la relazione di valutazione di riferimento sull'insegnamento del consenso nelle relazioni sessuali e il persistente stallo nell'adozione delle linee guida sull'affettività, la sessualità e i diritti riproduttivi. La società civile ha richiamato l'attenzione del GREVIO su alcuni progetti ad hoc relativi all'educazione sessuale nelle scuole, che tuttavia non sono sostenuti da un quadro giuridico/politico che specifichi gli obiettivi, i metodi o i contenuti dei programmi. In alcuni casi, ciò porta a corsi incentrati esclusivamente sugli aspetti biologici e sanitari della sessualità⁵⁸. Il GREVIO osserva pertanto che l'educazione sessuale, compresa la nozione di stupro basata sulla mancanza di consenso e sui pericoli rappresentati dalla pornografia violenta, non fa parte integrante del programma scolastico obbligatorio, anche a causa della persistente resistenza di alcuni settori della società, compresi alcuni genitori. Ciò è particolarmente preoccupante alla luce del significativo aumento della violenza sessuale e degli stupri di gruppo commessi tra gli adolescenti e della correlazione tra il consumo di pornografia (violenta) e comportamenti sessuali dannosi nei bambini.⁵⁹ Inoltre, alcuni studi stanno ora rivelando come l'esposizione dei bambini di età inferiore ai 12 anni alla pornografia causi sensi di colpa, vergogna, traumi e disturbi d'ansia simili al disturbo da stress post-traumatico, tra cui attacchi d'ansia, problemi di sonno, incubi e mal di testa.⁶⁰ Il Comitato direttivo del Consiglio d'Europa sui diritti del fanciullo ha recentemente pubblicato una nota orientativa sulla protezione dei bambini dai rischi legati all'accesso alla pornografia online, che contiene strumenti e raccomandazioni utili per affrontare la questione.⁶¹ Più in generale, il GREVIO ritiene essenziale che l'insegnamento efficace di queste materie sia accompagnato da campagne di informazione sul contenuto e sugli obiettivi dei programmi, al fine di informare tutte le parti, in particolare i genitori. L'obiettivo di queste campagne deve essere quello di confutare le informazioni errate e le idee sbagliate che vengono diffuse sugli obiettivi dell'educazione sessuale e su altri argomenti trattati nell'articolo 14 della convenzione, che a loro volta alimentano movimenti che mettono a repentaglio l'attuazione di tali programmi. Allo stesso modo, è essenziale informare i genitori sulla formazione ricevuta dal personale che insegna queste materie e sugli organismi a cui possono rivolgersi in caso di domande.

52. Ricordando i risultati pubblicati nella relazione di valutazione di base del GREVIO, il GREVIO esorta le autorità italiane a garantire:

- a. l'insegnamento delle tematiche di cui all'articolo 14 della Convenzione di Istanbul, in particolare la parità tra donne e uomini, i ruoli di genere non stereotipati, il rispetto reciproco, la risoluzione non violenta dei conflitti nelle relazioni interpersonali, la violenza di genere contro le donne e il diritto all'integrità personale, il concetto di consenso liberamente espresso nei rapporti sessuali e gli effetti dannosi della pornografia violenta, adattati alla capacità evolutiva degli studenti, integrandoli nel sistema educativo e/o garantendone l'efficace insegnamento in tutto il paese in una materia specifica e obbligatoria da parte di insegnanti con una formazione adeguata;**
- b. monitorare in che misura tali materie siano effettivamente insegnate nelle scuole;**

58. A questo proposito, è particolarmente preoccupante che le somme stanziare nella legge di bilancio 2025 per l'educazione sessuale/la salute sessuale e riproduttiva siano state reindirizzate alla formazione degli insegnanti delle scuole secondarie su come prevenire l'infertilità. Si veda a questo proposito *La Repubblica*, «Ciriani: i 500mila euro per l'educazione sessuale destinati alla formazione dei prof sulla fertilità», 8 gennaio 2025.

59. Cfr. capitolo I, Tendenze emergenti nei settori della violenza contro le donne e della violenza domestica. Cfr. anche la prima relazione di valutazione tematica del GREVIO sull'Austria, paragrafi 5 e 6, e la relazione di valutazione di base del GREVIO sul Regno Unito, paragrafo 123.

60. Cfr. la relazione presentata al Senato francese il 27 settembre 2022, «Porno : l'enfer du décor – Rapport d'information n. 900(2021-2022)».

61. Comitato direttivo del Consiglio d'Europa sui diritti dell'infanzia, Nota orientativa tematica sulla protezione dei minori dai rischi legati all'accesso a contenuti pornografici online, disponibile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/cdenf-2024-20-final-guidance-note-on-safeguarding-children-from-the-ri/1680b4bc32>. Cfr. anche Comitato di esperti sulla prevenzione della violenza, «Studio sulla violenza sessuale e sui comportamenti sessuali dannosi manifestati dai bambini: natura, cause, conseguenze e risposte», pag. 33, disponibile all'indirizzo: <https://rm.coe.int/enf-vae-2024-05-e-harmful-sexual-behaviour/1680b219c7>.

- c. sensibilizzare i genitori e gli educatori sull'importanza dell'educazione su questi temi per rendere i bambini consapevoli di tutte le forme di violenza contro le donne e proteggerli dai pericoli e, più in generale, per prevenire la violenza contro le donne;**
- d. rivedere i programmi e i materiali didattici al fine di eliminare gli stereotipi negativi sulle donne e le ragazze e promuovere l'uguaglianza.**

3. Formazione dei professionisti (articolo 15)

53. Per costruire la fiducia della società fornendo sostegno, protezione e giustizia alle donne e alle ragazze che hanno subito violenze di genere è necessario disporre di professionisti ben formati in un ampio spettro di settori. Lo standard fissato dalla Convenzione di Istanbul nel suo articolo 15 è quello di una formazione iniziale e continua sistematica di tutti coloro che si occupano delle vittime o degli autori di atti di violenza. La formazione richiesta deve riguardare la prevenzione e l'individuazione di tali violenze, la parità tra donne e uomini, i bisogni e i diritti delle vittime e la prevenzione della vittimizzazione secondaria.

54. Nella sua relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO aveva osservato che, sebbene la formazione sulla violenza di genere contro le donne e sulla parità di genere fosse stata resa disponibile a diversi gruppi di professionisti, era stata individuata la necessità di ampliare gli sforzi di formazione e di garantirne la natura obbligatoria per praticamente tutte le categorie di professionisti. Da allora sono state adottate una serie di misure legislative e politiche in tal senso, con il quarto PNA contro la violenza sulle donne, il quinto PNA contro la violenza sulle donne e il relativo piano di attuazione e la strategia per la parità di genere che richiedono iniziative di formazione, alcune delle quali di natura obbligatoria. Queste includono la formazione obbligatoria per tutti i professionisti sanitari in collaborazione con i centri antiviolenza e la formazione multidisciplinare per tutti i professionisti che entrano in contatto con le vittime. Il GREVIO accoglie con particolare favore la recente enfasi posta sullo sforzo di inserire la violenza contro le donne come materia di studio nei moduli dell'istruzione universitaria. Ciò è previsto dal quarto PNA contro la violenza sulle donne e diverse università in tutta Italia lo hanno già fatto, anche se su base volontaria⁶². Inoltre, la legge n. 168/2023 impone al Ministero della Giustizia di inviare alla Scuola Superiore della Magistratura linee guida sulla formazione contenenti moduli sulla violenza contro le donne, mentre richiede al Dipartimento per le Pari Opportunità di sviluppare linee guida nazionali sulla formazione in materia di violenza contro le donne per tutti i professionisti che possono entrare in contatto con le vittime. In questo contesto, nel gennaio 2025 è stato pubblicato il Libro bianco sulla formazione, che fornisce una panoramica di alcune forme di violenza contro le donne e individua i principi e i contenuti comuni che devono essere inclusi nella formazione dei diversi professionisti⁶³. Il GREVIO accoglie con favore il fatto che questo documento rifletta una comprensione di genere della violenza contro le donne e contenga orientamenti molto utili, ma osserva che le suddette linee guida nazionali sulla formazione devono ancora essere elaborate. Infine, una formazione interprofessionale significativa è fornita dalle ONG che fanno parte delle reti locali contro la violenza sulle donne in tutto il paese, anche se la loro continuità dipende dai finanziamenti disponibili.

55. Per quanto riguarda più specificamente la formazione delle autorità incaricate dell'applicazione della legge, dopo la relazione di valutazione di riferimento i requisiti formativi hanno continuato a essere rafforzati. In particolare, ai sensi dell'articolo 5 del Codice rosso, è prevista una formazione obbligatoria in servizio per i funzionari delle forze dell'ordine che si occupano di casi di violenza contro le donne. Il GREVIO rileva con soddisfazione che, nella pratica, i funzionari dei Carabinieri sono tenuti a frequentare un modulo obbligatorio sulla violenza contro le donne nell'ambito della loro formazione iniziale. Inoltre, gli agenti specializzati che fanno parte della Rete nazionale di monitoraggio sulla violenza di genere ricevono una formazione obbligatoria di due settimane in questo settore. Viene inoltre fornita una formazione regolare in servizio e sono messe a disposizione degli agenti risorse online, il tutto supportato da un manuale operativo dedicato alla gestione dei casi di violenza domestica, violenza sessuale e stalking. Per quanto riguarda più specificamente la Polizia di Stato, secondo le autorità, viene fornita una formazione iniziale e continua obbligatoria a tutti gli agenti di polizia, con tre cicli di formazione specialistica svoltisi nel 2021 e un manuale/linee guida dedicato su come gestire i casi di violenza domestica, violenza sessuale e stalking a supporto del lavoro della polizia⁶⁴.

62. Compresa le università di Roma, Foggia, Padova, Trento, Trieste, Bari e Milano.

63. Ad eccezione dei matrimoni forzati, degli aborti forzati e delle sterilizzazioni forzate.

64. È inoltre incoraggiante che il Piano di attuazione del quinto PNA contro la violenza sulle donne preveda una formazione in servizio per gli agenti di polizia locale che non operano in unità specializzate, anche se non è chiaro se tale formazione sia obbligatoria.

56. Nonostante questi sviluppi positivi, permangono preoccupazioni riguardo alla gestione delle segnalazioni. Il GREVIO sottolinea pertanto l'importanza di garantire che tutte le autorità di contrasto ricevano una formazione iniziale e continua obbligatoria e adeguata alle esigenze delle vittime di traumi su tutte le forme di violenza contro le donne e sull'importanza di effettuare una valutazione standardizzata del rischio, tenendo conto dei rischi di letalità quali lo strangolamento non mortale e l'accesso alle armi da fuoco, ad esempio. Inoltre, i manuali dedicati devono affrontare in modo equo le forme di violenza contro le donne quali i matrimoni forzati, le mutilazioni genitali femminili, gli aborti forzati e le sterilizzazioni forzate e garantire che qualsiasi definizione di violenza sessuale utilizzata sia basata sulla mancanza di consenso, sottolineando al contempo l'importanza di effettuare sistematicamente una valutazione standardizzata del rischio per le vittime e i loro figli ⁶⁵.

57. Per quanto riguarda la formazione dei giudici e dei pubblici ministeri, il GREVIO è stato informato dalle autorità che dal 2020 i giudici e i pubblici ministeri beneficiano di una formazione iniziale obbligatoria sulla violenza domestica nell'ambito del loro tirocinio, cosa che il GREVIO accoglie con favore come un importante passo avanti. Inoltre, GREVIO rileva come sviluppo positivo il fatto che, nel 2025, la Scuola della magistratura abbia ampliato l'offerta di corsi opzionali sulla violenza contro le donne, che fanno parte della formazione obbligatoria in servizio dei giudici.⁶⁶ Oltre a trattare la violenza domestica, la violenza sessuale, lo stalking, la mediazione e gli omicidi di donne legati al genere, questi corsi affrontano ora, ad esempio, la necessità di coordinamento e consultazione tra i tribunali penali e civili, nonché la prevenzione della vittimizzazione secondaria, in particolare utilizzando un linguaggio rispettoso che eviti gli stereotipi. È inoltre incoraggiante che il progetto di legge sul femminicidio presentato nel marzo 2025 proponga di introdurre l'obbligo di frequentare almeno un corso sulla violenza contro le donne per i giudici che si occupano di tali casi. Altrettanto positiva è l'ampia promozione e partecipazione da parte di giudici e pubblici ministeri al corso di e-learning HELP del Consiglio d'Europa sulla lotta alla violenza contro le donne e il lancio da parte della Scuola della Magistratura dei "workshop di Strasburgo". Questi ultimi riuniscono i giudici per discutere le sentenze emesse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (la "Corte") in relazione all'Italia, al fine di condividere le loro esperienze su come allineare la loro giurisprudenza.

58. Ciononostante, il GREVIO deplora che attualmente i giudici e i pubblici ministeri non ricevano una formazione iniziale obbligatoria su tutte le forme di violenza contro le donne, al di là della violenza domestica, né che le lauree in giurisprudenza includano questo argomento come materia obbligatoria. Inoltre, la formazione in servizio sulla violenza contro le donne non è obbligatoria. Inoltre, gli avvocati e le organizzazioni per i diritti delle donne hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che la formazione in servizio disponibile sulla violenza contro le donne non affronta in modo sufficiente i pregiudizi, i preconcetti sessisti e gli stereotipi che i giudici/pubblici ministeri possono avere e che, purtroppo, sono presenti nelle sentenze civili e penali nazionali.⁶⁷ Gli avvocati hanno ugualmente sottolineato che la mancanza di formazione è particolarmente sentita nel settore dell'affidamento e dei diritti di visita, il che comporta gravi carenze nel rispetto dell'articolo 31 della convenzione.⁶⁸ A ciò si aggiunge la mancanza di una formazione iniziale e continua obbligatoria sulla violenza contro le donne per gli psicologi che fungono da periti in tribunale e per gli avvocati. Pur sottolineando il suo pieno rispetto per l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, nonché per l'autonomia giudiziaria nell'organizzazione della formazione, il GREVIO rileva, allo stesso tempo, il ruolo unico ed essenziale che la magistratura svolge nell'applicazione della convenzione. In virtù di questo ruolo essenziale, le loro decisioni possono coinvolgere direttamente la responsabilità degli Stati ⁶⁹. È quindi di fondamentale importanza che, nel giudicare casi di diritto penale e civile relativi alla violenza contro le donne, tali decisioni siano informate e basate su conoscenze specialistiche adeguate ⁷⁰. Tali esigenze di formazione non possono essere soddisfatte in modo sufficiente da misure ad hoc.

65. Attualmente il manuale della polizia sulla violenza contro le donne non fa riferimento alla necessità di effettuare una valutazione del rischio e utilizza una definizione di violenza sessuale basata sulla forza/coercizione.

66. Cfr. «Iniziative della Scuola della Magistratura in materia di violenza contro le donne e violenza domestica», pag. 6.

67. Per quanto riguarda l'uso nelle sentenze di stereotipi sessisti e di un linguaggio che porta a una vittimizzazione secondaria, cfr. *J.L. c. Italia*, Ricorso n. 5671/16 del 27 agosto 2021, in cui la Corte ha ritenuto l'Italia responsabile di violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a causa dei commenti espressi dal giudice nella motivazione della sentenza su una vittima di violenza sessuale, che erano induttivi di colpa, moralizzanti e veicolavano stereotipi sessisti.

68. Cfr. capitolo III, Affidamento, diritto di visita e sicurezza.

69. Di seguito sono riportati alcuni esempi tra i numerosi casi di violenza contro le donne in cui le decisioni dei giudici hanno coinvolto la responsabilità degli Stati ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e hanno portato a una violazione: *Vuckovic c. Croazia* (ricorso n. 15798/20, 12 dicembre 2023), *J.L. c. Italia* (ricorso n. 5671/16, 27 maggio 2021) e *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portogallo* (ricorso n. 17484/15, 25 luglio 2017).

70. Ad esempio, affrontando, *tra l'altro*, gli stereotipi di genere, il comportamento delle vittime indotto da traumi, le reazioni di "congelamento, collasso e amicizia" delle vittime di stupro, i danni e le conseguenze a lungo termine dei bambini che assistono a violenze domestiche e una conoscenza approfondita degli standard della convenzione.

corsi facoltativi, ma richiedono una formazione obbligatoria e approfondita dei giudici sulle questioni rilevanti. È incoraggiante che questo aspetto sia sempre più riconosciuto e che le accademie di formazione giudiziaria si stiano orientando verso una formazione obbligatoria sulla violenza contro le donne per affrontare la natura complessa di questi reati.⁷¹ È quindi necessario trovare il modo di garantire che i membri della magistratura siano dotati delle conoscenze necessarie per rispondere alle donne vittime di violenza e ai loro figli in modo da infondere loro fiducia nella magistratura e fornire un adeguato senso di giustizia.

59. Per quanto riguarda il personale sanitario, i diversi livelli di conoscenza specialistica rilevati dal GREVIO nella sua relazione di valutazione di base sono stati affrontati e il 97% dei reparti di pronto soccorso dispone di almeno un membro del personale formato in materia di violenza contro le donne e del relativo protocollo. Ciononostante, il GREVIO deplora che né la formazione iniziale né quella continua in materia di violenza contro le donne siano obbligatorie per tutto il personale medico che può entrare in contatto con una vittima.

60. Il GREVIO osserva che gli assistenti sociali non ricevono una formazione iniziale o continua obbligatoria in materia di violenza contro le donne e che i corsi di laurea in giurisprudenza non includono questo argomento come materia obbligatoria.⁷² Il GREVIO rileva con grave preoccupazione che l'assenza di tale formazione ha effetti negativi di vasta portata sulle vittime e sui loro figli.⁷³ L'elevato tasso di turnover del personale che lavora nei servizi sociali aggrava ulteriormente la situazione, poiché le competenze acquisite sul campo vanno perse quando il professionista cambia lavoro.

61. Per quanto riguarda la formazione degli insegnanti, nonostante il quarto PNA sulla violenza contro le donne e la Strategia per la parità di genere abbiano fissato come obiettivi la formazione iniziale e continua obbligatoria degli insegnanti in materia di violenza contro le donne, parità di genere e stereotipi di genere, e nonostante l'esistenza di pratiche promettenti a livello locale promosse da organizzazioni per i diritti delle donne, il GREVIO deplora che nella pratica continui a mancare una formazione iniziale o continua obbligatoria per gli insegnanti sui temi trattati dall'articolo 14 della Convenzione. Il GREVIO osserva che, in assenza di tale formazione, gli insegnanti potrebbero inconsapevolmente perpetuare pregiudizi e stereotipi, potrebbero non essere in grado di identificare o rispondere adeguatamente alle esperienze di violenza contro le donne che potrebbero emergere in classe e/o potrebbero alla fine astenersi dall'insegnare le materie previste dall'articolo 14 della convenzione.

62. Ricordando i risultati pubblicati nella sua relazione di valutazione di riferimento e alla luce delle persistenti lacune nel campo della formazione dei professionisti, il cui contributo a un sistema di sostegno, protezione e giustizia basato sulla fiducia è fondamentale, il GREVIO esorta le autorità italiane a introdurre una formazione iniziale e continua sistematica e obbligatoria, basata sul trauma, su tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, comprese le dimensioni digitali e la necessità di effettuare sistematicamente una valutazione del rischio per le vittime e i loro figli, compresa una valutazione del rischio di letalità. Tale formazione è essenziale per tutto il personale dei servizi sociali, le forze dell'ordine, i giudici, i pubblici ministeri, gli avvocati e i periti nominati dal tribunale, gli operatori sanitari e gli insegnanti, e dovrebbe essere supportata da protocolli volti a identificare, fornire sostegno e indirizzare le vittime verso servizi specializzati.

63. Il GREVIO esorta inoltre le autorità italiane a garantire che la formazione obbligatoria dei giudici affronti:

- a. per coloro che presiedono casi riguardanti l'affidamento e i diritti di visita, gli effetti negativi che l'assistere a violenze contro le donne ha sui bambini, l'importanza che la sicurezza delle vittime ha sulla capacità dei bambini di riprendersi dal trauma e la necessità di tenere conto di tali circostanze al momento di prendere una decisione; la natura e le dinamiche della violenza domestica, compresi i rapporti di potere diseguali tra le parti, in contrapposizione a un semplice rapporto conflittuale tra coniugi; e l'inadeguatezza dell'uso della cosiddetta sindrome da alienazione parentale in un contesto di violenza domestica e di altre nozioni che posizionano le donne vittime di violenza come ostili o non collaborative;

71. Cfr. la prima relazione di valutazione tematica sul Montenegro, paragrafo 68.

72. I corsi per assistenti sociali sulla violenza di genere sono offerti su base volontaria, ad esempio presso l'Università Milano-Bicocca.

73. Si veda a questo proposito il capitolo III, Servizi di assistenza generale.

- b. per coloro che presiedono cause penali, stereotipi e pregiudizi di genere, comportamenti delle vittime indotti da traumi, reazioni di "congelamento, collasso e amicizia" delle vittime di stupro e conoscenza approfondita delle norme della Convenzione di Istanbul, compreso il concetto di stupro e violenza sessuale basato sulla mancanza di consenso liberamente espresso.**

4. Programmi di intervento preventivo e di trattamento (articolo 16)

64. I programmi per i responsabili di violenza sono elementi importanti di un approccio integrato e globale alla prevenzione e alla lotta contro la violenza nei confronti delle donne. Ai sensi dell'articolo 16 della convenzione, le parti sono tenute a istituire o sostenere programmi che impediscano agli autori di violenza domestica e sessuale di recidivare e li aiutino ad adottare strategie comportamentali non violente. Ponendo al centro l'attenzione alla sicurezza, al sostegno e ai diritti umani delle vittime, questi programmi sono elementi fondamentali per garantire la sicurezza delle donne dai loro aggressori noti. La convenzione richiede uno stretto coordinamento con i servizi di assistenza specializzati per le vittime.

a. Programmi per gli autori di violenza domestica

65. Dopo la relazione di valutazione di base del GREVIO, l'Italia ha adottato misure importanti per migliorare il proprio quadro strategico, legislativo e normativo in relazione ai programmi per gli autori di violenza. Uno sviluppo particolarmente positivo è stata l'adozione, il 14 settembre 2022, dell'«Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano che definisce i requisiti minimi a livello nazionale per i programmi per gli autori di violenza» (Accordo sugli standard minimi per i programmi per gli autori di violenza), in linea con uno dei suoi obiettivi strategici previsti dal quarto PNA contro la violenza sulle donne e con le conclusioni formulate al riguardo dalla relazione di valutazione di base del GREVIO. L'accordo è stato adottato per rispondere all'urgente necessità di armonizzare i requisiti relativi, *tra l'altro*, ai mandati delle organizzazioni che attuano i programmi, alla loro struttura, alle metodologie impiegate, alla formazione del personale e al livello di sicurezza garantito alle vittime e ai loro figli. Il GREVIO rileva con soddisfazione che l'accordo riflette una comprensione di genere della violenza contro le donne, promuovendo un cambiamento comportamentale nei responsabili e sottolineando la necessità che questi ultimi si assumano la responsabilità del loro comportamento violento, affrontando le questioni correlate della parità di genere e degli stereotipi di genere. In base all'accordo, il finanziamento statale e l'accreditamento in registri dedicati dipenderanno dal rispetto di tali requisiti minimi. I programmi per gli autori di violenza hanno tempo fino a settembre 2025 per adeguarsi ai nuovi requisiti, che prevedono anche norme sui contatti con le vittime, cosa che il GREVIO accoglie con favore alla luce delle preoccupazioni espresse al riguardo da alcuni fornitori di servizi di assistenza specializzati.

66. La competenza regionale in questo settore, tuttavia, consente di stabilire criteri aggiuntivi o diversi a livello regionale, una questione che preoccupa il GREVIO. Inoltre, nel gennaio 2025 il Ministero della Giustizia ha emanato un decreto ministeriale che stabilisce requisiti minimi aggiuntivi e linee guida per i programmi destinati agli autori di reati condannati che desiderano beneficiare di una sospensione della pena o agli autori di reati incriminati, nei casi in cui la revoca di una misura di sicurezza/avvertimento dipenda dalla partecipazione a tali programmi. Alla luce di un quadro giuridico così complesso, il GREVIO ritiene che occorra fare di più per garantire il rispetto dell'accordo sulle norme minime per i programmi destinati agli autori di reati da parte di tutti gli enti che offrono tali programmi in tutto il paese.

67. Il GREVIO rileva inoltre con soddisfazione i progressi compiuti in relazione a un'altra conclusione formulata nella sua relazione di valutazione di base, in cui si chiedeva alle autorità di ampliare il numero di programmi disponibili per gli autori di violenza domestica. A dicembre 2022 in Italia erano attivi 94 programmi per autori di violenza (rispetto ai 54 del 2017), con un netto miglioramento della copertura geografica anche nell'Italia meridionale, sebbene tre regioni (Vald'Aosta, Molise e Basilicata) non offrano ancora tali programmi ⁷⁴. Un altro risultato incoraggiante che emerge da questa relazione è il fatto

74. Cfr. "Centri per uomini autori di violenza in Italia, dati dalla seconda indagine nazionale", pagg. 10-12, maggio 2024. Si tratta di un rapporto di ricerca contenente i risultati della seconda indagine nazionale sui programmi per autori di violenza, nell'ambito del progetto ViVa realizzato nell'ambito di un accordo di cooperazione tra IRPPS-CNR e il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

che il 90% di tali programmi organizza corsi di formazione obbligatori per il personale sulle dinamiche della violenza di genere, la valutazione dei rischi, gli stereotipi di genere e un approccio di genere nel trattamento degli autori di violenza.⁷⁵ Infine, il GREVIO elogia le autorità per la ricerca scientifica condotta dall'NRC sui programmi per gli autori di violenza, compresa la mappatura dei programmi esistenti che ne descrive, *tra l'altro*, le caratteristiche, gli approcci adottati, i metodi di valutazione e i percorsi di riferimento per gli autori di violenza.⁷⁶ Il GREVIO osserva tuttavia che l'aumento del numero di programmi disponibili sembra essere compensato dall'aumento della domanda, anche da parte degli autori di violenze sessuali e stalking, che è una conseguenza diretta della modifica legislativa che introduce la possibilità di ottenere una sospensione della pena a seguito della partecipazione a un programma per gli autori di violenza.⁷⁷ Ciò, a sua volta, ha messo a dura prova i programmi per gli autori di reati che storicamente si sono concentrati sulla violenza domestica e che quindi faticano ad adattare i loro servizi, con il rischio di un trattamento insufficiente degli autori di reati.

68. Infatti, nonostante il quarto PNA sulla violenza contro le donne riconosca che i programmi per gli autori di violenza non devono essere utilizzati come mezzo per ridurre le loro pene,⁷⁸ l'articolo 165 del codice penale, modificato dal Codice Rosso, ha introdotto l'obbligo di frequentare e completare con successo un programma per gli autori di violenza al fine di beneficiare della sospensione della pena per una serie di reati gravi. Tra questi figurano la violenza domestica, la violenza sessuale (compresa la sua forma aggravata e la violenza sessuale di gruppo), lo stalking, la diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti e alcuni casi di omicidio. La valutazione richiesta dell'autore del reato e la sua autovalutazione non sembrano sempre essere effettuate prima che venga presa la decisione di sospendere la pena.⁷⁹ Analogamente, ai sensi dell'articolo 282 *quater* del codice di procedura penale, i giudici possono valutare se ridurre la sanzione qualora siano stati informati che l'autore del reato sta frequentando/ha frequentato un programma per autori di reati. Inoltre, la partecipazione a programmi per autori di violenza è presa in considerazione dai giudici per modificare o revocare una misura di sicurezza o per revocare un ammonimento.⁸⁰ A questo proposito, il GREVIO sottolinea l'importanza di ritenere gli autori responsabili dei reati commessi e la necessità di imporre sanzioni adeguate in caso di gravi violazioni dei diritti umani, in linea con gli obblighi di diligenza dovuta degli Stati. Sottolinea che l'utilizzo dei programmi per autori di violenza come alternativa piuttosto che come complemento alla condanna/sanzione porta all'impunità, compromette l'effetto deterrente della risposta della giustizia penale e può mettere le vittime in grave pericolo. A questo proposito, il GREVIO rileva con grande preoccupazione i casi di omicidi legati al genere in cui l'autore ha beneficiato di una sospensione della pena, alla luce della sua partecipazione a un programma per autori di violenza.⁸¹

69. Oltre agli incentivi sopra menzionati per partecipare ai programmi per autori di violenza, le modalità di accesso ai programmi comprendono l'autosegnalazione, l'autosegnalazione a seguito di un "avvertimento" emesso dalle autorità di polizia con l'invito a partecipare a un programma per autori di violenza⁸² o segnalazioni non obbligatorie da parte della magistratura o di altri professionisti. I rinvii obbligatori da parte dei tribunali non sono quindi ancora previsti dalla legge italiana. A questo proposito, il GREVIO ricorda che, sebbene i rinvii volontari possano manifestare una maggiore motivazione al cambiamento, la ricerca suggerisce anche che la partecipazione obbligatoria disposta dal tribunale, in cui la frequenza è sostenuta da sanzioni "rapide e certe" in caso di mancata frequenza o abbandono, può funzionare perché chi completa il programma è meno propenso a recidivare.⁸³

75. Ibid, pag. 21.

76. Ibid.

77. Secondo le indicazioni fornite dalla società civile, il 32,3% delle ammissioni ai programmi per autori di violenza è legato a questo nuovo sviluppo legislativo. Cfr. la comunicazione della ONG Forum Italiano sulla Disabilità, 12 giugno 2024, pag. 12.

78. Cfr. il quarto PNA sulla violenza contro le donne, pag. 41.

79. Informazioni ottenute durante la visita di valutazione.

80. L'ammonimento è una misura amministrativa prevista dalla legge n. 119/2013 volta a prevenire ulteriori comportamenti che potrebbero portare a forme più gravi di violenza. Viene emesso in casi di violenza domestica o stalking per scoraggiare atti di violenza che potrebbero essere precursori di forme più gravi di violenza.

81. Si vedano, ad esempio, gli omicidi a sfondo di genere nel 2022 di Gabriela Serrano e Lidija Miljkovic, i cui dettagli sono disponibili all'indirizzo www.ilgazzettino.it/nordest/vicenza_bassano/zlatan_vasiljevic_libero_centro_ares_zlatan_vasiljevic_gabriela_serrano-6748755.html?refresh_ce.

82. In particolare ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 119 del 2013.

83. Cfr. "Programmi per gli autori di violenza domestica e sessuale: articolo 16 della Convenzione di Istanbul, raccolta di documenti sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica", Consiglio d'Europa, pag. 12.

70. Infine, per quanto riguarda la valutazione dei programmi, le relazioni indicano che attualmente il 60% dei programmi valuta le proprie attività principalmente attraverso autovalutazioni, mentre solo il 15% ricorre a valutatori esterni. Ciononostante, il GREVIO accoglie con favore il fatto che la percentuale di programmi per autori di violenza che ricorrono a valutatori esterni sia raddoppiata tra il 2017 e il 2022. Il GREVIO sottolinea la necessità di proseguire su questa strada e di sostenere tali sforzi sviluppando norme e criteri per la valutazione dei programmi sulla base delle migliori pratiche esistenti, in modo da poter valutare se tali programmi servono effettivamente al loro scopo preventivo.⁸⁴

b. Programmi per gli autori di violenza sessuale

71. Come indicato nella relazione di valutazione di riferimento, esistono programmi di trattamento per gli autori di violenze sessuali sia all'interno che all'esterno degli istituti penitenziari e gli autori possono accedere a tali programmi mentre scontano la pena detentiva o una volta rilasciati. Dopo la relazione di valutazione di riferimento, non è stata effettuata alcuna mappatura per identificare il numero complessivo e i tipi di programmi destinati agli autori di violenze sessuali. Le autorità stimano che circa il 77 % dei programmi destinati agli autori di violenze domestiche si occupi anche di uomini che hanno commesso reati sessuali contro adulti e minori. Come indicato in precedenza in questa sezione, i programmi per gli autori di violenza che in precedenza si concentravano solo sulla violenza domestica stanno ora ricevendo un numero crescente di segnalazioni di autori di violenza sessuale che hanno beneficiato di una sospensione della pena ai sensi dell'articolo 164 del codice penale, e i programmi potrebbero non essere attrezzati per rispondere alle loro esigenze, compresi i casi che coinvolgono la perpetrazione di violenza sessuale contro i bambini.

72. In considerazione dell'aumento dei tassi di violenza sessuale e di stupri di gruppo commessi da bambini e giovani adulti, il GREVIO accoglie con favore il fatto che il quarto e il quinto PNA sulla violenza contro le donne e il piano di attuazione di quest'ultimo prevedano l'introduzione di programmi per i bambini che hanno commesso violenze sessuali.

73. **Pur accogliendo con favore i progressi compiuti finora, il GREVIO incoraggia le autorità italiane a continuare a rafforzare i programmi per gli autori di violenze, in particolare:**

- a. aumentare il numero e la capacità dei programmi rivolti agli autori di violenza domestica e sessuale, anche introducendo programmi nelle regioni in cui non esistono e garantendo che qualsiasi programma che affronti la violenza sessuale disponga del personale qualificato necessario e sia gestito in linea con i principi della Convenzione di Istanbul;**
- b. utilizzare tutti i mezzi disponibili, compresi quelli legislativi, per garantire che i programmi per gli autori di violenza siano ampiamente frequentati, anche integrandoli nel sistema di giustizia penale e prevedendo il rinvio obbligatorio al tribunale, in aggiunta e non in alternativa alla condanna e/o all'adozione di misure di protezione;**
- c. garantire standard minimi chiari per tutti gli enti che offrono programmi per autori di violenza in tutto il paese, in linea con l'accordo sugli standard minimi per i programmi per autori di violenza e la loro efficace attuazione in coordinamento con i servizi di supporto specializzati, cercando al contempo di garantire standard coerenti a livello regionale;**
- d. sviluppare standard per la valutazione dei programmi sulla base delle migliori pratiche esistenti e garantire che venga sistematicamente effettuata una valutazione indipendente dei programmi per gli autori di reati al fine di verificare se il loro obiettivo preventivo sia stato raggiunto;**
- e. avviare programmi per i bambini e i giovani che hanno commesso violenze sessuali.**

84. Cfr. il contributo dell'ONG RELIVE, pagg. 30-32. Il protocollo IMPACT sviluppato dalla Rete europea per il lavoro con gli autori di violenza domestica (WWP EN) propone un sistema di valutazione e analisi del trattamento unificato e standardizzato ed è utilizzato da alcuni programmi rivolti agli autori di violenza.

B. Protezione e sostegno

74. Il capitolo IV della Convenzione di Istanbul richiede una struttura di sostegno multiforme, professionale e orientata alle vittime per qualsiasi donna o ragazza che abbia subito una delle forme di violenza contemplate dalla convenzione. Servizi di sostegno generali e specialistici orientati alle vittime, accessibili a tutti e in numero adeguato facilitano notevolmente il recupero offrendo sostegno, protezione e assistenza per superare le molteplici conseguenze di tale violenza. In quanto tali, svolgono un ruolo chiave nell'offrire una risposta completa e adeguata alle diverse forme di violenza contemplate dalla convenzione.

1. Obblighi generali (articolo 18)

75. L'articolo 18 della Convenzione di Istanbul stabilisce una serie di principi generali da rispettare nella fornitura di servizi di protezione e sostegno generali e specialistici alle donne vittime di violenza. Uno di questi principi è la necessità che i servizi agiscano in modo concertato e coordinato, con il coinvolgimento di tutte le agenzie interessate. Più specificamente, l'articolo 18, paragrafo 2, della convenzione richiede alle parti di mettere in atto adeguati meccanismi di coordinamento che possano garantire un'efficace cooperazione tra, *tra l'altro*, la magistratura, i pubblici ministeri, le forze dell'ordine, le autorità locali e regionali, le ONG e altre entità e organizzazioni competenti. A questo proposito, le ONG che si occupano dei diritti delle donne e i servizi specializzati di sostegno alle donne svolgono un ruolo importante nel garantire la tutela dei diritti delle vittime nell'ambito della cooperazione tra più agenzie. Altri principi generali stabiliti dal presente articolo includono la necessità che le misure di protezione e sostegno si basino su una comprensione della violenza contro le donne che tenga conto delle specificità di genere e si concentrino sulla sicurezza e sui diritti umani delle donne, tenendo conto delle relazioni tra vittime, autori, bambini e il loro ambiente più ampio, e affrontando le loro esigenze in modo olistico. I servizi di assistenza specializzati devono mirare all'emancipazione e all'indipendenza economica delle donne vittime di violenza ed evitare la loro vittimizzazione secondaria. Questa disposizione sottolinea inoltre l'importanza di garantire che l'accesso ai servizi non sia subordinato alla volontà della vittima di sporgere denuncia o testimoniare contro l'autore della violenza.

76. Rispetto alla relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO accoglie con favore l'inclusione nel quarto PNA contro la violenza sulle donne dell'obiettivo di sviluppare strumenti condivisi per proteggere le vittime, condurre valutazioni dei rischi e garantire la cooperazione tra tutte le parti interessate. Inoltre, l'accordo del 2022 tra il governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e le autorità locali relativo ai requisiti minimi per i centri antiviolenza e le case rifugio, che ha sostituito il precedente accordo del novembre 2014, prevede ora la creazione di reti territoriali antiviolenza in tutto il paese, che coinvolgano tutte le parti interessate che entrano in contatto con una vittima sulla base di protocolli o accordi. Esistono già diverse reti territoriali antiviolenza di questo tipo, sostenute da un protocollo ufficiale. Come minimo, tali protocolli prevedono la cooperazione tra il comune, i centri antiviolenza/case rifugio, le strutture sanitarie, le autorità di polizia e i servizi sociali e, in alcuni casi, coinvolgono anche i pubblici ministeri e i tribunali/tribunali minorili, definendo il ruolo di ciascuna parte interessata e fornendo linee guida specifiche su come sostenere e indirizzare ulteriormente le vittime.⁸⁵ Inoltre, essi prevedono misure nel campo della raccolta di dati, della formazione del personale, della sensibilizzazione e del reinserimento delle vittime nel mondo del lavoro. Tali protocolli riguardano generalmente il sostegno alle vittime di violenza domestica, stalking e violenza sessuale, sebbene si ritenga che si estendano anche ad altre forme di violenza contro le donne, come i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili. Il GREVIO rileva con soddisfazione che alcune di queste reti territoriali contro la violenza si riuniscono regolarmente per discutere casi complessi, effettuare una valutazione dei rischi e decidere come procedere.⁸⁶

77. Nonostante questi sviluppi positivi, le ricerche e le informazioni fornite dalle organizzazioni per i diritti delle donne evidenziano una mancanza di uniformità nell'approccio adottato a livello nazionale per quanto riguarda i meccanismi di coordinamento. Infatti, le ricerche dimostrano che, mentre alcune parti del Paese beneficiano di

85. Ad esempio, mentre il protocollo della rete territoriale antiviolenza di Milano include tribunali e pubblici ministeri, questi importanti soggetti non sono inclusi nel protocollo corrispondente della città di Roma.

86. Compresi quelli di Milano, Toscana, Palermo e Catania.

reti territoriali ben funzionanti che coinvolgono tutti gli attori necessari,⁸⁷ altre possono offrire solo accordi che non comprendono tutti gli attori, meccanismi di cooperazione che funzionano sulla base di relazioni personali. Alcune potrebbero non disporre affatto di una rete di questo tipo. Una risposta olistica e coordinata alla violenza dipenderà in larga misura dal luogo di residenza della vittima e dall'esistenza di una rete territoriale anti-violenza formalizzata e ben funzionante che includa sistematicamente le procure e i tribunali, rifletta una comprensione di genere della violenza contro le donne e sia supportata da un protocollo operativo.

78. Per quanto riguarda l'obbligo di fornire sostegno alle vittime indipendentemente dalla loro volontà di denunciare la violenza, il GREVIO osserva che la situazione non è cambiata rispetto alla relazione di valutazione di riferimento. Le organizzazioni per i diritti delle donne hanno segnalato al GREVIO che il personale dei servizi sociali di alcune regioni richiede alle vittime di denunciare la violenza per poter essere indirizzate a un centro di accoglienza, una pratica che viola l'articolo 18 della Convenzione di Istanbul. Inoltre, ai sensi del codice di procedura penale, i funzionari che prestano un servizio pubblico sono tenuti a segnalare qualsiasi reato soggetto a perseguibilità *d'ufficio* di cui siano a conoscenza, compresi i casi di maltrattamenti in famiglia, mutilazioni genitali femminili e alcune forme di stupro. A questo proposito, il GREVIO ricorda che gli obblighi di segnalazione generalizzati possono sollevare questioni relative alla fornitura di servizi di assistenza incentrati sulle vittime e sensibili alle questioni di genere. La segnalazione obbligatoria può infatti costituire un ostacolo alla ricerca di aiuto per le donne vittime che non si sentono pronte ad avviare procedure formali e/o temono le conseguenze della segnalazione per loro o per i loro figli, ad esempio ritorsioni da parte dell'aggressore, insicurezza finanziaria o l'allontanamento dei figli dalla loro custodia. Laddove le autorità abbiano introdotto obblighi di segnalazione per i professionisti, il GREVIO osserva che questi dovrebbero consentire di bilanciare le esigenze di protezione delle vittime – comprese quelle dei loro figli – con il rispetto dell'autonomia e dell'empowerment delle vittime, e dovrebbero quindi essere limitati ai casi in cui vi siano motivi ragionevoli per ritenere che sia stato commesso un atto di violenza grave rientrando nell'ambito di applicazione della convenzione e che siano prevedibili ulteriori atti gravi. In questi casi, la segnalazione può essere soggetta a determinate condizioni appropriate, come il consenso della vittima, ad eccezione di alcuni casi specifici, ad esempio quando la vittima è un minore o non è in grado di proteggersi a causa di una disabilità.

79. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane a:

- a. adottino le misure necessarie per garantire l'istituzione di strutture di cooperazione interistituzionale in tutto il paese, assicurando il coordinamento e la cooperazione tra tutti gli attori governativi e non governativi, compresi i servizi di procura e i tribunali. Tali strutture dovrebbero basarsi su una comprensione della violenza contro le donne che tenga conto delle questioni di genere, mirare a responsabilizzare le vittime ed essere sostenute da protocolli che descrivano in dettaglio le misure da adottare;**
- b. garantire che l'accesso ai servizi di assistenza specialistica non sia subordinato alla volontà della vittima di sporgere denuncia contro l'autore del reato.**

2. Servizi di assistenza generale (articolo 20)

80. I servizi di assistenza generale, quali i servizi sociali, i servizi sanitari, i servizi per l'alloggio o l'occupazione, devono essere attrezzati per offrire sostegno e protezione alle donne vittime di violenza di genere di tutte le età e provenienze. L'articolo 20 della Convenzione di Istanbul impone agli Stati parti di garantire che tali servizi dispongano di risorse adeguate e che il personale sia adeguatamente formato sulle diverse forme di violenza contro le donne e in grado di rispondere alle vittime in modo solidale, in particolare a quelle che si rivolgono per prime alle donne e alle ragazze (ad esempio i servizi sanitari e sociali).⁸⁸ I loro interventi sono spesso decisivi per il percorso delle vittime verso una vita libera dalla violenza e costituiscono quindi un elemento fondamentale di un sistema di protezione e sostegno basato sulla fiducia.

81. Nella sua relazione di valutazione di base, il GREVIO aveva osservato, *tra l'altro*, che esistevano disuguaglianze strutturali nell'accesso delle vittime ai servizi di sostegno generali in tutto il paese a causa dell'elevato livello di autonomia delle regioni e dei comuni in questo settore, sebbene fossero garantiti livelli essenziali di sostegno.

87. Ricerca condotta dall'NRC nell'ambito del progetto VIVA.

88. Relazione esplicativa alla Convenzione di Istanbul, paragrafo 127.

garantita per i servizi sanitari. Il GREVIO aveva inoltre osservato che l'obiettivo di sostenere l'accesso delle vittime all'occupazione, all'alloggio permanente e all'assistenza finanziaria previsto dal terzo PNA sulla violenza contro le donne era appena stato avviato.

a. Servizi sociali

82. Come osservato in precedenza nella presente relazione, dopo la relazione di valutazione di riferimento sono state introdotte diverse misure finanziarie positive volte all'emancipazione delle donne e al loro reinserimento nel mercato del lavoro, che il GREVIO apprezza. Tra queste figura la «libertà di reddito», che consiste in un'assegnazione finanziaria mensile fino a 400 EUR (500 EUR dal 2025) per un periodo massimo di 12 mesi a sostegno delle vittime che vivono in condizioni di povertà e che cercano protezione presso un centro antiviolenza, al fine di garantire la loro indipendenza finanziaria.⁸⁹ L'iniziativa del "microcredito di libertà", introdotta anch'essa nel 2020, mira a responsabilizzare le vittime e a incentivarle ad avviare un'attività in proprio. Il GREVIO accoglie con favore anche la nuova misura introdotta nel 2023 che esenta le aziende private dal pagamento dei contributi previdenziali per un periodo compreso tra 12 e 24 mesi, quando assumono vittime di violenza domestica che beneficino dei pagamenti della libertà di reddito. Infine, sebbene non sia destinata esclusivamente alle vittime, queste ultime possono beneficiare dell'«indennità di inclusione», una misura introdotta dalle autorità per combattere la povertà e l'esclusione sociale. Tale misura consiste in un contributo finanziario per il nucleo familiare, nonché in un contributo di 3 640 EUR all'anno a copertura delle spese di affitto, insieme al sostegno di un assistente sociale e ad altri servizi di assistenza. Le regioni sono state inoltre dotate di risorse finanziarie per finanziare programmi specifici in materia di alloggio, occupazione e emancipazione economica delle vittime di violenza domestica. Ad esempio, nel settore dell'alloggio, alcune regioni assegnano fino al 25 % degli alloggi sociali pubblici alle donne vittime di violenza domestica che sono oggetto di procedimenti civili/penali in corso o sono assistite da un centro antiviolenza.⁹⁰ Altre regioni forniscono sostegno finanziario per il pagamento dell'affitto, a seguito della permanenza delle vittime in un centro di accoglienza.⁹¹ Il GREVIO accoglie con favore anche la pratica, in alcune regioni, di investire fondi nella ristrutturazione di alloggi confiscati alla mafia, che vengono poi utilizzati per l'alloggio a lungo termine delle vittime e/o come sede di centri antiviolenza.⁹²

83. Sebbene il GREVIO accolga con favore quanto sopra, le misure regionali in materia di alloggio, occupazione e assistenza finanziaria non sono garantite in modo uniforme in tutte le regioni né su base continuativa, il che evidenzia la necessità di misure strutturali in tutto il paese.⁹³ Per quanto riguarda le misure relative alla «libertà di reddito» e al «microcredito di libertà», è necessario migliorarne l'attuazione e accelerarne l'erogazione.⁹⁴ Per quanto riguarda la misura del congedo retribuito già descritta nella relazione di valutazione di base,⁹⁵ nonostante l'aumento del numero di domande, solo il 35 % di tali richieste è stato approvato tra il 2019 e il 2022.⁹⁶

84. Per quanto riguarda il sostegno fornito alle vittime dai servizi sociali, a seguito delle modifiche introdotte nel 2020, il codice deontologico degli assistenti sociali fa ora esplicito riferimento alla necessità di combattere la violenza contro le donne. Ciononostante, gli assistenti sociali non ricevono una formazione iniziale o continua obbligatoria in questo settore.⁹⁷ Le organizzazioni per i diritti delle donne hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sulle molteplici ripercussioni negative che tale mancanza di competenze ha sulle vittime e sui loro figli. Tra queste vi è la limitata capacità di identificare le vittime di violenza domestica e di indirizzarle ai centri antiviolenza e

89. Tale importo è stato aumentato a 500 euro al mese a partire dal 2024.

90. Ad esempio, in Calabria, Lazio, Piemonte e Umbria. Cfr. il rapporto "Mapping regional tools to support the empowerment of women with experiences of violence: focus on housing, economic, and employment empowerment" (2024), F. Proia, M. Pietrobelli e P. Demurtas, progetto VIVA, Istituto di ricerca sulla popolazione e sulle politiche sociali, pag. 11.

91. Come nel caso di Trento e Liguria.

92. Ad esempio, Lazio, Lombardia, Piemonte e Toscana. Cfr. il rapporto "Mappatura degli strumenti regionali a sostegno dell'emancipazione delle donne vittime di violenza: focus sull'emancipazione abitativa, economica e lavorativa" (2024), F. Proia, M. Pietrobelli e P. Demurtas, progetto VIVA, Istituto di ricerca sulla popolazione e sulle politiche sociali, pag. 26.

93. Ibid., p. 64.

94. Cfr. capitolo II, Risorse finanziarie.

95. Questa misura, introdotta inizialmente nel 2015, consente alle vittime di violenza domestica di ridurre l'orario di lavoro per un periodo di tre mesi, mantenendo la retribuzione piena e i benefici pensionistici.

96. Cfr. la comunicazione delle ONG femminili italiane, pag. 7.

97. Cfr. capitolo III, Formazione.

rifugi;⁹⁸ casi in cui i servizi sociali subordinano il rinvio della vittima a un rifugio alla denuncia alla polizia; e la tendenza a mettere in discussione le capacità genitoriali delle madri nei procedimenti relativi all'affidamento in contesti di violenza domestica.

85. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane ad adottare misure volte a garantire che le misure regionali in materia di alloggio, occupazione e assistenza finanziaria per le vittime di tutte le forme di violenza contro le donne siano assicurate in modo coerente in tutte le regioni, su base continuativa e senza indebiti ritardi.

b. Servizi sanitari

86. Il GREVIO accoglie con favore l'ampia diffusione da parte delle strutture sanitarie delle linee guida nazionali del 2017 relative ai servizi medici territoriali e agli ospedali per le donne vittime di violenza contro le donne (Linee guida nazionali 2017). Queste prevedono una risposta tempestiva e completa e il trattamento delle vittime di violenza contro le donne da parte dei servizi sanitari. Più specificamente, prevedono l'accoglienza rapida, l'identificazione delle vittime e il triage; la fornitura di informazioni in un linguaggio semplice ed empatico, anche sulla disponibilità di servizi di assistenza specialistica e sulla possibilità di denunciare la violenza, adattate alle esigenze particolari delle donne con disabilità; il ricorso a mediatori culturali per le donne migranti; le procedure per le visite mediche e per l'acquisizione delle prove forensi, compreso l'uso di kit antistupro in caso di violenza sessuale; previo consenso della vittima, l'invio e il contatto con centri antiviolenza, centri di accoglienza e altri soggetti interessati; lo svolgimento di una valutazione del rischio per identificare le vittime ad alto rischio di essere uccise o gravemente ferite; e l'applicazione di tali linee guida ai figli delle vittime, che rimangono con la vittima durante tutto il processo.⁹⁹ Le autorità italiane hanno infatti confermato che un'indagine condotta sull'applicazione di tali linee guida ha dimostrato che l'80 % dei reparti di pronto soccorso in tutto il paese le applica, con il sostegno di équipe multidisciplinari, compresi mediatori culturali. Il GREVIO accoglie con favore, in particolare, la professionalità e il sostegno specialistico completo fornito dai reparti specializzati degli ospedali pubblici.¹⁰⁰ Questi reparti offrono esami medici e forensi, sostegno post-traumatico e consulenza alle vittime, compresa la cooperazione con i servizi di assistenza alle donne, consentendo alle vittime di sporgere denuncia alla polizia in loco, se lo desiderano, in linea con l'approccio dello sportello unico richiesto dalla convenzione. Gli ospedali si distinguono anche per la loro competenza in materia di mutilazioni genitali femminili e di assistenza alle vittime. Infine, il GREVIO prende atto con grande interesse di uno studio avviato nel 2024 dal Ministero della Salute e dall'Istituto Nazionale della Salute I sugli effetti a lungo termine della violenza contro le donne sulla loro salute e sul loro DNA, al fine di verificare, *tra l'altro*, se tale violenza provochi malattie molti anni dopo l'atto di violenza o influisca sul processo di invecchiamento.¹⁰¹

87. Ciononostante, l'indagine sopra citata ha dimostrato che solo il 39% dei reparti di pronto soccorso mette a disposizione personale di supporto dedicato alle donne vittime con disabilità.¹⁰² Inoltre, un'indagine pilota nazionale che ha coinvolto oltre 300 medici, pubblicata all'inizio del 2025, ha dimostrato che oltre il 60% di essi ritiene inadeguata la propria formazione in materia di MGF e oltre il 70% non dispone di informazioni sufficienti per indirizzare le pazienti verso servizi di supporto specialistici.¹⁰³ Ciò nonostante i finanziamenti erogati alle regioni per la formazione sull'identificazione e il trattamento delle MGF e l'esistenza di linee guida specifiche su questa forma di violenza. Il GREVIO rileva pertanto che sono necessari maggiori sforzi per garantire un'adeguata erogazione di servizi e formazione sulle MGF.

98. Cfr. la comunicazione scritta delle ONG nel contesto della valutazione del Comitato delle Parti da parte delle ONG femminili italiane, aprile 2023, pag. 25.

99. Il GREVIO prende atto che il quinto PNA sulla violenza contro le donne prevede anche un aggiornamento delle linee guida nazionali al fine di integrare informazioni sugli effetti delle droghe da stupro utilizzate per facilitare la violenza sessuale.

100. Come quelli di Roma (San Camillo), Milano e Torino.

101. Questa iniziativa mira a collegare i dati provenienti da diverse banche dati sanitarie nazionali, al fine di ottenere un quadro completo della salute delle vittime, consentire l'individuazione precoce dei fattori di rischio legati a violenze passate e adottare misure volte a mitigare le conseguenze a lungo termine dei traumi.

102. A questo proposito, il GREVIO accoglie con favore l'approvazione da parte del Parlamento italiano, nel novembre 2023, di una risoluzione volta a migliorare l'accessibilità e i servizi nelle strutture sanitarie per le persone con disabilità e a fornire una valutazione delle strutture ospedaliere dal punto di vista dell'accessibilità.

103. L'indagine è stata condotta dal Centro di Ricerca Globale sulla Salute dell'Università Cattolica del Sacro Cuore in collaborazione con l'Istituto di Sanità Pubblica e l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e la lotta contro le malattie legate alla povertà. Cfr. www.iss.it/-/in-italia-80mila-donne-con-mutilazioni-genitali-femminili-serve-piu-formazione-per-gli-operatori-sanitari.

88. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane a:

- a. **garantire un'adeguata erogazione dei servizi, percorsi di riferimento e formazione del personale medico in materia di mutilazioni genitali femminili, al fine di assicurare un'assistenza adeguata e olistica alle vittime;**
- b. **garantire che i servizi di assistenza sanitaria generale rispondano alle esigenze specifiche delle donne vittime con disabilità.**

3. Servizi di assistenza specialistica (articolo 22)

89. I servizi di assistenza specialistica svolgono il complesso compito di emancipare le vittime attraverso un sostegno e un'assistenza ottimali adeguati alle loro esigenze specifiche e costituiscono un pilastro altrettanto importante di un sistema di protezione e sostegno basato sulla fiducia. Gran parte di ciò è garantito al meglio dalle organizzazioni femminili e dai servizi di sostegno forniti, ad esempio, dalle autorità locali con personale specializzato ed esperto che ha una conoscenza approfondita della violenza di genere contro le donne. Essi devono essere in grado di affrontare i diversi tipi di violenza contemplati dalla Convenzione di Istanbul e di fornire sostegno a tutti i gruppi di vittime, compresi quelli difficili da raggiungere.

90. Dopo la relazione di valutazione di riferimento, sono stati introdotti standard qualitativi completi in linea con i requisiti della Convenzione di Istanbul per la fornitura di servizi di assistenza specialistica alle vittime, per l'ammissibilità al finanziamento e per la registrazione nei rispettivi registri regionali, che il GREVIO accoglie con favore ¹⁰⁴. Questi sono specificati nei suddetti standard minimi per i centri di accoglienza e i centri antiviolenza introdotti nel 2022, che hanno sostituito un precedente accordo del novembre 2014. L'ISTAT effettua indagini annuali sul numero di centri antiviolenza e rifugi, raccogliendo un'ampia gamma di informazioni aggiuntive, tra cui la loro distribuzione geografica, il tipo di servizi di assistenza forniti, la violenza subita dalle vittime e l'eventuale beneficio di un ordine di protezione.¹⁰⁵ Il GREVIO accoglie inoltre con favore l'istituzione di sportelli antiviolenza in varie università del paese che forniscono un'ampia gamma di servizi di assistenza specialistica alle vittime di violenza contro le donne.¹⁰⁶

91. Secondo le autorità dell' e dati raccolti da ISTAT, in 2022 c'erano 385 centri antiviolenza che fornivano servizi di assistenza per varie forme di violenza contro le donne, mentre questo numero è salito a 404 nel 2023.¹⁰⁷ Nel 2023 erano presenti 464 centri di accoglienza, con un parallelo aumento del numero di donne vittime assistite.¹⁰⁸ Il GREVIO osserva tuttavia che è difficile valutare se vi siano stati progressi in termini di disponibilità di centri di accoglienza rispetto alla relazione di valutazione di riferimento¹⁰⁹, dato che tali cifre comprendono anche strutture non specializzate. In ogni caso, le relazioni continuano a segnalare una carenza di posti nei centri di accoglienza, ben al di sotto dello standard previsto dalla convenzione di un posto per famiglia ogni 10 000 abitanti.¹¹⁰ Inoltre, la distribuzione dei centri antiviolenza e dei centri di accoglienza sul territorio nazionale continua ad essere disomogenea, con una percentuale più elevata nel nord Italia e una presenza minore nel centro, nel sud e nelle isole.¹¹¹

104. Questi riguardano, *tra l'altro*: la formazione del personale su una comprensione di genere della violenza contro le donne; la necessità di garantire una varietà di servizi di sostegno indipendentemente dal luogo di residenza della vittima; la cooperazione con i servizi di sostegno generali e con le reti anti-violenza; e la necessità di garantire il sostegno indipendentemente dalla previa denuncia del reato.

105. Cfr. "Centri di accoglienza e strutture residenziali non specializzate per vittime di violenza", ISTAT, 14 aprile 2025, e "Centri antiviolenza e donne che hanno intrapreso il percorso di uscita dalla violenza", ISTAT, 24 novembre 2023.

106. Tra cui, ma non solo, le università di Bologna, Perugia, Pisa, Napoli, Roma, Torino, Venezia e Viterbo.

107. Cfr. «I centri antiviolenza e le donne che hanno intrapreso il percorso fuori dalla violenza», ISTAT, 2022, pag. 3. Cfr. anche il quinto PNA contro la violenza sulle donne, pag. 20.

108. Per quanto riguarda il numero di vittime che hanno ricevuto sostegno, secondo il rapporto dello Stato, nel 2022 26 131 donne sono state assistite da un centro antiviolenza rispetto alle 15 837 del 2020. Inoltre, il numero di donne ospitate nei centri di accoglienza è cresciuto fino a superare le 3 000 nel 2023, rispetto alle 1 800 del 2017. Cfr. a questo proposito «Case rifugio e strutture residenziali non specializzate per vittime di violenza», ISTAT, 14 aprile 2025, pag. 2.

109. La relazione di valutazione di riferimento riportava circa 285 centri antiviolenza e 228 centri di accoglienza, sebbene avesse osservato che i numeri potrebbero non riflettere accuratamente quelli che operano secondo gli standard della convenzione.

110. Una media di 0,15 ogni 10 000 donne.

111. Cfr. «Centri antiviolenza e donne che hanno iniziato il percorso di uscita dalla violenza», ISTAT, 24 novembre 2023, pag. 3.

92. Per quanto riguarda più specificamente i centri antiviolenza, essi continuano a fornire servizi di assistenza alle vittime di diverse forme di violenza contro le donne, comprese le dimensioni digitali della violenza contro le donne. Tuttavia, l'assistenza alle vittime di matrimoni forzati, mutilazioni genitali femminili, sterilizzazione forzata o matrimoni forzati rappresenta una percentuale minore dell'assistenza fornita¹¹². La maggior parte dei centri antiviolenza fornisce un'assistenza olistica, compresa l'assistenza legale e la rappresentanza nei procedimenti giudiziari. Sebbene il GREVIO rilevi che quest'ultima componente della loro gamma di servizi sia stata recentemente messa in discussione, ricorda che la fornitura di consulenza legale è una componente a pieno titolo dei servizi di assistenza specialistica che gli Stati parti sono chiamati a fornire.¹¹³ Secondo l'articolo 9 della Convenzione di Istanbul, tali servizi possono essere garantiti al meglio dalle organizzazioni per i diritti delle donne e dai servizi di assistenza specialistica forniti da professionisti esperti con una conoscenza approfondita della violenza contro le donne.

93. Per quanto riguarda il sostegno ai minori esposti alla violenza, il GREVIO rileva con preoccupazione che la fornitura di assistenza psicologica da parte dei centri antiviolenza/rifugi, così come le decisioni relative alla loro scolarizzazione, sono ostacolate dal requisito dell'autorizzazione di entrambi i genitori¹¹⁴. Il GREVIO osserva che, avendo meno opportunità di soggiornare i propri ex partner dopo la separazione o dopo che la vittima ha lasciato la residenza comune, molti autori di violenza reagiscono abusando dei propri figli. Il rifiuto di dare il proprio consenso affinché i figli ricevano il sostegno psicologico necessario può essere uno dei modi per farlo e deve essere affrontato.

94. Per quanto riguarda i requisiti minimi per i servizi di assistenza specialistica stabiliti dall'accordo sulle norme minime per i centri di accoglienza e i centri antiviolenza, le associazioni per i diritti delle donne hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sulle modifiche all'accordo proposte dalle regioni, che mirano ad allentare gli attuali requisiti cumulativi per l'ammissibilità al finanziamento e l'iscrizione nel registro regionale.¹¹⁵ A questo proposito, le organizzazioni per i diritti delle donne hanno espresso la preoccupazione che tali modifiche consentirebbero a enti non specializzati che non operano sulla base di una comprensione di genere della violenza contro le donne di ricevere finanziamenti, riducendo la possibilità per le donne di ottenere un sostegno specialistico e di alta qualità. Allo stesso tempo, l'attenzione del GREVIO è stata richiamata sul lavoro delle cooperative, il cui mandato non comprende esclusivamente la protezione e il sostegno alle donne vittime di violenza, ma che dispongono di settori dedicati con esperienza nella fornitura di tale lavoro attraverso personale qualificato. A questo proposito, il GREVIO osserva che qualsiasi decisione presa in merito dalle autorità deve garantire che il sostegno specialistico alle donne vittime di violenza sia fornito da enti con comprovata esperienza nella fornitura di sostegno incentrato sulle vittime e volto all'emancipazione delle vittime di violenza contro le donne, basato su una comprensione della violenza contro le donne come fenomeno di genere. Ciò è garantito al meglio dalle organizzazioni per i diritti delle donne e dai servizi di sostegno forniti da personale specializzato ed esperto con una conoscenza approfondita della violenza contro le donne. È necessario prestare uguale attenzione a garantire una distribuzione equa dei servizi di sostegno specialistico in tutto il paese. Inoltre, GREVIO osserva, come già nel rapporto di valutazione di riferimento, che i requisiti stabiliti dall'accordo sugli standard minimi per i centri di accoglienza e i centri antiviolenza non sono sempre applicati nella pratica dalle regioni, in quanto non sono vincolanti. Più specificamente, le organizzazioni per i diritti delle donne hanno segnalato al GREVIO che i requisiti di ammissibilità stabiliti dalle regioni per accedere ai finanziamenti possono differire dagli standard minimi nazionali e talvolta non riflettono o non richiedono una comprensione di genere della violenza contro le donne. Inoltre, i criteri per gli appalti pubblici possono essere neutri dal punto di vista del genere e favorire l'offerente più basso¹¹⁶. Un'ulteriore preoccupazione segnalata al GREVIO è il fatto che non vi è alcun monitoraggio del rispetto delle norme di qualità pertinenti dopo il processo di accreditamento.

112. Meno del 2%, come indicato nell'indagine ISTAT "I Centri Antiviolenza e le Donne che hanno Avviato il Percorso di Uscita dalla Violenza", 2022.

113. Cfr. paragrafo 132 della relazione illustrativa alla Convenzione di Istanbul.

114. Ai sensi dell'articolo 337-quater del codice civile, anche quando l'affidamento è affidato a un solo genitore, le decisioni importanti, come quelle relative alla salute e all'istruzione del minore, sono prese da entrambi i genitori, salvo diversa decisione del giudice.

115. Le modifiche proposte riguardano, *tra l'altro*, l'articolo 1 dell'accordo, che prevede che: "lo statuto deve prevedere la protezione e il sostegno alle vittime di violenza di genere contro le donne e i loro figli come obiettivo esclusivo o principale dell'organizzazione e ciò deve riflettersi nel bilancio; lo statuto deve includere tale mandato per almeno cinque anni; e deve essere fornita una comprovata esperienza di almeno cinque anni".

116. Cfr. Commissione parlamentare bicamerale d'inchiesta sul fenomeno del femminicidio e della violenza di genere, «Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio», Doc XXII-bis n. 3, pag. 27.

95. Per quanto riguarda l'accessibilità dei servizi di assistenza specialistica per le donne richiedenti asilo/rifugiate e le donne migranti, il GREVIO prende atto della recente adozione da parte delle autorità italiane di due documenti programmatici riguardanti l'identificazione e l'indirizzamento verso servizi di assistenza specialistica di questi gruppi di donne nel contesto della procedura di determinazione dell'asilo, delle operazioni di soccorso e dell'accoglienza.¹¹⁷ Tuttavia, permangono diversi ostacoli, tra cui l'insufficiente fornitura di informazioni, la mancanza di mediatori culturali e di personale adeguatamente formato in grado di identificare e indirizzare le vittime verso servizi di assistenza specialistici.¹¹⁸ A ciò si aggiunge la difficoltà dei centri di accoglienza ad accettare le donne richiedenti asilo, poiché molte regioni non finanziano né rimborsano i costi di soggiorno dei richiedenti asilo, mentre il Ministero dell'Interno finanzia il loro soggiorno nei centri di accoglienza.¹¹⁹ Infatti, i dati raccolti dalla rete di organizzazioni per i diritti delle donne Di.re hanno mostrato che nel 2023 le donne richiedenti asilo rappresentavano solo lo 0,5% delle vittime assistite dai centri antiviolenza/centri di accoglienza della rete, un'incidenza molto bassa considerando l'alto tasso di prevalenza della violenza contro le donne in questo gruppo di donne e l'alto rischio tra questa popolazione. Analogamente, per quanto riguarda le donne senza permesso di soggiorno, il costo del loro soggiorno nei rifugi non è rimborsato dalle autorità, anche se i rifugi si sforzano di accoglierle per quanto possibile. Per quanto riguarda le donne con disabilità, le relazioni indicano che, sebbene molti centri di accoglienza abbiano messo in atto misure per superare le barriere architettoniche per le donne con disabilità fisiche, molti centri antiviolenza e centri di accoglienza non sono ancora accessibili a questi gruppi di donne, nonostante gli standard minimi stabiliti dall'accordo sugli standard minimi per i centri di accoglienza e i centri antiviolenza a questo proposito.¹²⁰ Il GREVIO rileva inoltre con preoccupazione che, secondo quanto riportato, il 94 % dei centri di accoglienza non accetta donne con problemi di dipendenza e donne che si prostituiscono.¹²¹

96. Dalla relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO rileva con soddisfazione un aumento del numero di chiamate ricevute dalla linea telefonica nazionale di assistenza per tutte le forme di violenza contro le donne (la linea di assistenza 1 522),¹²² che continua a soddisfare i requisiti della convenzione. Il GREVIO accoglie inoltre con favore l'obiettivo incluso nel quinto PNA contro la violenza sulle donne volto a rendere il sostegno fornito dalla linea telefonica nazionale di assistenza più accessibile alle donne con disabilità della parola o dell'udito. Tuttavia, come espresso nella sua relazione di valutazione di base, il GREVIO ribadisce la sua preoccupazione per la linea telefonica gestita dal Ministero dell'Interno per le vittime di mutilazioni genitali femminili, che riceve pochissime chiamate nonostante riceva finanziamenti sostanziali.¹²³ Infatti, essendo le mutilazioni genitali femminili perseguibili *d'ufficio*, le vittime possono sentirsi intimidite e insicure nell' rivolgersi a una linea telefonica gestita dalle autorità di polizia, che non rispetta il requisito dell'anonimato.

97. **Ricordando le conclusioni formulate nella relazione di valutazione di base, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità italiane a:**

- a. aumentare il numero e la capacità dei centri di accoglienza specializzati, distribuiti in modo adeguato sul territorio, con l'obiettivo di raggiungere lo standard fissato nella relazione esplicativa alla Convenzione di Istanbul di un posto per famiglia ogni 10 000 abitanti, garantendo al contempo un alloggio a tutte le donne indipendentemente dal loro status, in particolare alle donne migranti e richiedenti asilo, nonché alle donne con disabilità, alle donne con problemi di dipendenza e alle donne che si prostituiscono;**

117. Degni di nota sono le procedure operative standard per l'individuazione e l'indirizzamento delle persone a rischio di violenza di genere nel contesto dell'asilo e della procedura di determinazione della protezione internazionale, pubblicate nell'aprile 2022 dalla Commissione nazionale per l'asilo, e il "Manuale per l'identificazione, l'indirizzamento e l'assistenza delle persone in condizioni di vulnerabilità che entrano in Italia e all'interno del sistema di protezione e accoglienza", pubblicato dal Ministero dell'Interno il 23 giugno 2023.

118. Cfr. la comunicazione scritta della ONG D.i.Re – Donne in Rete Contro la Violenza, pag. 27.

119. Cfr. la relazione annuale 2023 di Di. Re.

120. Cfr. il contributo delle ONG presentato dal Forum Italiano sulla Disabilità, pag. 19.

121. Ibid., pag. 15.

122. Secondo la relazione dello Stato, nel 2023 la linea di assistenza nazionale ha ricevuto 51 713 chiamate, con un aumento del 59,5 % rispetto al 2022 e un incremento rispetto agli anni precedenti. Cfr. la relazione dello Stato, pag. 75. Secondo il quinto PNA sulla violenza contro le donne, nei primi tre trimestri del 2024 la linea di assistenza nazionale ha ricevuto 48 338 chiamate, con un aumento del 58,1% rispetto al 2023.

123. Il GREVIO è stato informato che nel periodo 2020-2021 sono state ricevute solo 13 chiamate.

- b. garantire che gli standard minimi di qualità imposti ai centri antiviolenza e ai rifugi per le vittime di violenza contro le donne richiedano una competenza consolidata nella fornitura di un sostegno incentrato sulle vittime e volto al loro empowerment, sostenuto da una comprensione della violenza contro le donne come fenomeno di genere, e che il rispetto di tali standard sia verificato e monitorato;**
- c. garantire che le vittime di mutilazioni genitali femminili abbiano accesso a un servizio di assistenza telefonica conforme ai requisiti della Convenzione di Istanbul, ovvero che garantisca la riservatezza e l'anonimato, fornito da personale specializzato con conoscenze approfondite, e garantire che venga diffusa la consapevolezza dell'esistenza di tale servizio di assistenza;**
- d. garantire che la fornitura di assistenza psicologica ai minori esposti alla violenza domestica o a qualsiasi altra forma di violenza contro le donne non sia soggetta all'approvazione di entrambi i genitori.**

4. Sostegno alle vittime di violenza sessuale (articolo 25)

98. Ai sensi dell'articolo 25 della Convenzione di Istanbul, le parti sono tenute a fornire una serie di servizi olistici alle vittime di violenza sessuale, tra cui assistenza medica immediata e sostegno psicologico, combinati con esami forensi e consulenza e terapia psicologica a breve e lungo termine per garantire il recupero della vittima. Tali servizi dovrebbero essere forniti da personale qualificato e specializzato in modo adeguato alle esigenze delle vittime, preferibilmente all'interno di centri di assistenza alle vittime di stupro o violenza sessuale istituiti in numero sufficiente in tutto il paese per garantirne un facile accesso. Si raccomanda di istituire uno dei suddetti centri ogni 200 000 abitanti¹²⁴.

99. Come già osservato nella relazione di valutazione di base del GREVIO, i principali ospedali italiani, come quelli di Roma, Torino e Milano, forniscono un sostegno specialistico completo alle vittime di stupro, comprese visite mediche e perizie forensi, assistenza post-traumatica e consulenza psicologica, nonché sostegno immediato da parte del personale dei centri antiviolenza presenti in loco, qualificandosi così, secondo il GREVIO, come centri di riferimento per la violenza sessuale. Tale supporto coordinato è sostenuto e supportato dalle Linee guida nazionali del 2017¹²⁵. Ciononostante, le organizzazioni per i diritti delle donne hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che gli ospedali più piccoli in altre parti del paese a volte non dispongono del personale qualificato necessario e il supporto alle vittime di stupro/violenza sessuale consiste principalmente nell'uso di kit antistupro da parte di operatori sanitari e nella raccolta di prove forensi. Le vittime vengono poi indirizzate ai centri antiviolenza per ricevere sostegno post-traumatico, consulenza psicologica e assistenza legale. Inoltre, è stata richiamata l'attenzione del GREVIO sulla necessità di rafforzare il sistema integrato di riferimento per le vittime di violenza sessuale, in particolare a Napoli e Genova¹²⁶.

100. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane a garantire che nel Paese siano disponibili in numero sufficiente e con un'adeguata distribuzione geografica centri antiviolenza e/o centri per le vittime di violenza sessuale che offrano assistenza medica, esami forensi e consulenza immediata, a breve e lungo termine, per il trauma, fornita da professionisti qualificati, in linea con gli standard della Convenzione di Istanbul.

C. Diritto sostanziale

101. Il capitolo V della Convenzione di Istanbul comprende una serie di disposizioni relative al diritto sostanziale, sia civile che penale, volte a creare il quadro legislativo necessario per prevenire l'ulteriore vittimizzazione delle donne e delle ragazze e garantire un intervento e un perseguimento penale efficaci da parte delle forze dell'ordine. La presente sezione si concentra sui progressi compiuti in relazione a determinate disposizioni della convenzione in materia di diritto sostanziale, in particolare l'articolo 31 sulla custodia, i diritti di visita e la sicurezza e l'articolo 48 sul divieto di ricorrere a procedure alternative obbligatorie di risoluzione delle controversie o di condanna nei casi di violenza contro le donne.

124. Relazione esplicativa alla Convenzione di Istanbul, paragrafo 142.

125. Cfr. capitolo III, Servizi di assistenza generale.

126. Informazioni ottenute durante la visita di valutazione.

1. Affidamento, diritti di visita e sicurezza (articolo 31)

102. Le decisioni relative all'affidamento e al diritto di visita nelle famiglie con precedenti di abusi richiedono un attento bilanciamento dei diversi interessi in gioco. L'articolo 31 della Convenzione di Istanbul mira a garantire che gli episodi di violenza contemplati dalla convenzione, in particolare la violenza domestica, siano presi in considerazione nelle decisioni relative all'affidamento e al diritto di visita, al fine di garantire che l'esercizio di tali diritti non leda i diritti e la sicurezza della vittima o dei minori. Questa disposizione contribuisce direttamente alla loro fiducia nelle autorità, poiché offre una protezione essenziale dagli abusi post-separazione ¹²⁷.

103. Il GREVIO elogia le autorità italiane per le ampie riforme nel campo del diritto processuale civile, volte ad allineare la legislazione all'articolo 31 della convenzione e alle conclusioni formulate dal GREVIO nella sua relazione di valutazione di base. A seguito di tale riforma, è stata introdotta nel codice di procedura civile una sottosezione dedicata che disciplina i procedimenti di diritto di famiglia in cui vengono formulate accuse di violenza domestica. Tali casi possono essere trattati con procedura accelerata e i poteri investigativi del giudice sono rafforzati, consentendo l'acquisizione di prove *d'ufficio* e l'audizione delle parti in causa/dei testimoni. Inoltre, il giudice deve consultare il pubblico ministero e le altre autorità competenti e accertare se siano in corso procedimenti penali o se sia stata emessa una sentenza per atti di violenza domestica e, in tali casi, deve chiedere la trasmissione degli atti che non sono coperti dal segreto.¹²⁸ Tali disposizioni vietano ugualmente la mediazione nei casi in cui l'autore del reato sia stato condannato per violenza domestica o sia pendente un procedimento penale e impongono al giudice di astenersi dal proporre la mediazione nei casi in cui siano state formulate accuse di violenza domestica, a meno che tali accuse non si rivelino successivamente infondate. Inoltre, la vittima non è tenuta a essere ascoltata di persona e può essere ascoltata separatamente dall'autore del reato, con misure di protezione speciali che si applicano anche ai minori. Un altro requisito importante è che i periti nominati dal giudice siano formati in materia di violenza domestica. Il GREVIO accoglie inoltre con favore l'istituzione di un gruppo di lavoro da parte della Commissione d'inchiesta sui femminicidi e la violenza di genere per monitorare questa riforma e valutare in che misura le sue nuove disposizioni vengono applicate.

104. Pur accogliendo con favore le nuove disposizioni e le garanzie procedurali che sono state messe in atto, il GREVIO rileva con preoccupazione che esse non soddisfano alcuni requisiti importanti previsti dall'articolo 31 della convenzione. In primo luogo, esse non introducono come criterio giuridico obbligatorio l'obbligo per il giudice di tenere conto dell'impatto negativo che l'esposizione alla violenza di un genitore nei confronti dell'altro ha sui figli al momento di decidere in merito all'affidamento e ai diritti di visita. Infatti, la disposizione pertinente richiede solo che il giudice stabilisca modalità di visita sicure per i figli e le vittime in casi di violenza domestica, presupponendo quindi che i diritti di visita siano concessi.¹²⁹ Alla luce delle numerose conclusioni raggiunte durante il ciclo di valutazione di base, il GREVIO ritiene essenziale, al fine di garantire un'attuazione più efficace dell'articolo 31 della convenzione, includere esplicitamente nella legislazione, come criteri da prendere in considerazione nel determinare i diritti di affidamento e di visita, gli episodi di violenza domestica, compresi quelli a cui hanno assistito i figli.¹³⁰ I giudici dovrebbero specificare nelle loro decisioni i motivi per cui mantengono i diritti di affidamento e di visita in presenza di tali episodi. Il GREVIO ricorda che l'esposizione di un minore a violenze e abusi fisici, sessuali o psicologici tra i genitori o altri membri della famiglia genera paura, provoca traumi e influisce negativamente sulla salute e sullo sviluppo dei minori e che la genitorialità congiunta in questi casi

127. È interessante notare che nel caso *Bîzdîga contro la Repubblica di Moldavia* (ricorso n. 15646/18, 17 ottobre 2023), la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che nei procedimenti relativi all'affidamento e al diritto di visita dei figli in un contesto di violenza domestica, l'attenzione principale deve essere rivolta all'interesse superiore del minore e che pertanto la valutazione di eventuali rischi di violenza o altre forme di maltrattamento deve costituire parte integrante di tali procedimenti. Per questo motivo, ha ritenuto che una presunta storia di violenza domestica fosse un fattore rilevante e persino obbligatorio da valutare da parte delle autorità nazionali al momento di decidere sui diritti di visita (§ 62). Nel recente caso *Luca c. Repubblica di Moldavia* (ricorso n. 55351/17, 17 ottobre 2023), la Corte ha riscontrato una violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo a causa della mancata considerazione da parte delle autorità moldave degli episodi di violenza domestica nella determinazione dei diritti di visita dei figli.

128. Cfr. l'articolo 473-bis.42 del codice di procedura civile italiano. Inoltre, ai sensi dell'articolo 64 bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, i giudici penali devono informare i tribunali civili che si occupano di procedimenti relativi all'affidamento e al diritto di visita di informazioni quali l'emissione o la modifica di un ordine di protezione, la conclusione di un'indagine preliminare o l'archiviazione del caso.

129. Cfr. articolo 473-bis.46 del codice di procedura civile.

130. Cfr. Relazione illustrativa alla Convenzione di Istanbul, paragrafo 144.

circostanze consentono agli autori di mantenere il controllo e il dominio sulla madre e sui figli.¹³¹

105. In secondo luogo, la riforma non impone ai tribunali di esaminare sistematicamente i procedimenti relativi all'affidamento e ai diritti di visita per individuare casi di violenza domestica mediante un questionario standard sottoposto alle parti o in altro modo. In base alla legge modificata, infatti, la violenza domestica emergerà solo se l'avvocato competente la menziona esplicitamente nella denuncia. Ciò può essere problematico alla luce della mancanza di formazione della maggior parte degli avvocati sulle diverse forme di violenza contro le donne. In terzo luogo, le garanzie procedurali e le procedure accelerate previste dalla nuova sottosezione sono applicate dal giudice solo su base discrezionale, senza garantire un'applicazione coerente e prevedibile di tali garanzie.¹³² In quarto luogo, sebbene le disposizioni modificate richiedano al giudice di svolgere un'indagine preliminare per verificare la fondatezza delle accuse di violenza domestica, esse non gli impongono di effettuare sistematicamente una valutazione del rischio o di richiedere la divulgazione delle valutazioni del rischio elaborate da altri organismi competenti nei casi in cui sia stata accertata la violenza domestica, al fine di tenerne conto.

106. Per quanto riguarda l'attuazione pratica delle disposizioni sopra menzionate, in attesa dello studio correlato della Commissione d'inchiesta sui femminicidi e la violenza di genere, gli esperti giuridici hanno portato all'attenzione del GREVIO che, sebbene siano stati compiuti alcuni progressi nell'accelerare la prima udienza e l'adozione di misure di protezione per i minori, la riduzione della durata complessiva di tali procedimenti non si è ancora concretizzata. Per quanto riguarda la consultazione dei tribunali civili con altri tribunali, alcuni uffici giudiziari hanno stabilito protocolli per garantire la condivisione di informazioni con i tribunali penali, ma ciò, così come il maggiore coinvolgimento del pubblico ministero nei procedimenti, non è garantito in modo sistematico.¹³³ Più in generale, le organizzazioni per i diritti delle donne hanno segnalato al GREVIO che la riforma non è riuscita a porre rimedio alle gravi carenze individuate nella relazione di valutazione di base del GREVIO in questo settore. Più specificamente, sebbene il 61% dei tribunali civili di primo grado abbia istituito una sezione speciale che si occupa dei casi di violenza domestica e violenza contro le donne, ciò non è garantito a livello di corti d'appello o tribunali minorili.¹³⁴ Inoltre, il GREVIO osserva che la formazione dei giudici rimane insufficiente, come già segnalato in precedenza nella relazione. A ciò si aggiunge una persistente e diffusa mancanza di formazione degli avvocati, dei periti giudiziari e dei servizi sociali sulle dinamiche della violenza domestica e sul suo impatto negativo sui minori, che continua a influire sulla loro capacità di identificarla e valutarne le implicazioni. Nel 98% di questi casi, i giudici si affidano alle competenze dei servizi sociali che, come descritto in precedenza, non ricevono alcuna formazione obbligatoria sulla violenza contro le donne.¹³⁵ Analogamente, nonostante il nuovo requisito che impone ai periti del tribunale di possedere competenze specifiche in materia di violenza contro le donne, i risultati dell'indagine indicano che il 90% dei tribunali non dispone di un elenco di periti del tribunale con tale formazione a cui attingere, e gli studi evidenziano pregiudizi misogini e stereotipi sulle donne che molti esperti appartenenti a questa categoria di professionisti nutrono.¹³⁶ A causa di questa mancanza di formazione, i casi di violenza domestica sono spesso qualificati come conflitti tra coniugi, con decisioni di affidamento condiviso che prevalgono anche quando sono state fornite prove di violenza domestica, sono stati emessi ordini di protezione o l'autore è stato condannato.¹³⁷

131. Cfr. la relazione illustrativa alla Convenzione di Istanbul, paragrafo 143.

132. L'articolo 473-bis.42 del Codice di procedura civile stabilisce che un giudice "può" abbreviare i termini previsti dalla legge.

133. Ciò può anche essere ostacolato da impedimenti tecnici, quali il fatto che i tribunali penali non sono ancora passati completamente all'archiviazione elettronica dei documenti, mentre i tribunali civili lo hanno fatto, rendendo così più complessa la condivisione dei fascicoli giudiziari.

134. Cfr. Risultati del monitoraggio effettuato dal Gruppo di lavoro sull'applicazione delle "Linee guida sull'organizzazione e le buone pratiche per la gestione dei casi di violenza di genere e domestica", Consiglio Superiore della Magistratura, 7 maggio 2025, pag. 27.

135. Cfr. capitolo III, Formazione dei professionisti.

136. Cfr. Osservatorio sulla violenza contro le donne 2/2021, disponibile all'indirizzo www.sistemapenale.it/it/scheda/osservatorio-violenza-contro-le-donne-2021-3.

137. Cfr. la memoria scritta dell'ONG D.i.Re – Donne in Rete contro la violenza, pag. 32. Cfr. anche la relazione della Commissione parlamentare bicamerale d'inchiesta sul fenomeno del femminicidio e della violenza di genere sulla vittimizzazione secondaria, pagg. 9 e 16. Ciò nonostante la giurisprudenza della Corte di cassazione chiarisca le differenze tra un conflitto tra coniugi e la violenza domestica. Cfr. ad esempio le sentenze della Corte di Cassazione, Sezione penale sesta, n. 32042 dell'8 luglio 2024, F., Rv. 286854; e Sezione penale sesta, sentenza n. 26934 del 12 marzo 2024.

107. Inoltre, nonostante le conclusioni formulate dal GREVIO e una sentenza della Corte di cassazione secondo cui l'uso del concetto di «sindrome da alienazione parentale» non può essere considerato legittimo¹³⁸, questo e altri concetti simili continuano ad essere utilizzati nei tribunali di primo grado da giudici, avvocati e periti giudiziari. Come il GREVIO ha avuto modo di osservare in diverse sue relazioni di valutazione, il posizionamento delle madri come alienanti, ostili o non collaborative contribuisce a mascherare la portata della violenza subita sia dalla madre maltrattata che dai bambini esposti a tali abusi, con un impatto negativo sulla loro capacità di ottenere decisioni sicure in materia di affidamento e diritto di visita.¹³⁹ Il GREVIO ricorda l'importanza di garantire che i professionisti del diritto di famiglia a tutti i livelli comprendano l'uso storico di tali concetti per screditare le denunce fondate di violenza domestica presentate dalle donne e la legittima riluttanza dei bambini a entrare in contatto con un padre violento, né considerano i potenziali rischi per la sicurezza che il ricorso a tali concetti può comportare. Il GREVIO rileva quindi con grave preoccupazione che nel paese vengono forniti corsi di formazione su tali concetti pericolosi. Inoltre, i tribunali civili spesso richiedono alle vittime di incontrare il partner violento per raggiungere un accordo amichevole sull'affidamento e sui diritti di visita, indipendentemente dalle accuse di violenza domestica. Quando la vittima adduce la violenza domestica come motivo per non partecipare agli incontri, viene spesso etichettata come poco collaborativa e madre inadatta, il che può portare alla perdita dei suoi diritti genitoriali o di affidamento¹⁴⁰. Infatti, il GREVIO rileva con grave preoccupazione che in tutti i casi con una storia di violenza domestica, nel 43% dei casi l'affidamento viene affidato ai servizi sociali piuttosto che alla madre.¹⁴¹ Inoltre, nonostante le sentenze emesse dalla Corte Suprema italiana e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo contro l'Italia, che criticano le decisioni dei tribunali italiani di dichiarare un bambino adottabile senza considerare soluzioni meno drastiche, in particolare la salvaguardia del rapporto con la madre, vittima di violenza domestica, in diversi casi segnalati al GREVIO è stata disposta l'adozione.¹⁴² Il GREVIO sottolinea a questo proposito che le vittime non dovrebbero essere ritenute responsabili né sanzionate per la violenza subita. Le autorità hanno il dovere di garantire che le vittime ricevano il sostegno necessario per poter prendersi cura dei propri figli in modo sicuro. Il GREVIO nota con preoccupazione un disegno di legge proposto nel 2025 che, se adottato, potrebbe esacerbare il ricorso alla mediazione, nonché la capacità dei tribunali di revocare la potestà genitoriale alla madre, anche nei casi di violenza domestica.¹⁴³

108. Per quanto riguarda i meccanismi in atto per garantire la sicurezza delle visite supervisionate, il GREVIO deplora che le informazioni portate alla sua attenzione indichino una mancanza di progressi rispetto alla relazione di valutazione di riferimento, poiché non sono ancora stati garantiti spazi dedicati con personale formato in materia di violenza contro le donne.

109. Il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare le seguenti misure prioritarie in materia di diritti di affidamento e di visita, al fine di garantire la sicurezza delle vittime e dei loro figli e il rispetto dei diritti umani delle donne vittime:

- a. esaminare sistematicamente tutti i casi pendenti in materia di affidamento e diritto di visita per individuare eventuali casi di violenza domestica, anche laddove non siano state presentate denunce, richiedendo la divulgazione delle valutazioni dei rischi e dei piani di sicurezza elaborati da tutti gli organismi competenti;**
- b. garantire che gli episodi di violenza domestica contro le donne siano un criterio giuridico obbligatorio da prendere sistematicamente in considerazione al momento di decidere in merito ai diritti di affidamento e visita;**

138. Cfr. ordinanza 9691 del 2022 della Corte di cassazione italiana.

139. Cfr. ad esempio le prime relazioni di valutazione tematica del GREVIO sulla Danimarca, paragrafo 116, e sulla Serbia, paragrafo 140.

140. Cfr. la comunicazione scritta della ONG Forum Italiano sulla Disabilità nel contesto della valutazione del Comitato delle Parti, pag. 20.

141. Cfr. la relazione dello Stato, pag. 379. Cfr. anche la relazione della Commissione parlamentare bicamerale d'inchiesta sul fenomeno del femminicidio e della violenza di genere sulla vittimizzazione secondaria, pag. 94.

142. Cfr. Ordinanza 35110 della Corte di Cassazione, novembre 2021. Cfr. anche *D.M. e N. c. Italia*, ricorso n. 60083/19 del 20 gennaio 2022, che ha condannato l'Italia per violazione dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo perché il tribunale italiano aveva dichiarato adottabile un minore senza considerare soluzioni meno drastiche e la necessità di salvaguardare il rapporto tra la madre, vittima di violenza domestica, e il figlio.

143. Il decreto legislativo 832/2025 proposto introduce la mediazione obbligatoria nei casi che coinvolgono minori e in caso di disaccordo tra i genitori, senza menzionare specificatamente i casi di violenza domestica. Inoltre, rafforza il principio dell'affidamento condiviso come soluzione predefinita, stabilendo l'obbligo della doppia residenza per il minore e la parità di tempo trascorso con entrambi i genitori. Infine, il decreto rafforza la capacità dei tribunali di limitare i diritti genitoriali nei casi in cui un genitore intraprenda unilateralmente un'azione che richiede il consenso di entrambi i genitori o nei casi in cui il genitore abbia ostacolato i contatti del minore con l'altro genitore.

- c. adottare tutte le misure appropriate per garantire che tutti i professionisti interessati, compresi assistenti sociali, avvocati, giudici, periti giudiziari e psicologi infantili, ricevano una formazione in materia di violenza domestica e comprendano l'impatto dannoso e la natura infondata della cosiddetta sindrome da alienazione parentale e di concetti simili che descrivono le donne vittime di abusi come alienanti, ostili o poco collaborative, e garantire che l'uso di tali concetti nei/da parte dei tribunali sia vietato;
- d. garantire che i bambini non siano allontanati dalla custodia dei genitori non violenti, anche a seguito dell'applicazione di tali concetti;
- e. intensificare le misure volte a garantire che, nei casi in cui venga accertata la violenza domestica, sia sistematicamente assicurato lo scambio di informazioni tra tribunali civili, tribunali familiari, pubblici ministeri e tribunali penali, siano applicate misure di salvaguardia quali l'accelerazione del procedimento, le vittime non siano obbligate o costrette a partecipare a incontri congiunti con l'autore della violenza al fine di raggiungere un accordo e siano garantiti appuntamenti e sale d'attesa separati durante il procedimento;
- f. fornire locali sicuri dove possano svolgersi le visite supervisionate e adottare misure per salvaguardare la sicurezza sia del minore che della vittima, avvalendosi di un numero sufficiente di professionisti formati in materia di violenza domestica, compresa la violenza post-separazione, che accompagnino le visite supervisionate.

2. Divieto di ricorrere a procedure alternative obbligatorie di risoluzione delle controversie o di condanna (articolo 48)

110. L'articolo 48, paragrafo 1, della Convenzione di Istanbul impone alle parti di vietare la partecipazione obbligatoria a qualsiasi procedura alternativa di risoluzione delle controversie, comprese la mediazione e la conciliazione, in relazione ai casi di tutte le forme di violenza contro le donne contemplate dalla convenzione. Tale disposizione deriva dal principio secondo cui la violenza contro le donne è una manifestazione di rapporti di potere ineguali e che le vittime di tale violenza non possono mai partecipare ai processi alternativi di risoluzione delle controversie su un piano di parità con l'autore della violenza. Per evitare la riprivatizzazione di tale violenza e consentire alla vittima di ottenere giustizia, è responsabilità dello Stato garantire l'accesso a procedimenti giudiziari contraddittori sulla base di solide disposizioni di diritto penale e civile.

111. Come osservato nella sua relazione di valutazione di base, formalmente non esistono procedure alternative di risoluzione delle controversie obbligatorie nei procedimenti penali e civili. In pratica, tuttavia, sembra persistere una mediazione *di fatto* quasi obbligatoria nei procedimenti relativi all'affidamento e al diritto di visita¹⁴⁴. Inoltre, nell'ambito dei procedimenti penali, l'applicazione pratica dei processi di giustizia riparativa sembra essere in contrasto con gli obblighi di cui all'articolo 48 della convenzione.

112. A titolo introduttivo, a seguito della riforma Cartabia, i processi di giustizia riparativa sono stati ampiamente integrati nel sistema penale italiano. Secondo la legge, l'obiettivo della giustizia riparativa è riparare il danno causato dall'autore del reato e garantire che questi si assuma la responsabilità delle proprie azioni, nonché il "riconoscimento reciproco tra vittima e autore del reato" e la "ricostruzione del rapporto tra le parti coinvolte".¹⁴⁵ Può consistere nella mediazione o nel dialogo tra la vittima e l'autore del reato o tra l'autore del reato e la vittima di un altro reato. La giustizia riparativa può essere avviata in tutte le fasi del procedimento penale, *d'ufficio* dal giudice o dal pubblico ministero, o su richiesta della vittima o dell'autore del reato, per qualsiasi reato, indipendentemente dalla sua gravità. Il giudice non è tenuto ad ascoltare la vittima prima di deferire il caso a un centro di giustizia riparativa né ad assicurarsi del suo consenso informato. Solo quando il caso giunge al centro di giustizia riparativa il mediatore deve chiedere il consenso alla vittima e al presunto autore del reato per avviare il processo di giustizia riparativa. Il giudice può decidere di deferire il caso se ritiene che ciò «possa contribuire a risolvere i problemi derivanti dai fatti e non comporti rischi per le persone coinvolte o per l'accertamento dei fatti»¹⁴⁶. La partecipazione deve essere volontaria e il consenso può essere revocato in qualsiasi fase. Tuttavia, il consenso della vittima non è richiesto se questa non è direttamente coinvolta nel processo. Il risultato finale può consistere in scuse formali, impegni comportamentali o, ad esempio,

144. Cfr. Capitolo III, Affidamento, diritto di visita e sicurezza.

145. Cfr. articoli 42 e 43 del decreto legislativo n. 150/2022.

146. Cfr. articolo 129-bis del codice di procedura penale.

il pagamento dei danni. Il giudice terrà conto dell'esito nel valutare la gravità del reato,¹⁴⁷ anche applicando circostanze attenuanti¹⁴⁸ o emettendo una sentenza sospesa per un anno.¹⁴⁹

113. Quando si tratta di casi di violenza domestica, una delle prime preoccupazioni che emergono da questa riforma riguarda il linguaggio utilizzato nella legge. Ad esempio, parlare di "ricostruire un rapporto tra vittima e autore della violenza" nei casi di violenza domestica suggerisce che sia proprio il rapporto tra vittima e autore della violenza che si cerca di ripristinare. In molti casi di violenza da parte del partner, un approccio di questo tipo è incompatibile con lo squilibrio di potere tra vittima e autore della violenza e con gli abusi subiti, nonché con la paura e il trauma che ne derivano, e potrebbe non servire né gli interessi della vittima né quelli della giustizia. Un'altra preoccupazione riguarda la possibilità per un giudice di deferire un caso di violenza domestica a un centro di giustizia riparativa senza aver prima ottenuto il consenso debitamente informato della vittima. Il consenso è verificato dal mediatore che, tuttavia, non è specificamente tenuto per legge a seguire una formazione sulle dinamiche della violenza domestica e sulla sua natura ciclica con possibilità di escalation, sebbene sia prevista una formazione generale su come gestire i casi che coinvolgono vittime vulnerabili. Più specificamente, il decreto n. 155 del 5 luglio 2023 prevede che i mediatori siano formati anche in «aree specifiche di applicazione della giustizia riparativa, comprese quelle relative ai reati più gravi o ai reati commessi in contesti di criminalità organizzata o che coinvolgono vittime minorenni o comunque vulnerabili» e che le università possano anche offrire corsi sul diritto antidiscriminatorio e sugli studi di genere. Il GREVIO prende atto di questi requisiti formativi, ma sottolinea l'importanza di fornire conoscenze specialistiche su tutte le forme di violenza contro le donne, le sue dinamiche e il suo impatto sulle vittime. A questo proposito, il GREVIO sottolinea come, a causa della mancanza di una formazione specializzata, i mediatori potrebbero non essere in grado di identificare quando una vittima è sottoposta a pressioni o costretta ad accettare un'offerta di giustizia riparativa da parte del suo ex partner, né di valutare lo squilibrio di potere e la subordinazione economica, psicologica e sociale di una vittima, che potrebbero indurla ad accettare tali processi. Inoltre, il GREVIO rileva con grave preoccupazione che la giustizia riparativa è stata proposta anche per casi di omicidi legati al genere, come la violenza domestica mortale, e che può essere accettata nonostante il rifiuto esplicito della famiglia della vittima ¹⁵⁰.

114. Un'ulteriore considerazione che sottolinea la necessità di procedere con cautela nel proporre o accettare processi di giustizia riparativa per i casi di violenza domestica è il loro impatto sui procedimenti civili relativi all'affidamento e ai diritti di visita. Le donne vittime di violenza domestica sono spesso coinvolte in procedimenti civili paralleli relativi all'affidamento e ai diritti di visita dopo la separazione dall'autore della violenza. Alla luce del rafforzamento dei canali di comunicazione tra giudici civili e penali a seguito della riforma Cartabia e tenendo conto della formazione limitata dei giudici in materia di violenza contro le donne ¹⁵¹, nonché della persistente confusione tra violenza domestica e conflitti tra coniugi,¹⁵² il GREVIO ritiene che vi sia un rischio concreto che le accuse di violenza domestica possano non essere prese in considerazione dai giudici nelle decisioni relative all'affidamento e ai diritti di visita nei casi in cui l'autore del reato sia stato ammesso a un programma di giustizia riparativa e abbia beneficiato di una riduzione della pena o nei casi in cui il reato sia estinto. Al contrario, quando una vittima rifiuta di partecipare a processi di giustizia riparativa in procedimenti penali, la pratica diffusa di considerare non collaborativa una donna che non accetta incontri congiunti con il proprio partner o che denuncia violenze domestiche in procedimenti relativi all'affidamento e ai diritti di visita ¹⁵³ potrebbe essere ulteriormente rafforzata. A questo proposito, il GREVIO osserva che la decisione di non partecipare a processi di giustizia riparativa non dovrebbe avere alcun impatto sui successivi procedimenti di diritto di famiglia.

147. Cfr. articolo 57 del decreto legislativo n. 150/2022.

148. Ai sensi dell'articolo 62 del codice penale, se l'autore del reato partecipa a processi di giustizia riparativa con esito positivo e gli impegni comportamentali assunti dall'autore del reato sono stati rispettati, la sanzione può essere ridotta fino a un terzo.

149. Ai sensi dell'articolo 163 del codice penale.

150. Nel caso dell'omicidio a sfondo sessista di Carol Maltesi, uccisa, smembrata, conservata in un congelatore e gettata in un burrone, il giudice ha rinviato il caso alla giustizia riparativa (con una vittima surrogata), nonostante il dissenso della famiglia della vittima, in considerazione del fatto che l'autore del reato aveva espresso il desiderio di "riparare alle conseguenze del reato" e si era scusato con la famiglia alla prima udienza del processo.

151. Cfr. capitolo III, Formazione dei professionisti.

152. Cfr. capitolo III, Custodia, diritti di visita e sicurezza.

153. Ibid.

115. Più in generale, quando si tratta di casi relativi a tutte le forme di violenza contro le donne, come lo stupro e lo stalking, il GREVIO ha individuato la necessità di rafforzare le garanzie applicabili quando si propongono o si accettano processi di giustizia riparativa. A questo proposito, GREVIO ritiene essenziale, dato il ruolo unico ed essenziale che la magistratura e i pubblici ministeri svolgono nell'applicazione della convenzione, che questi attori della giustizia penale valutino se tutte le parti del procedimento, in particolare le vittime, abbiano fornito il loro consenso libero e informato alla procedura. Infatti, in virtù di tale ruolo essenziale, le loro decisioni possono di fatto coinvolgere direttamente la responsabilità degli Stati. Più specificamente, i giudici devono fornire informazioni complete sulle implicazioni della giustizia riparativa nei procedimenti penali pertinenti. A titolo di esempio, la vittima deve essere informata che, nei reati perseguibili su denuncia,¹⁵⁴ la partecipazione a tali processi comporterà la sospensione del procedimento penale e, se l'esito è ritenuto positivo, può comportare l'estinzione del reato.¹⁵⁵ La vittima dovrebbe essere informata anche del fatto che, per i reati perseguibili *d'ufficio*, i processi di giustizia riparativa possono comportare la sospensione del procedimento penale e possono influire sulla decisione di procedere. La valutazione del consenso delle parti al procedimento dovrebbe essere preceduta da una valutazione dei rischi relativa all'idoneità della giustizia riparativa nei casi di violenza contro le donne. Inoltre, la presenza dell'avvocato della vittima e la fornitura di un sostegno dedicato sono altrettanto essenziali per garantire la piena informazione, anche sulla natura non obbligatoria della giustizia riparativa e sulle sue implicazioni¹⁵⁶.

116. Nel complesso, pur riconoscendo che la giustizia riparativa può aiutare alcune vittime di violenza contro le donne a superare il trauma, il GREVIO ritiene che tali processi debbano essere proposti e/o approvati con cautela e che le garanzie descritte nella presente sezione debbano essere applicate con attenzione. Il GREVIO osserva con preoccupazione che le statistiche disponibili per una regione sembrano indicare il contrario, poiché il 50% di tutti i casi deferiti dai tribunali ai centri di giustizia riparativa riguardava violenza domestica, stalking, stupro e violenza contro le donne facilitata dalla tecnologia. Il GREVIO osserva che il quinto PNA sulla violenza contro le donne e il suo piano di attuazione hanno incluso come obiettivo il monitoraggio delle pratiche di giustizia riparativa nei casi di violenza contro le donne ed esprime l'auspicio che le osservazioni delineate nella presente sezione siano prese in considerazione nel contesto di tale revisione.

117. **Il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare misure legislative e di altro tipo per garantire che:**

- a. **I giudici e le altre autorità pubbliche competenti procedano con cautela nel proporre o accettare la giustizia riparativa nei casi di reati che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione di Istanbul, anche: (i) effettuando una valutazione dei rischi dell'idoneità di tale approccio nei casi di violenza contro le donne; (ii) tenendo debitamente conto della natura di genere della violenza contro le donne e, quando si tratta di violenza domestica, dello squilibrio di potere tipico di questi casi; (iii) fornire informazioni complete sulla natura, gli obiettivi, le conseguenze e la natura non obbligatoria della giustizia riparativa; (iv) verificare e valutare che la vittima abbia dato il proprio consenso libero e informato, prima di essere indirizzata a un centro di giustizia riparativa e dopo tale rinvio (quando viene presa la decisione di ricorrere a tale processo) e che sia consapevole del proprio diritto di revocare il consenso in qualsiasi momento;**
- b. **le vittime beneficino sistematicamente di assistenza legale e sostegno dedicato, laddove vengano prese decisioni in materia di giustizia riparativa;**
- c. **i mediatori che lavorano nei centri di giustizia riparativa ricevano una formazione specialistica obbligatoria sulla violenza contro le donne.**

154. Come in alcuni casi di violenza fisica, stalking e condivisione non consensuale di immagini o video.

155. Più specificamente, se il processo di giustizia riparativa è ritenuto efficace e l'autore del reato ha rispettato gli impegni comportamentali concordati, la denuncia è considerata tacitamente revocata e il reato è considerato estinto.

156. A questo proposito, attualmente l'articolo 48 del decreto n. 150/2022 non richiede la presenza dei legali delle parti al momento della verifica del consenso alla giustizia riparativa, a meno che le parti (e la vittima) non abbiano espressamente richiesto tale presenza.

D. Indagini, azione penale, diritto processuale e misure cautelari

118. La piena responsabilità per tutti gli atti di violenza contro le donne richiede una risposta adeguata da parte delle forze dell'ordine e del settore della giustizia penale. Il capitolo VI della Convenzione di Istanbul stabilisce una serie di misure volte a garantire che le indagini penali, i procedimenti giudiziari e le condanne siano condotti in modo tale da convalidare le esperienze di violenza subite da donne e ragazze, evitare la loro vittimizzazione secondaria e offrire protezione durante le diverse fasi del procedimento. Le disposizioni trattate in questa sezione sono fondamentali per garantire protezione e giustizia a tutte le donne e le ragazze che hanno subito o sono a rischio di subire violenza di genere.

1. Obblighi generali (articolo 49) e risposta immediata, prevenzione e protezione (articolo 50)

119. Un principio fondamentale per una risposta adeguata alla violenza contro le donne è quello di indagini e procedimenti giudiziari rapidi ed efficaci, basati su una comprensione di genere di questo tipo di reati e che tengano conto dei diritti della vittima in tutte le fasi. Le forze dell'ordine o gli attori giudiziari spesso non danno priorità agli episodi di violenza contro le donne e alla violenza domestica, contribuendo così all'impunità dei responsabili e rafforzando l'errata convinzione che questo tipo di violenza sia "accettabile" nella società.¹⁵⁷ Una conseguenza dell'assegnazione di una bassa priorità agli episodi di violenza contro le donne e alla violenza domestica è il ritardo nell'avvio delle indagini e dei procedimenti giudiziari, che a sua volta può portare alla perdita di prove fondamentali e ad un aumento del rischio per la vittima di subire ripetute violenze. Per questi motivi, l'articolo 49 della convenzione impone alle parti di garantire che le indagini e i procedimenti giudiziari siano condotti senza indebiti ritardi, rispettando al contempo i diritti delle vittime in ogni fase di tali procedimenti. L'articolo 50 rafforza ulteriormente tali obblighi richiedendo alle forze dell'ordine di reagire in modo tempestivo e adeguato nei casi di violenza contro le donne, anche offrendo alle vittime una protezione immediata e impegnandosi nella prevenzione della violenza. Le relazioni del GREVIO si concentrano sull'applicazione dell'articolo 50 nelle fasi chiave del processo penale, in particolare la denuncia, l'indagine, il procedimento penale e la condanna, che sono tutti elementi fondamentali per garantire alle vittime un senso di sostegno, protezione e giustizia.

a. Denuncia, risposta immediata e indagini da parte delle forze dell'ordine

120. Il GREVIO rileva con soddisfazione che, dalla relazione di valutazione di riferimento, le unità specializzate operanti all'interno delle diverse forze dell'ordine in Italia hanno ulteriormente ampliato la loro formazione, compresa quella specifica sul trauma. Tali unità sono supportate da manuali/linee guida dedicati su come gestire i casi di violenza domestica, violenza sessuale e stalking, con particolare attenzione, nel caso dei Carabinieri, alle vittime con disabilità, cosa che il GREVIO accoglie con favore. Ulteriori indicazioni sono fornite alle autorità di polizia da alcune procure attraverso linee guida dedicate. Il GREVIO plaude all'adozione di una serie di misure da parte delle autorità italiane volte a migliorare la segnalazione dei reati che rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione e a rafforzare la fiducia delle vittime nelle istituzioni. In particolare, è stato ulteriormente ampliato il numero di stazioni di polizia dotate di locali dedicati che offrono un ambiente confortevole e riservato in cui le vittime possono denunciare gli episodi di violenza, molti dei quali sono dotati di dispositivi di videoregistrazione. Secondo le informazioni fornite dalle autorità, per la polizia ce ne sono circa 92 in tutto il paese, mentre per i Carabinieri ce ne sono oltre 200. Inoltre, è stata creata una banca dati interagenzia completa (SCUDO) per consentire a tutte le autorità di polizia di registrare gli episodi di violenza domestica e ottenere una panoramica degli interventi di polizia passati che hanno coinvolto lo stesso autore/indirizzo, rilevando così la ripetizione e/o l'escalation della violenza. Inoltre, è stata sviluppata una nuova applicazione (Youpol) che facilita la segnalazione di atti di violenza alla polizia attraverso mezzi digitali, anche in forma anonima. Questa applicazione consente alle vittime e ai testimoni di scambiare direttamente file, comprese riprese video, con le autorità di polizia, permette di geolocalizzare le vittime/testimoni e di identificare il

¹⁵⁷. Relazione esplicativa alla Convenzione di Istanbul, paragrafo 255.

stazione di polizia più vicina. I dati disponibili indicano un aumento dei reati denunciati rispetto alla relazione di valutazione di riferimento per quanto riguarda la violenza domestica, la violenza sessuale/lo stupro, lo stalking e i matrimoni forzati¹⁵⁸.

121. Ciononostante, permangono preoccupazioni circa la gestione dei casi da parte della polizia,¹⁵⁹ tra cui la sottovalutazione della violenza contro le donne, la sua inquadratura come conflitto tra partner, la priorità data ai reati minori presumibilmente commessi dalla vittima nei casi in cui vengono presentate denunce reciproche, la mancata segnalazione dell'incidente al pubblico ministero e la mancata valutazione sistematica del rischio.¹⁶⁰ Il GREVIO ritiene che tali preoccupazioni debbano essere affrontate in via prioritaria e che un ulteriore aumento delle assunzioni di agenti di polizia di sesso femminile, che attualmente rappresentano il 10 % del corpo dei Carabinieri, possa contribuire a rafforzare la fiducia delle vittime.

122. Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità italiane a intensificare gli sforzi per garantire risposte tempestive e adeguate da parte delle forze dell'ordine in relazione a tutte le forme di violenza contro le donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul. Inoltre, il GREVIO incoraggia le autorità italiane a proseguire gli sforzi volti a raggiungere un equilibrio di genere all'interno delle forze dell'ordine, aumentando il numero di agenti di sesso femminile.

b. Indagini e azioni penali efficaci

123. Dalla relazione di valutazione di riferimento, è stato ulteriormente rafforzato il trattamento accelerato dei procedimenti penali relativi a violenza domestica, violenza fisica, stupro/violenza sessuale e stalking, nonché delle udienze per violazione delle misure di protezione/ordini restrittivi¹⁶¹. In particolare, in questi casi il pubblico ministero deve ascoltare la vittima entro tre giorni e decidere entro 30 giorni se emettere una misura di protezione.¹⁶² È previsto anche un meccanismo di monitoraggio per garantire il rispetto di tali scadenze e l'applicazione di misure disciplinari in caso di inadempienza. Pur accogliendo con favore tali sforzi, il GREVIO deplora che non siano state stanziare risorse finanziarie aggiuntive per garantire l'adeguata attuazione di queste riforme. Infatti, secondo gli esperti giuridici, le scadenze più rigorose sembrano portare a un aumento del tasso di archiviazione di questi casi, a causa dell'elevato carico di lavoro dei pubblici ministeri, ulteriormente aggravato dall'obbligo di accelerare i tempi. Affinché le misure di accelerazione dei tempi di giudizio possano dare i loro frutti, sarebbe quindi necessario un investimento significativo nel sistema giudiziario, compresa l'assunzione di un maggior numero di pubblici ministeri con una formazione adeguata in materia di violenza contro le donne. Un altro fattore derivante dalla riforma Cartabia che sembra avere un ulteriore impatto sui tassi di perseguimento penale è la modifica dello standard di perseguimento penale, in base al quale il procedimento penale dovrebbe essere proseguito solo se vi è una ragionevole prospettiva di condanna.¹⁶³ Gli avvocati che operano nel settore dei diritti delle donne hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che ciò sta portando a un aumento della sospensione delle indagini e/o dell'archiviazione dei casi a seguito di indagini, per casi di violenza domestica, stupro e stalking. Il GREVIO osserva in questo contesto che in passato il numero di condanne per questi reati è stato costantemente basso. Il GREVIO rileva infatti con preoccupazione che i dati disponibili prima delle riforme in questione mostrano un tasso di archiviazione per questi reati compreso tra il 30 % e il 60 % ed è quindi preoccupato per un ulteriore peggioramento della situazione.¹⁶⁴

124. Per quanto riguarda l'istituzione di servizi di procura specializzati nella violenza contro le donne, il GREVIO accoglie con favore il nuovo requisito previsto dalla legge n. 168/2023 di nominare procuratori dedicati a tali reati e l'esistenza di procuratori specializzati in oltre il 77,5% degli uffici della procura

158. Cfr. Analisi criminologica della violenza di genere, Ministero dell'Interno, Dipartimento di Pubblica Sicurezza, Direzione Analisi Criminale, ottobre 2024.

159. In seguito all'omicidio di Giulia Cecchettin, l'account Instagram della polizia di Stato ha pubblicato una citazione da una poesia, aggiungendo il messaggio "Non sei sola". Nel giro di poche ore, sotto questo post sono stati pubblicati migliaia di commenti da parte di vittime che segnalavano l'insufficiente risposta della polizia alle loro denunce. Cfr. <https://tg24.sky.it/cronaca/2023/11/24/violenza-donne-polizia-instagram>; www.ilpost.it/flashs/comments-polizia-violenza-di-genere/; www.huffingtonpost.it/life/2023/11/23/news/se_domani_non_torno_polizia_di_stato-14263316/.

160. Cfr. il contributo delle ONG femminili italiane, pag. 43. Cfr. anche il capitolo III, Formazione dei professionisti.

161. Cfr. Tendenze emergenti nei settori della violenza contro le donne e della violenza domestica.

162. Cfr. l'articolo 362 del codice di procedura penale modificato.

163. Più specificamente, ai sensi dell'articolo 425 del codice di procedura penale modificato, il giudice dell'udienza preliminare può pronunciare l'archiviazione del caso quando gli elementi acquisiti non consentono una ragionevole prospettiva di condanna. Prima della riforma, il giudice poteva archiviare il caso quando gli elementi acquisiti erano considerati insufficienti, contraddittori o inadatti a sostenere l'accusa in tribunale.

164. I dati sul numero di procedimenti penali disponibili al pubblico possono essere estratti dal progetto di legge 2530/2022, pag. 50, e riguardano dati precedenti alla riforma Cartabia.

al 2021.¹⁶⁵ Le relazioni indicano tuttavia che i casi di violenza contro le donne non vengono necessariamente assegnati a procuratori specializzati, anche quando questi sono presenti.¹⁶⁶ Quando sono responsabili delle indagini, spesso vengono sostituiti da procuratori non specializzati durante le udienze preliminari e le fasi successive del procedimento penale.¹⁶⁷ Inoltre, le informazioni fornite dalle autorità indicano che la complessità di tali casi non viene presa in considerazione al momento di decidere il carico di lavoro dei procuratori, il che porta a un significativo turnover di tali professionisti a causa dei carichi di lavoro eccessivi.¹⁶⁸

125. Per quanto riguarda gli sviluppi volti a rafforzare la costruzione dei casi di violenza contro le donne, il GREVIO accoglie con favore l'introduzione dell'obbligo per le autorità di polizia di registrare su video le interviste con le vittime particolarmente vulnerabili, comprese le vittime di violenza contro le donne. Il GREVIO ritiene infatti che questo nuovo obbligo consenta a tutti gli operatori del sistema di giustizia penale, compresi i pubblici ministeri, di ottenere un quadro più completo della violenza subita dalla vittima, aumentando così le possibilità che il caso proceda con successo attraverso la catena della giustizia penale. Inoltre, riduce l'onere per le vittime di dover ripetere più volte la loro dichiarazione. Allo stesso tempo, al fine di garantire che il procedimento penale possa proseguire anche nel caso in cui la vittima desideri ritirare la propria testimonianza o non voglia partecipare al procedimento penale, il GREVIO ritiene che si potrebbe fare di più per ricorrere alla produzione immediata delle prove, prevista dal codice di procedura penale (*incidente probatorio*), che secondo le autorità è attualmente utilizzata in meno del 10% dei casi di violenza contro le donne. Più specificamente, la produzione immediata delle prove consente di raccogliere prove cruciali in una fase iniziale del procedimento, che possono essere utilizzate anche se la vittima ritira la sua testimonianza. Consente alla vittima di rendere la sua testimonianza una sola volta, durante le indagini preliminari tramite collegamento audio o altre misure di protezione, alla presenza del giudice, del pubblico ministero e dell'avvocato difensore, permettendole così di testimoniare pochi mesi dopo aver sporto denuncia, anziché anni dopo, come spesso accade a causa della lunga durata dei procedimenti penali. Allo stesso modo, non sarà tenuta a testimoniare nuovamente durante il processo su tali fatti.

126. Per quanto riguarda più specificamente i casi di violenza domestica, il GREVIO rileva con preoccupazione l'attuale ricorso alle «ammonizioni» da parte delle autorità di polizia, una misura amministrativa emessa nei confronti di persone sospettate di aver commesso determinati reati rientranti nell'ambito di applicazione della convenzione, al fine di dissuaderle dal compiere comportamenti dannosi e prevenire l'escalation della violenza.¹⁶⁹ Dalla relazione di valutazione di base, tale misura amministrativa è stata ulteriormente rafforzata e la sua violazione/la commissione di un altro atto di violenza domestica, anche se nei confronti di una vittima diversa, comporta un'azione penale *d'ufficio* e l'applicazione di circostanze aggravanti. Il GREVIO rileva che, secondo le autorità, il numero di avvertimenti emessi in casi di violenza domestica è aumentato da 3 638 nel 2022 a 8 740 nel 2024. Sebbene le autorità abbiano informato il GREVIO che l'emissione di un avviso non esclude l'avvio parallelo di un'indagine, il GREVIO condivide le preoccupazioni espresse dalla società civile sul fatto che in molti casi l'avviso viene utilizzato per sostituire l'avvio immediato di un'indagine su casi di violenza domestica/maltrattamenti. Sono state sollevate anche preoccupazioni circa la sicurezza della vittima, poiché questa misura non è preceduta da una valutazione del rischio e non è accompagnata dall'applicazione di misure di protezione, che potrebbero essere giustificate in quanto l'emissione di un avviso potrebbe provocare ulteriori violenze. Inoltre, la società civile ha richiamato l'attenzione del GREVIO

165. Cfr. la relazione dello Stato, pag. 13. Per quanto riguarda i pubblici ministeri di primo grado, le informazioni fornite dalle autorità indicano che circa il 90 % di essi ha ricevuto una formazione in materia di violenza contro le donne e violenza domestica, mentre solo il 30 % dei pubblici ministeri delle procure a livello di corte d'appello ha ricevuto tale formazione.

166. Cfr. Commissione parlamentare bicamerale d'inchiesta sul fenomeno del femminicidio e della violenza di genere, Relazione sulla violenza di genere e la violenza domestica nella magistratura, 23 giugno 2021, pag. 7.

167. Cfr. la comunicazione scritta della ONG Forum Italiano sulla Disabilità nel contesto della valutazione del Comitato delle Parti, 6 aprile 2023, pag. 19. A questo proposito, il GREVIO accoglie con favore gli orientamenti sulla violenza di genere emanati dalla Procura Generale della Corte di Cassazione nel maggio 2023, che raccomandano alle procure nei casi di violenza contro le donne, *tra l'altro*, di assegnare lo stesso pubblico ministero alle varie fasi del procedimento penale.

168. Cfr. Risultati del monitoraggio effettuato dal Gruppo di lavoro sull'applicazione delle "Linee guida sull'organizzazione e le buone pratiche per la gestione dei casi di violenza di genere e domestica", Consiglio Superiore della Magistratura, 7 maggio 2025, p. 6.

169. In precedenza, ai sensi della legge n. 38/2009 e della legge n. 119/2013, era possibile emettere avvertimenti in caso di stalking, percosse o lesioni personali gravi verificatesi in un contesto di violenza domestica. Ai sensi della legge n. 168/2023, ora è possibile emettere avvertimenti anche in caso di violenza privata, minaccia aggravata, diffusione illegale di immagini sessualmente esplicite o violazione di domicilio e danni.

Si richiama l'attenzione sul fatto che, in caso di violazione di un avviso, nella pratica non è garantito un rapido perseguimento penale. È quindi urgente valutare l'impatto degli avvisi sulla sicurezza delle vittime e sulla responsabilità degli autori dei reati.

127. Per quanto riguarda le indagini su altre forme gravi di violenza contro le donne, come le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni forzati, le organizzazioni per i diritti delle donne hanno richiamato l'attenzione del GREVIO su casi di ragazze di origine migrante che vengono ritirate dalla scuola dalle loro famiglie per tornare nel loro paese d'origine per motivi potenzialmente legati ai matrimoni forzati e alle mutilazioni genitali femminili; tuttavia, raramente vengono avviate indagini su questi casi.

128. **Il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare misure legislative o di altro tipo per:**

- a. valutare in che misura l'attuale standard di perseguimento penale stia influenzando sul perseguimento dei reati che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione di Istanbul e adottare misure correttive;**
- b. garantire, per quanto possibile, che solo i pubblici ministeri formati e specializzati in materia di violenza contro le donne siano assegnati a tali casi in tutte le fasi del procedimento penale, tenendo conto del loro carico di lavoro;**
- c. incoraggiare un più ampio ricorso alla produzione immediata delle prove, al fine di garantire che il procedimento penale possa proseguire anche nei casi in cui la vittima desideri ritirare la propria dichiarazione o non intenda partecipare al procedimento penale;**
- d. valutare l'impatto delle avvertenze sulla sicurezza delle vittime e sulla responsabilità degli autori dei reati per valutare se il loro utilizzo sia appropriato in questi casi e adottare le misure necessarie sulla base dei risultati ottenuti;**
- e. garantire indagini tempestive e adeguate e il perseguimento penale di tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, compresi i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili.**

c. Tassi di condanna

129. In linea generale, il GREVIO accoglie con favore l'importante lavoro svolto dall'Osservatorio del Ministero della Giustizia e dal Consiglio Superiore della Magistratura volto a monitorare l'organizzazione dei tribunali e delle procure nel trattare i casi di violenza contro le donne e violenza domestica e il loro miglioramento, con l'obiettivo finale di porre fine all'impunità.¹⁷⁰ Un altro sviluppo promettente è l'istituzione, nel luglio 2025, all'interno della Corte di cassazione, di un gruppo di lavoro ad hoc incaricato di esaminare la questione del linguaggio discriminatorio, compresi gli stereotipi di genere contenuti nelle decisioni giudiziarie, che dimostra un importante impegno nei confronti della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.¹⁷¹ Il gruppo di lavoro sul «linguaggio utilizzato nei tribunali nei casi di violenza contro le donne», istituito presso l'Osservatorio del ministero della Giustizia, rafforza ulteriormente questi sforzi. Il GREVIO accoglie con particolare favore gli sforzi in corso per sviluppare linee guida in questo settore per i giudici e altri attori, al fine di evitare la vittimizzazione secondaria delle vittime. Inoltre, il GREVIO prende atto con soddisfazione della pubblicazione da parte dell'Osservatorio del Ministero della Giustizia di un compendio della giurisprudenza della Corte di Cassazione in materia di violenza contro le donne (che copre sia le sentenze civili che penali). A questo proposito, il GREVIO accoglie con favore i molteplici riferimenti fatti nella giurisprudenza della Corte di cassazione alla natura di genere della violenza contro le donne e alla Convenzione di Istanbul, fornendo così un'interpretazione autorevole e corretta della natura discriminatoria di queste forme di violenza.

170. Cfr., *tra l'altro*, i risultati del monitoraggio effettuato dal gruppo di lavoro sull'applicazione delle "Linee guida sull'organizzazione e le buone pratiche per la gestione dei casi di violenza di genere e domestica", Consiglio superiore della magistratura, 7 maggio 2025; Cfr. anche la raccolta delle migliori pratiche disponibile sul sito web del Ministero della Giustizia: https://ispettorato.giustizia.it/ig/it/raccolta_completa.page.

171. È stato inoltre istituito un gruppo di lavoro sul linguaggio utilizzato nei tribunali nei casi di violenza contro le donne nell'ambito dell'Osservatorio del Ministero della Giustizia e sono in fase di elaborazione linee guida in materia per i giudici e altri attori, al fine di evitare la vittimizzazione secondaria delle vittime.

130. Nonostante questi sviluppi positivi, il monitoraggio effettuato dagli organismi sopra citati evidenzia persistenti difficoltà nella creazione di sezioni specializzate in materia di violenza contro le donne con le competenze necessarie nei tribunali di primo grado e nelle corti d'appello, nonché nel garantire che tali casi siano trattati esclusivamente da giudici appositamente formati. Ciò è dovuto al numero insufficiente di giudici e al fatto che la complessità di tali casi non viene presa in considerazione nel determinare il carico di lavoro dei giudici, nonché all'elevato numero di casi di questo tipo. Il Consiglio superiore della magistratura e l'Osservatorio del ministero della Giustizia hanno emanato linee guida per ovviare a tali carenze, chiedendo *tra l'altro*: l'istituzione di sezioni specializzate in materia di violenza contro le donne e violenza domestica nei tribunali o, qualora ciò non fosse possibile, la garanzia che tutti i giudici ricevano una formazione ogni due mesi sulla violenza contro le donne; la necessità di garantire che la complessità di tali casi sia presa in considerazione nel determinare il carico di lavoro dei giudici; e un'adeguata offerta di formazione sugli stereotipi di genere.

131. La raccolta di dati sui procedimenti giudiziari e sulle condanne per reati che rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione è fondamentale per verificare se i suddetti sviluppi positivi stiano portando a una riduzione dei tassi di abbandono. Il GREVIO rileva quindi con rammarico, come già indicato in precedenza nella presente relazione, che tali dati non vengono raccolti sistematicamente dalle autorità e non sono disponibili al pubblico. Ciononostante, i dati disponibili per alcune forme di violenza contro le donne mostrano che molti casi vengono archiviati, come era già emerso nella relazione di valutazione di riferimento. Ad esempio, nel 2020 sono state pronunciate 3 268 condanne per maltrattamenti in famiglia, mentre il numero di reati denunciati nello stesso anno è stato di 21 709. Analogamente, ci sono state 1 927 condanne per stalking e 16 774 denunce alla polizia ¹⁷². Infatti, i dati campione di alcuni tribunali mostrano che per questi reati e per la violenza sessuale, i casi vengono archiviati in primo grado nel 64 % dei casi. Alla luce di quanto sopra, il GREVIO rileva con preoccupazione che non viene ancora esaminata la ragione di un numero così elevato di archiviazioni a livello dei tribunali. Non sono disponibili dati nemmeno in relazione alle sanzioni applicate agli autori dei reati.

132. L'attenzione del GREVIO è stata inoltre richiamata sul più ampio ricorso, a seguito delle recenti riforme, a misure alternative alla detenzione nei casi di violenza contro le donne, compresi i casi di stupro. Inoltre, il GREVIO rileva con preoccupazione la possibilità per i giudici di emettere sentenze sospese per alcuni reati che rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione, qualora l'autore del reato abbia frequentato e completato con successo un programma per autori di violenza, nonché la possibilità di ridurre la sanzione in questi casi.¹⁷³ A questo proposito, il GREVIO sottolinea l'importanza di ritenere gli autori responsabili dei reati commessi e la necessità di imporre sanzioni dissuasive, tenendo conto della loro gravità, come previsto dall'articolo 45 della Convenzione di Istanbul. Il GREVIO ricorda inoltre le sue osservazioni relative all'uso della giustizia riparativa nei casi di violenza contro le donne.¹⁷⁴ Per quanto riguarda la durata dei processi e il rischio di prescrizione dei reati, i processi continuano ad essere estremamente lunghi, ad esempio fino a sette anni. Gli esperti giuridici hanno infatti confermato che, sebbene le riforme abbiano accelerato le indagini, le fasi successive del procedimento penale continuano ad essere estremamente lente, con casi di processi per gravi casi di violenza contro le donne che purtroppo continuano a cadere in prescrizione ¹⁷⁵. Ciò nonostante il fatto che, dalla relazione di valutazione di base, i termini di prescrizione per i maltrattamenti in famiglia e la violenza sessuale siano stati aumentati con l'obiettivo di ridurre tali rischi ¹⁷⁶.

133. Inoltre, gli esperti giuridici hanno richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che, nonostante il lavoro svolto dalla Corte di cassazione e dall'Osservatorio del Ministero della Giustizia in questo campo, le vittime di violenza contro le donne continuano a subire una vittimizzazione secondaria nei procedimenti giudiziari da parte della magistratura, dei periti del tribunale e degli avvocati a causa delle persistenti sfide alla credibilità delle vittime, degli stereotipi e dei pregiudizi di genere, nonché della sottovalutazione della gravità delle diverse forme di violenza contro le donne.¹⁷⁷ A titolo di esempio, per quanto riguarda i processi relativi a maltrattamenti in famiglia, come nel caso del

172. Cfr. progetto di legge n. 2530/2022, pag. 50.

173. In particolare nei casi di violenza domestica, violenza sessuale, stalking, diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti e alcuni casi di omicidio.

174. Cfr. capitolo III, Divieto di risoluzione alternativa delle controversie.

175. Nella causa *De Giorgi e M.S. contro Italia* dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, il procedimento contro gli autori è stato archiviato per prescrizione. Cfr. H46-23 *Talpis group c. Italia* (ricorso n. 41237/14), Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea, 1531^a riunione, 10-12 giugno 2025 (DH) p. 5.

176. Per i maltrattamenti, le pene vanno da otto anni e otto mesi a 13 anni.

177. Come dimostrato dalla sentenza della Corte europea nella causa *J.L. contro Italia*, ricorso n. 5671/16 del 27 agosto 2021.

Nel rapporto di valutazione di base, i tribunali continuano ad applicare un'interpretazione restrittiva di ciò che deve essere considerato un reato abituale,¹⁷⁸ spesso archiviando i casi di maltrattamenti in famiglia quando la vittima non è rimasta passiva, quando si sono verificati diversi episodi di violenza intervallati da periodi di pace o quando tali episodi si sono verificati in un breve lasso di tempo.¹⁷⁹

134. Per quanto riguarda i processi per violenza sessuale e stupro, il GREVIO rileva con soddisfazione che la Corte suprema di cassazione si è chiaramente allineata ai requisiti della Convenzione di Istanbul, applicando nelle sue decisioni una concezione di questo reato basata sul consenso.¹⁸⁰ Il GREVIO deplora tuttavia che i tribunali di grado inferiore spesso non si conformino a tale interpretazione, richiedendo l'uso della forza¹⁸¹ o riflettendo stereotipi e pregiudizi non in linea con la convenzione.¹⁸² Sarebbe quindi di vitale importanza un emendamento legislativo che allinei il codice penale italiano al requisito della Convenzione di Istanbul di adottare una definizione basata sul consenso della violenza sessuale e dello stupro, accompagnato da una vasta campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e da un dibattito sulla natura del consenso.

135. Il GREVIO esorta le autorità italiane a:

- a. esaminare e affrontare i fattori che contribuiscono all'elevato numero di archiviazioni nei procedimenti penali relativi a tutti i casi di violenza contro le donne contemplati dalla Convenzione di Istanbul;**
- b. garantire che le sentenze e le misure imposte per i reati contemplati dalla Convenzione di Istanbul siano efficaci, proporzionate e dissuasive;**
- c. adottino misure per garantire che qualsiasi procedura accelerata si applichi a tutte le fasi del procedimento penale e sia sostenuta dalle risorse necessarie, al fine di ridurre la durata dei processi.**

2. Valutazione e gestione dei rischi (articolo 51)

136. Molti autori di violenza domestica, stupro, stalking, molestie sessuali, matrimoni forzati e altre forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul minacciano le loro vittime con gravi violenze, compresa la morte, e in passato hanno sottoposto le loro vittime a gravi violenze, compreso lo strangolamento non letale. La crescente dimensione digitale di tale violenza aggrava ulteriormente il senso di paura delle donne e delle ragazze. L'articolo 51 pone quindi la preoccupazione per la loro sicurezza al centro di qualsiasi intervento in tali casi, richiedendo la creazione di una rete multi-agenzia di professionisti per proteggere le vittime ad alto rischio senza aggravare il danno subito. Esso stabilisce l'obbligo di garantire che tutte le autorità competenti, e non solo le autorità di contrasto, valutino efficacemente e elaborino un piano per gestire i rischi per la sicurezza che una vittima deve affrontare, caso per caso, secondo procedure standardizzate e in cooperazione tra loro.

137. Nella sua relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO aveva osservato l'esistenza di linee guida non vincolanti sulla valutazione del rischio allegate al Piano d'azione nazionale sulla violenza degli uomini contro le donne in vigore all'epoca. Una valutazione del rischio era prevista anche dalle Linee guida nazionali per gli ospedali del 2017. Allo stesso tempo, il GREVIO aveva notato con rammarico che in molti casi di violenza domestica, le valutazioni del rischio non venivano effettuate nella pratica dalle autorità di polizia e/o il rischio veniva valutato sulla base della loro esperienza piuttosto che attraverso strumenti standardizzati in modo coordinato con altre parti interessate. Ha inoltre osservato che non esisteva uno strumento specifico di valutazione del rischio per i casi di mutilazioni genitali femminili e matrimoni forzati. Infine, il GREVIO aveva

178. In Italia i maltrattamenti in famiglia sono qualificati come "reato abituale", che richiede quindi un comportamento abusivo protratto nel tempo, in cui ogni atto è di per sé un reato.

179. Cfr. a questo proposito la sentenza della Corte Scuderoni c. Italia (ricorso n. 6045/24).

180. Cfr., ad esempio, la sentenza n. 19559 del 10 maggio 2023, secondo cui si configura violenza sessuale in presenza di «assenza di consenso» e «si presume l'assenza di consenso salvo espressa manifestazione contraria».

181. Cfr. la comunicazione presentata dalle ONG femminili italiane nel contesto del monitoraggio del Comitato delle Parti, pag. 30.

182. Ad esempio, in una sentenza, il tribunale ha assolto l'autore di violenza sessuale perché la vittima non ha espresso immediatamente il suo dissenso, con un tempo di reazione di 20/30 secondi. Cfr. l'articolo "Violenza sessuale e ricerca del dissenso della vittima: la difficoltà dei giudici di merito a recepire gli insegnamenti della Corte di cassazione", di Andrea Niccolò Pinna, 8 marzo 2022, disponibile all'indirizzo www.sistemapenale.it/it/scheda/tribunale-busto-arsizio-2022-violenza-sessuale-dissenso-vittima.

ha osservato che in Italia mancava un sistema di revisione dei casi di omicidio domestico o di violenza domestica mortale che esaminasse i casi di omicidio di donne per motivi di genere e le ragioni alla base di tali omicidi.

138. In risposta a ciò, il quarto PNA contro la violenza sulle donne e il quinto PNA contro la violenza sulle donne e il relativo piano di attuazione hanno fissato come obiettivo il rafforzamento delle procedure di valutazione del rischio in modo coordinato tra tutte le parti interessate, e una qualche forma di valutazione del rischio sembra essere effettuata dai servizi di pronto soccorso, dai centri antiviolenza e, in molti casi, dai programmi per gli autori di violenza domestica, anche se non è chiaro quali misure di gestione del rischio siano adottate dalle forze dell'ordine in risposta a ciò. Per quanto riguarda l'analisi dei casi di violenza domestica con esito mortale, il GREVIO accoglie con favore lo studio del 2021 della Commissione d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere che ha esaminato retrospettivamente gli omicidi di genere verificatisi tra il 2017 e il 2018 per individuare le carenze ricorrenti nella risposta delle autorità di polizia, dei servizi di procura e dei tribunali.¹⁸³ Il GREVIO osserva tuttavia che tale analisi non si estende ad altri soggetti interessati altrettanto rilevanti.¹⁸⁴

139. Nonostante i passi positivi compiuti, ad eccezione del settore dei meccanismi di revisione degli omicidi domestici, il GREVIO deplora che le carenze sopra menzionate siano rimaste invariate rispetto alla relazione di valutazione di riferimento. Per quanto riguarda i pubblici ministeri e i giudici, il monitoraggio effettuato nel 2023 dal Consiglio superiore della magistratura indica che le misure di valutazione del rischio della vittima sono attuate in una certa misura, ma che pochissimi utilizzano uno strumento standardizzato di valutazione del rischio.¹⁸⁵ Per quanto riguarda le autorità di polizia, infatti, sebbene in alcuni casi la valutazione del rischio sia effettuata dalle autorità di polizia, ciò non è garantito in modo uniforme in tutto il paese, come dimostra la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e non è effettuato in modo coordinato.¹⁸⁶ Inoltre, come descritto in precedenza, il GREVIO rileva con preoccupazione che il manuale della polizia sulla violenza contro le donne non fa riferimento alla necessità di effettuare una valutazione del rischio utilizzando strumenti standardizzati. Sebbene tale requisito sia chiaramente indicato nel manuale pubblicato per i Carabinieri, il GREVIO rileva che lo strangolamento, compreso il tentato strangolamento, un importante precursore di un'escalation di violenza, non è incluso nell'elenco dei segnali di allarme.¹⁸⁷ Il GREVIO rileva inoltre con preoccupazione che i rischi per i bambini non sembrano essere valutati parallelamente a quelli delle loro madri. Avendo meno opportunità di sottomettere i loro ex partner dopo la separazione, molti autori di violenze domestiche reagiscono maltrattando i propri figli, arrivando in alcuni casi ad ucciderli. L'importanza di effettuare una valutazione del rischio per tutte le vittime, compresi i bambini, non può quindi essere sottovalutata.¹⁸⁸

140. Ricordando i risultati pubblicati nella relazione di valutazione di base del GREVIO, quest'ultimo esorta le autorità italiane ad adottare misure legislative e di altro tipo per garantire che la valutazione e la gestione dei rischi siano sistematicamente effettuate per le vittime di tutte le forme di violenza contro le donne, utilizzando strumenti di valutazione dei rischi basati su dati concreti da parte delle autorità di contrasto e di tutte le altre parti interessate. A tal fine, le autorità italiane dovrebbero:

183. Cfr. la relazione della Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere sulla violenza di genere e la violenza domestica nella magistratura, 23 giugno 2021. Inoltre, la commissione ha informato il GREVIO di aver istituito un gruppo di lavoro per esaminare ulteriormente i casi di omicidi legati al genere.

184. Il Ministero dell'Interno raccoglie anche dati sugli omicidi di genere, in particolare sul numero di tali reati e sull'eventuale uso di armi, ad esempio. Tuttavia, non esamina retrospettivamente i singoli casi per individuare le lacune nella risposta istituzionale.

185. Cfr. Risultati del monitoraggio effettuato dal gruppo di lavoro sull'applicazione delle "Linee guida sull'organizzazione e le buone pratiche per la gestione dei casi di violenza di genere e domestica", Consiglio superiore della magistratura, 7 maggio 2025, pag. 10.

186. Cfr. ad esempio *Landi c. Italia*, ricorso n. 10929/19, in cui la Corte ha ritenuto che le autorità italiane non avessero effettuato una valutazione del rischio di maltrattamenti incentrata sul contesto della violenza domestica e in particolare sulla situazione della ricorrente e dei suoi figli, valutazione che avrebbe giustificato misure preventive concrete per proteggerli da tale rischio. Cfr. anche *De Giorgi c. Italia*, ricorso n. 23735/19.

187. Lo strangolamento non letale è una forma particolarmente pericolosa di violenza domestica. È noto che aumenta notevolmente il rischio di escalation fisica e violenza letale e può causare conseguenze a lungo termine sulla salute attraverso lesioni cerebrali, nonché estrema angoscia alle vittime, che spesso hanno la sensazione di stare per morire. I sintomi includono occhi rosso sangue, petecchie (piccole macchie rosse sul collo e sul viso) e minzione involontaria. Cfr., ad esempio, Douglas H. e Fitzgerald R. (2021), "Proving non-fatal strangulation in family violence cases: a case study on the criminalisation of family violence" (Dimostrare lo strangolamento non letale nei casi di violenza familiare: un caso di studio sulla criminalizzazione della violenza familiare), *The International Journal of Evidence & Proof*, 25(4), 350-370, disponibile all'indirizzo: <https://doi.org/10.1177/13657127211036175>.

188. Cfr. a questo proposito l'intervento di GREVIO in qualità di terza parte dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo nella causa *Kurt c. Austria*, 22 gennaio 2020, pag. 4. disponibile all'indirizzo <https://rm.coe.int/grevio-inf-2020-3-third-party-intervention-kurt-v-austria/pdf/16809987e9>.

- a. garantire che i manuali e le linee guida per le autorità di contrasto facciano chiaramente riferimento alla necessità di effettuare sistematicamente una valutazione dei rischi utilizzando strumenti standardizzati che tengano conto dei rischi di letalità, come lo strangolamento non letale in contesti di violenza domestica, e alla necessità di includere i bambini e i loro rischi individuali nella valutazione;
- b. garantire che le valutazioni dei rischi portino all'elaborazione di un piano di sicurezza per le vittime;
- c. rafforzare ulteriormente le analisi dei casi di violenza domestica mortale, in modo che qualsiasi analisi retrospettiva comprenda la risposta di tutte le parti interessate con cui la vittima è entrata in contatto, e garantire che tale meccanismo di revisione sia reso permanente e identifichi le lacune sistemiche nel sistema di protezione delle vittime di violenza.

3. Ordinanze restrittive d'urgenza (articolo 52)

141. Ai sensi dell'articolo 52 della Convenzione di Istanbul, in situazioni di pericolo immediato, alle autorità è conferito il potere di emettere un ordine di allontanamento d'urgenza, ordinando all'autore della violenza di lasciare la residenza della vittima o della persona a rischio per un determinato periodo di tempo e vietandogli di entrare nella residenza o di contattare la vittima o la persona a rischio. I provvedimenti di allontanamento d'urgenza sono strumenti volti a prevenire un reato e a mettere al primo posto la sicurezza¹⁸⁹. Essi dovrebbero quindi essere limitati nel tempo e basati sull'incidente, con la possibilità di rinnovo in caso di pericolo continuato. Una protezione a più lungo termine dovrebbe tuttavia essere concessa da un tribunale mediante un provvedimento di protezione, su richiesta della vittima. Un provvedimento di allontanamento d'urgenza dovrebbe in linea di principio estendersi ai minori bisognosi di protezione e avere effetto immediato.

142. Dalla relazione di valutazione di riferimento, il quadro giuridico che disciplina il rilascio dei provvedimenti di allontanamento d'urgenza (EBO) è stato ulteriormente perfezionato, cosa che il GREVIO accoglie con favore. In particolare, ai sensi dell'articolo 384-bis, paragrafo 2bis, del codice di procedura penale modificato, il pubblico ministero può ora vietare con effetto immediato all'autore del reato di avvicinarsi all'abitazione familiare e di recarsi in determinati luoghi se sussiste il rischio di ripetute violenze gravi che mettono in pericolo la vita o l'integrità fisica o psicologica della vittima. Tale possibilità si aggiunge all'EBO previsto dall'articolo 384-bis, paragrafo 1, che era già disponibile al momento della relazione di valutazione di base. Questa misura può essere emessa dalle autorità di polizia solo nei casi in cui l'autore *del reato* sia colto *in flagrante* mentre commette un reato di violenza domestica, purché siano soddisfatte le stesse condizioni sopra descritte.¹⁹⁰ Il GREVIO rileva con soddisfazione che in entrambi i casi l'adozione e la convalida dell'EBO sono particolarmente rapide. Sebbene la sua durata massima sia di 48 ore,¹⁹¹ se convalidato dai tribunali, può essere prorogato con un EBO a più lungo termine.¹⁹²

143. Tuttavia, per quanto riguarda l'applicazione pratica degli EBO ai sensi dell'articolo 384-bis, l'attenzione del GREVIO è stata attirata dal loro uso sporadico da parte delle autorità di contrasto. Sebbene i dati pubblici sul numero di EBO e sulle relative violazioni siano scarsi e non disponibili al pubblico, i rapporti indicano che tra il 2019 e il 2021 sono stati emessi al massimo 402 EBO all'anno.¹⁹³ Questa cifra è irrisoria rispetto al numero di reati segnalati per maltrattamenti e stalking,¹⁹⁴ il che implica che l'onere di lasciare la casa ricade ancora sulla vittima e sui suoi figli. Inoltre, il GREVIO è stato informato dalle ONG che i bambini sono raramente inclusi nell'ambito di applicazione della protezione degli EBO e che le vittime potrebbero ancora trovarsi obbligate a facilitare i contatti tra l'autore del reato e i bambini.

144. A seguito delle riforme, il rispetto degli EBO deve ora essere monitorato, con il consenso dell'autore della violenza, attraverso dispositivi elettronici, la cui fattibilità tecnica deve essere valutata da

189. Cfr. la relazione di valutazione di base del GREVIO sulla Danimarca, paragrafo 207, e su Malta, paragrafo 218.

190. Così come della violazione di un ordine di interdizione, della violenza fisica o dello stalking.

191. Il pubblico ministero deve richiedere la convalida della misura da parte di un tribunale entro 48 ore e il tribunale deve confermare o respingere la misura entro 48 ore.

192. Ai sensi dell'articolo 282-bis del codice di procedura penale.

193. Cfr. la comunicazione scritta delle ONG nel contesto della valutazione del Comitato delle Parti, a cura di D.i.Re – Donne in Rete Contro la Violenza, pag. 26.

194. In particolare, 21 709 denunce di maltrattamenti e 16 774 denunce di stalking.

autorità di polizia. Qualora l'autore del reato rifiuti il dispositivo elettronico o il dispositivo sia considerato tecnicamente non utilizzabile, vengono applicate misure di protezione più severe. Ciononostante, le autorità hanno riconosciuto che il loro numero è insufficiente. Inoltre, la società civile ha richiamato l'attenzione del GREVIO sul fatto che spesso vengono applicate con ritardi e frequentemente non funzionano correttamente, portando, in alcuni casi, a esiti letali¹⁹⁵.

145. Ricordando le conclusioni formulate nella relazione di valutazione di base del GREVIO, il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare misure legislative o di altro tipo per garantire che:

- a. gli ordini di allontanamento d'urgenza sono emessi nella pratica in casi di pericolo immediato in un contesto di violenza domestica in cui il danno è imminente o si è già verificato ed è probabile che si ripeta, con l'arresto e la detenzione come opzione preferita in caso di rischio di danni gravi o di morte;**
- b. gli autori siano monitorati in modo efficace con mezzi adeguati e che sia garantita una risposta tempestiva in caso di violazione;**
- c. gli ordini di allontanamento d'urgenza siano estesi ai minori bisognosi di protezione.**

4. Ordinanze restrittive o di protezione (articolo 53)

146. Gli ordini restrittivi e di protezione sono concepiti per prolungare la protezione accordata alla vittima e ai suoi figli dagli ordini di allontanamento d'urgenza e possono essere considerati complementari alla protezione offerta da tali ordini. Ai sensi dell'articolo 53 della Convenzione di Istanbul, le vittime di tutte le forme di violenza contro le donne dovrebbero poter ottenere un ordine di protezione immediatamente esecutivo, senza indebiti oneri finanziari o amministrativi a carico della vittima e indipendentemente dal fatto che decidano o meno di avviare altri procedimenti legali.

147. Come nel caso della relazione di valutazione di riferimento, oltre alle ordinanze di protezione previste dal codice di procedura penale, sono previste ordinanze di protezione anche dal codice di procedura civile.¹⁹⁶ Come riguarda quelle disponibili ai sensi dell'articolo 282-bis del codice di procedura penale, il giudice può ordinare l'allontanamento dell'autore del reato dall'abitazione familiare e vietargli di avvicinarsi a determinati luoghi per un periodo massimo di un anno o per la durata del procedimento penale. Sebbene tale disposizione non faccia riferimento a un termine, la legge n. 168/2023 prevede che tale richiesta debba essere presentata dal pubblico ministero entro 30 giorni dalla registrazione della denuncia e che il giudice preliminare debba decidere entro un massimo di 20 giorni.¹⁹⁷ Le ordinanze di protezione previste dal codice di procedura penale sono monitorate, con il consenso dell'autore del reato, tramite dispositivi elettronici, la cui fattibilità tecnica deve essere valutata dalle autorità di polizia.

148. Per quanto riguarda le ordinanze di protezione previste dal codice di procedura civile, tali misure mirano a proteggere il coniuge o il convivente da comportamenti che causano gravi danni all'integrità fisica o psicologica della vittima, ordinando l'allontanamento dell'autore della violenza dall'abitazione familiare e vietandogli di avvicinarsi a determinati luoghi. Come già indicato nella relazione di valutazione di riferimento, gli ordini di protezione civile possono essere emessi anche ex parte, con effetto immediato in casi di emergenza, con conferma o revoca della misura entro 15 giorni da parte del giudice e una durata della misura fino a un anno (prorogabile per motivi gravi). Inoltre, tali misure possono essere richieste indipendentemente da altri procedimenti giudiziari. Dal punto di vista del diritto sostanziale, sebbene molti dei requisiti dell'articolo 53 della convenzione siano soddisfatti, il GREVIO deplora che gli ordini di protezione civile continuino a non essere disponibili per forme di violenza contro le donne diverse dalla violenza domestica, una lacuna che dovrebbe essere colmata.

149. Per quanto riguarda la disponibilità pratica degli ordini di protezione civile, nonostante alcune eccezioni in alcune parti del paese, l'attenzione del GREVIO è stata attirata dalla questione molto limitata della protezione

¹⁹⁵. Almeno due donne sono state uccise nel 2024 da un autore di violenza che era stato dotato di un braccialetto elettronico che non ha funzionato correttamente.

¹⁹⁶. Cfr. articolo 473-bis 69-71.

¹⁹⁷. Cfr. articolo 362-bis del codice di procedura penale.

ordinanze emesse dai tribunali penali e civili, con una significativa diminuzione nel 2024.¹⁹⁸ Ancora più limitate sono quelle emesse su base *ex parte*, con i tribunali civili che ricorrono principalmente alla procedura ordinaria che comporta ritardi più lunghi, purtroppo aumentati negli ultimi anni.¹⁹⁹ Il GREVIO osserva che ciò, a sua volta, comporta potenziali lacune nella protezione che possono verificarsi dopo la scadenza di un EBO e prima che possa essere emesso un ordine di protezione. Inoltre, il GREVIO è stato informato da alcune ONG che i minori sono raramente inclusi nell'ambito di applicazione degli ordini di protezione e che le vittime potrebbero comunque trovarsi obbligate a facilitare i contatti tra l'autore della violenza e i minori.

150. Il GREVIO rileva con soddisfazione che, rispetto alla relazione di valutazione di riferimento, sono previste sanzioni più severe per la violazione dei provvedimenti di protezione emessi dai tribunali penali o civili e che, in linea con le conclusioni formulate dal GREVIO, in questi casi l'azione penale deve ora essere avviata *d'ufficio*.²⁰⁰ Ciononostante, l'attenzione del GREVIO è stata richiamata sul fatto che i casi di violazione dei provvedimenti di protezione sono spesso archiviati e che vengono pronunciate pochissime condanne.²⁰¹

151. **Ricordando le conclusioni formulate nella relazione di valutazione di base del GREVIO, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità italiane a garantire che gli ordini di protezione civile siano disponibili per le vittime di tutte le forme di violenza contro le donne, indipendentemente da eventuali procedimenti penali o di altro tipo; che non si verifichino lacune nella protezione della vittima a causa della scadenza di un ordine di allontanamento d'urgenza, rendendo disponibili misure di protezione successive che possano essere applicate immediatamente dopo e che siano emesse su base *ex parte*; e che i minori siano inclusi nell'ambito di applicazione delle ordinanze di protezione.**

5. Misure di protezione (articolo 56)

152. L'articolo 56 della Convenzione di Istanbul è una disposizione fondamentale per instaurare un clima di fiducia a livello di procedimenti giudiziari per le donne e le ragazze che hanno subito o sono state testimoni di una qualsiasi delle forme di violenza contemplate dalla convenzione. Esso stabilisce un elenco non esaustivo di procedure volte a proteggere le vittime di violenza da intimidazioni, ritorsioni e vittimizzazione secondaria in tutte le fasi del procedimento, durante le indagini e il processo. I redattori hanno inteso questo elenco come indicativo e le parti possono adottare misure di protezione aggiuntive più favorevoli di quelle previste dalla convenzione. Inoltre, le intimidazioni e la vittimizzazione secondaria possono verificarsi non solo per mano degli autori dei reati, ma anche quando le indagini e i procedimenti giudiziari non si basano su una comprensione di genere della violenza contro le donne, motivo per cui l'applicazione pratica delle misure di protezione dovrebbe essere saldamente ancorata a tale comprensione.

153. Nella sua relazione di valutazione di base, il GREVIO aveva osservato che la legislazione italiana era conforme alla maggior parte degli obblighi previsti dall'articolo 56 della convenzione. In particolare, quando le autorità di polizia apprendono che le vittime sono considerate particolarmente vulnerabili, deve essere garantita la presenza di uno psicologo, devono essere adottate misure per evitare la presenza dell'autore del reato negli stessi locali e deve essere evitato il ripetuto interrogatorio della vittima. Inoltre, sono disponibili diverse misure per evitare il contatto diretto con l'autore del reato durante la testimonianza, ad esempio attraverso una parete divisoria o una sala dedicata. Il GREVIO aveva tuttavia osservato che la comunicazione di informazioni relative al rilascio dell'autore del reato dalla detenzione o alla cessazione di una misura cautelare era soggetta a una richiesta espressa da parte della vittima e non riguardava tutte le misure o le fasi del procedimento.

154. Dalla relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO accoglie con favore le modifiche apportate al codice di procedura penale, in base alle quali le vittime di determinati reati quali violenza domestica, stalking, violenza sessuale/stupro devono sempre essere informate del rilascio dell'autore del reato, della cessazione di una misura cautelare e di qualsiasi misura che incida negativamente sulla libertà dell'autore del reato.

198. Le statistiche mostrano che su 534 richieste di ordini di protezione registrate nel 2024, solo 26 sono state accolte. Cfr. *Talpis group c. Italia* (ricorso n. 41237/14), Supervisione dell'esecuzione delle sentenze della Corte europea, 1531ª riunione, 10-12 giugno 2025 (DH), pag. 4.

199. Ibid. Ad esempio, nel 2024 la durata media di tali procedimenti era di 131 giorni, rispetto agli 89 giorni del 2023.

200. La violazione degli EBO e degli ordini di protezione è ora punibile con una pena detentiva compresa tra sei mesi e tre anni.

201. Informazioni ottenute durante la visita di valutazione.

libertà personale.²⁰² A questo proposito, il GREVIO sottolinea l'importanza di estendere tali misure di protezione a tutti i casi di violenza contro le donne. Inoltre, il GREVIO ricorda le modifiche che introducono l'obbligo di registrare su video l'audizione della vittima da parte delle autorità di polizia, nonché l'aumento del numero di sale dedicate che offrono un ambiente confortevole e riservato in cui le vittime possono essere ascoltate. Il GREVIO considera la prima misura positiva per evitare ripetuti interrogatori e sostenere il perseguimento dei reati che rientrano nell'ambito di applicazione della convenzione.

155. Tuttavia, per quanto riguarda l'obbligo di garantire che, ove possibile, sia evitato il contatto tra la vittima e l'autore del reato all'interno dei locali del tribunale, sebbene esistano buone pratiche, queste non sono applicate in modo coerente in tutto il paese. È infatti necessario fare di più per garantire che i tribunali dispongano di sale d'attesa separate per le vittime e gli autori dei reati.

156. **Il GREVIO incoraggia le autorità italiane ad applicare efficacemente le varie misure esistenti per proteggere i diritti, la salute psicosociale e gli interessi delle donne vittime di tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul in tutte le fasi delle indagini e dei procedimenti giudiziari, in particolare garantendo in tutto il paese che i tribunali dispongano di sale d'attesa separate per le vittime e gli autori dei reati.**

202. Cfr. articolo 90-ter, paragrafo 1-bis, del codice di procedura penale.

Appendice I

Elenco delle proposte e dei suggerimenti del GREVIO

II. Modifiche alle definizioni, politiche globali e coordinate, finanziamenti e raccolta dati nei settori della violenza contro le donne e della violenza domestica

A. Definizioni (articolo 3)

1. Al fine di migliorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia e garantire una maggiore protezione alle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne, il GREVIO esorta le autorità italiane a introdurre definizioni di violenza domestica e violenza contro le donne che siano in linea con l'articolo 3 della Convenzione, al fine di garantire un uso armonizzato di questi concetti in tutti i settori del diritto e della politica. (paragrafo 13)

B. Politiche globali e coordinate (articolo 7)

2. Ricordando le conclusioni formulate nella relazione di valutazione di base del GREVIO sull'Italia, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità a:

- a. garantire che il Piano d'azione nazionale sulla violenza contro le donne e qualsiasi piano regionale facciano riferimento e affrontino tutte le forme di violenza contro le donne dal punto di vista della prevenzione, della protezione, dell'azione penale e delle politiche integrate, riflettendo pienamente le esigenze di tutte le donne e le esigenze specifiche delle donne che potrebbero essere esposte a discriminazioni intersezionali, comprese le donne rom e sinti, le donne LGBTI, le donne che si prostituiscono e le donne con problemi di dipendenza, e attribuendo la dovuta importanza alla natura di genere di tale violenza. Tali documenti politici devono essere supportati da un piano operativo chiaro che specifichi i soggetti responsabili dell'attuazione, il calendario e le risorse finanziarie destinate a ciascun obiettivo, nonché da indicatori per misurare i progressi compiuti;
- b. basarsi sulle ricerche condotte sulla legislazione e sulle politiche regionali esistenti in materia di violenza contro le donne, al fine di individuare e promuovere pratiche promettenti in tutto il paese, garantendo così l'armonizzazione delle politiche in materia di violenza contro le donne a livello regionale/locale;
- c. rafforzare la stabilità e la continuità del lavoro dell'organismo di coordinamento semplificandone il quadro di riferimento e garantendo che il suo lavoro non sia ostacolato dai cambiamenti politici; e migliorare il coordinamento tra tutti i ministeri e le agenzie competenti, nonché con i governi regionali/locali nell'attuazione delle politiche volte a prevenire e combattere la violenza contro le donne;
- d. garantire una consultazione e una partecipazione significative ed efficaci con la società civile attiva nel settore della violenza contro le donne nella definizione delle politiche, nel loro coordinamento, attuazione e monitoraggio. (paragrafo 24)

C. Risorse finanziarie (articolo 8)

3. Ricordando alcune delle conclusioni contenute nella relazione di valutazione di base del GREVIO sull'Italia, il GREVIO esorta le autorità italiane a:

- a. garantire risorse finanziarie adeguate, sostenibili e a lungo termine per la giustizia penale e per tutte le politiche e le misure volte a prevenire e combattere tutte le forme di violenza contro le donne, comprese le misure di prevenzione quali la sensibilizzazione, la formazione e l'istruzione, assicurando al contempo linee di bilancio e di finanziamento separate per tali politiche e misure;

- b. fornire ai centri antiviolenza e alle case rifugio finanziamenti pluriennali sufficienti e sostenibili, commisurati alle loro esigenze stimate, compresi quelli necessari per adempiere ai loro obblighi di raccolta dati. A tal fine, le autorità dovrebbero adottare misure legislative o di altro tipo per semplificare e accelerare l'erogazione di tali finanziamenti, ad esempio attraverso trasferimenti diretti di fondi nazionali e/o garantendo criteri armonizzati per la loro erogazione. (paragrafo 30)

4. Il GREVIO incoraggia inoltre le autorità italiane a proseguire gli sforzi volti ad aumentare i finanziamenti messi a disposizione per l'emancipazione e il reinserimento delle vittime di violenza contro le donne nel mercato del lavoro, quali i pagamenti per la "libertà di reddito", i congedi retribuiti e l'esenzione dal pagamento dei contributi previdenziali per le aziende private che assumono vittime, e a garantire che le somme siano erogate tempestivamente. (paragrafo 31)

D. Raccolta dei dati (articolo 11)

3. Servizi sociali

5. Pur riconoscendo i progressi compiuti dalla relazione di valutazione di riferimento, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità italiane a:

- a. adottare misure legislative o di altro tipo per garantire che tutte le agenzie statutarie, in particolare le autorità di contrasto, i servizi di procura, la magistratura, il settore sanitario e i servizi sociali, siano tenute a raccogliere dati su tutte le forme di violenza contro le donne, comprese le mutilazioni genitali femminili, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata, disaggregati almeno per sesso, età, tipo di violenza, relazione dell'autore del reato con la vittima, ubicazione geografica e altri fattori ritenuti rilevanti;
- b. adottare misure per garantire l'efficace attuazione degli obblighi di raccolta dati da parte delle forze dell'ordine, dei servizi di procura e della magistratura, nonché il monitoraggio dell'attuazione di tali obblighi;
- c. armonizzare la raccolta di dati su tutte le forme di violenza contro le donne tra le forze dell'ordine, le procure e la magistratura, con l'obiettivo di seguire l'iter dei casi dalla denuncia alla condanna, per individuare i tassi di abbandono e le sanzioni inflitte;
- d. garantire la raccolta di dati sulla questione dei provvedimenti di allontanamento/ordini di protezione emessi ogni anno, sulla loro violazione e sulle sanzioni imposte;
- e. adottare misure legislative o di altro tipo per garantire che sia gli operatori sanitari pubblici che quelli privati raccolgano dati su tutti i contatti avuti dalle vittime di violenza contro le donne con tutti gli altri operatori sanitari in relazione a tutte le forme di violenza contro le donne, disaggregati almeno per sesso, età, tipo di violenza, ubicazione geografica e altri fattori ritenuti rilevanti. (paragrafo 39)

III. Analisi dell'attuazione di alcune disposizioni in settori prioritari nei campi della prevenzione, della protezione e dell'azione penale

A. Prevenzione

1. Obblighi generali (articolo 12)

6. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane a intensificare gli sforzi per sensibilizzare l'opinione pubblica sulla violenza contro le donne e combattere i pregiudizi, gli stereotipi di genere e gli atteggiamenti patriarcali nella società italiana, tenendo conto della raccomandazione CM/Rec(2019)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta al sessismo. A tal fine, le autorità italiane dovrebbero:

- a. intensificare gli sforzi di prevenzione primaria e promuovere regolarmente campagne di sensibilizzazione sugli stereotipi di genere e gli atteggiamenti patriarcali nella società italiana, nonché su tutte le forme di violenza contro le donne, oltre alla violenza domestica, compresi lo stupro/la violenza sessuale basati sul concetto di mancanza di consenso, le molestie sessuali, anche sul posto di lavoro, le mutilazioni genitali femminili, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata;

- b. sensibilizzare l'opinione pubblica sulla maggiore prevalenza della violenza contro le donne tra le donne soggette a discriminazione intersezionale, comprese le donne con disabilità, le donne rom, le donne richiedenti asilo/migranti, le donne LGBTI, le donne che si prostituiscono e le donne con problemi di dipendenza, e rivolgersi a tali gruppi mettendo a disposizione informazioni in formati accessibili e in luoghi adeguati;
- c. garantire che siano disponibili finanziamenti sufficienti e sostenibili per le campagne di sensibilizzazione, anche a tal fine ai servizi di sostegno alle donne e alle ONG femminili;
- d. effettuare regolarmente valutazioni d'impatto delle campagne di sensibilizzazione e delle misure di prevenzione primaria adottate. (paragrafo 46)

2. Istruzione (articolo 14)

7. Ricordando i risultati pubblicati nella relazione di valutazione di base del GREVIO, il GREVIO esorta le autorità italiane a garantire:

- a. l'insegnamento delle tematiche di cui all'articolo 14 della Convenzione di Istanbul, in particolare la parità tra donne e uomini, i ruoli di genere non stereotipati, il rispetto reciproco, la risoluzione non violenta dei conflitti nelle relazioni interpersonali, la violenza di genere contro le donne e il diritto all'integrità personale, il concetto di consenso liberamente espresso nei rapporti sessuali e gli effetti dannosi della pornografia violenta, adattati alla capacità evolutiva degli studenti, integrandoli nel sistema educativo e/o garantendone l'efficace insegnamento in tutto il paese in una materia specifica e obbligatoria da parte di insegnanti con una formazione adeguata;
- b. monitorare in che misura tali materie siano effettivamente insegnate nelle scuole;
- c. sensibilizzare i genitori e gli educatori sull'importanza dell'educazione su questi temi per rendere i bambini consapevoli di tutte le forme di violenza contro le donne e proteggerli dai pericoli e, più in generale, per prevenire la violenza contro le donne;
- d. rivedere i programmi e i materiali didattici al fine di eliminare gli stereotipi negativi sulle donne e le ragazze e promuovere l'uguaglianza. (paragrafo 52)

3. Formazione dei professionisti (articolo 15)

8. Ricordando i risultati pubblicati nella sua relazione di valutazione di base e alla luce delle persistenti lacune nel campo della formazione dei professionisti, il cui contributo a un sistema di sostegno, protezione e giustizia basato sulla fiducia è fondamentale, il GREVIO esorta le autorità italiane a introdurre una formazione iniziale e continua sistematica e obbligatoria, basata sul trauma, su tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, comprese le sue dimensioni digitali e la necessità di effettuare sistematicamente una valutazione del rischio per le vittime e i loro figli, compresa una valutazione del rischio di letalità. Tale formazione è essenziale per tutto il personale dei servizi sociali, le forze dell'ordine, i giudici, i pubblici ministeri, gli avvocati e i periti nominati dal tribunale, gli operatori sanitari e gli insegnanti, e dovrebbe essere supportata da protocolli volti a identificare, fornire sostegno e indirizzare le vittime a servizi specializzati. (paragrafo 62)

9. Il GREVIO esorta inoltre le autorità italiane a garantire che la formazione obbligatoria dei giudici affronti:

- a. per coloro che presiedono casi riguardanti l'affidamento e i diritti di visita, gli effetti negativi che l'assistere a violenze contro le donne ha sui bambini, l'importanza che la sicurezza delle vittime ha sulla capacità dei bambini di riprendersi dal trauma e la necessità di tenere conto di tali circostanze nel prendere una decisione; la natura e le dinamiche della violenza domestica, compresi i rapporti di potere squilibrati tra le parti, in contrapposizione a un semplice rapporto conflittuale tra coniugi; e l'inadeguatezza dell'uso della cosiddetta sindrome da alienazione parentale in un contesto di violenza domestica e di altre nozioni che posizionano le donne vittime di violenza come ostili o non collaborative;

- b. per coloro che presiedono i procedimenti penali, gli stereotipi e i pregiudizi di genere, i comportamenti delle vittime indotti dal trauma, le reazioni di "congelamento, collasso e ricerca di amicizia" delle vittime di stupro e una conoscenza approfondita delle norme della Convenzione di Istanbul, compreso il concetto di stupro e violenza sessuale basato sulla mancanza di consenso liberamente espresso. (paragrafo 63)

4. Programmi di intervento preventivo e di trattamento (articolo 16)

b. Programmi per gli autori di violenza sessuale

10. Pur accogliendo con favore i progressi compiuti finora, il GREVIO incoraggia le autorità italiane a continuare a rafforzare i programmi per gli autori di violenza, in particolare:

- a. aumentando il numero e la capacità dei programmi per gli autori di violenza domestica e sessuale, anche attraverso l'estensione dei programmi alle regioni in cui non esistono e garantendo che qualsiasi programma che affronti la violenza sessuale disponga del personale qualificato necessario e sia gestito in linea con i principi della Convenzione di Istanbul;
- b. utilizzando tutti i mezzi disponibili, compresi quelli legislativi, per garantire che i programmi per gli autori di violenza siano ampiamente frequentati, anche integrandoli nel sistema di giustizia penale e prevedendo il rinvio obbligatorio al tribunale, in aggiunta e non in alternativa alla condanna e/o all'adozione di misure di protezione;
- c. garantire standard minimi chiari per tutti gli enti che offrono programmi per autori di violenza in tutto il paese, in linea con l'accordo sugli standard minimi per i programmi per autori di violenza e la loro efficace attuazione in coordinamento con i servizi di supporto specializzati, cercando al contempo di garantire standard coerenti a livello regionale;
- d. sviluppare standard per la valutazione dei programmi sulla base delle migliori pratiche esistenti e garantire che venga sistematicamente effettuata una valutazione indipendente dei programmi per gli autori di reati al fine di verificare se il loro obiettivo preventivo sia stato raggiunto;
- e. avviare programmi per i bambini e i giovani che hanno commesso violenze sessuali. (paragrafo 73)

B. Protezione e sostegno

1. Obblighi generali (articolo 18)

11. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane a:

- a. adottare le misure necessarie per garantire l'istituzione di strutture di cooperazione multi-agenzia in tutto il paese, assicurando il coordinamento e la cooperazione tra tutti gli attori governativi e non governativi, compresi i servizi di procura e i tribunali. Tali strutture dovrebbero basarsi su una comprensione della violenza contro le donne che tenga conto delle questioni di genere, mirare a responsabilizzare le vittime ed essere supportate da protocolli che descrivano in dettaglio le misure da adottare;
- b. garantire che l'accesso ai servizi di assistenza specialistica non sia subordinato alla volontà della vittima di sporgere denuncia contro l'autore del reato. (paragrafo 79)

2. Servizi di assistenza generale (articolo 20)

a. Servizi sociali

12. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane ad adottare misure volte a garantire che le misure regionali in materia di alloggio, occupazione e assistenza finanziaria alle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne siano assicurate in modo coerente in tutte le regioni, su base continuativa e senza indebiti ritardi. (paragrafo 85)

b. Servizi sanitari

13. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane a:

- a. garantire un'adeguata erogazione dei servizi, percorsi di riferimento e formazione del personale medico in materia di MGF, al fine di assicurare un'assistenza adeguata e olistica alle vittime;
- b. garantire che i servizi di assistenza sanitaria generale rispondano alle esigenze specifiche delle donne vittime con disabilità. (paragrafo 88)

3. Servizi di assistenza specialistica (articolo 22)

14. Ricordando i risultati pubblicati nella relazione di valutazione di base del GREVIO, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità italiane a:

- a. aumentare il numero e la capacità dei centri di accoglienza specializzati, distribuiti in modo adeguato sul territorio, con l'obiettivo di raggiungere lo standard fissato nella relazione esplicativa della Convenzione di Istanbul di un posto per famiglia ogni 10 000 abitanti, garantendo al contempo un alloggio a tutte le donne indipendentemente dal loro status, in particolare alle donne migranti e richiedenti asilo, nonché alle donne con disabilità, alle donne con problemi di dipendenza e alle donne che si prostituiscono;
- b. garantire che gli standard minimi di qualità imposti ai centri antiviolenza e ai rifugi per le vittime di violenza contro le donne richiedano una competenza consolidata nella fornitura di un sostegno incentrato sulle vittime e sul loro empowerment, sostenuto da una comprensione della violenza contro le donne come fenomeno di genere, e che il rispetto di tali standard sia verificato e monitorato;
- c. garantire che le vittime di mutilazioni genitali femminili abbiano accesso a un servizio di assistenza telefonica conforme ai requisiti della Convenzione di Istanbul, vale a dire riservatezza e anonimato, fornito da personale specializzato con conoscenze approfondite, e garantire che si sensibilizzi l'opinione pubblica sull'esistenza di tale servizio di assistenza;
- d. garantire che la fornitura di consulenza psicologica ai bambini esposti alla violenza domestica o a qualsiasi altra forma di violenza contro le donne non sia soggetta all'approvazione di entrambi i genitori. (paragrafo 97)

4. Sostegno alle vittime di violenza sessuale (articolo 25)

15. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane a garantire che nel Paese siano disponibili, in numero sufficiente e con un'adeguata distribuzione geografica, centri antiviolenza e/o centri di assistenza alle vittime di violenza sessuale che offrano assistenza medica, esami forensi e consulenza immediata, a breve e lungo termine, fornita da professionisti qualificati, in linea con gli standard della Convenzione di Istanbul. (paragrafo 100)

C. Diritto sostanziale

1. Affidamento, diritti di visita e sicurezza (articolo 31)

16. Il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare le seguenti misure prioritarie in materia di affidamento e diritto di visita per garantire la sicurezza delle vittime e dei loro figli e il rispetto dei diritti umani delle donne vittime:

- a. esaminare sistematicamente tutti i casi pendenti in materia di affidamento e diritto di visita per individuare eventuali casi di violenza domestica, anche se non sono state presentate denunce, richiedendo la divulgazione delle valutazioni dei rischi e dei piani di sicurezza elaborati da tutti gli organismi competenti;
- b. garantire che gli episodi di violenza domestica contro le donne costituiscano un criterio giuridico obbligatorio da prendere sistematicamente in considerazione al momento di decidere in merito ai diritti di affidamento e di visita;
- c. adottare tutte le misure appropriate per garantire che tutti i professionisti competenti, compresi assistenti sociali, avvocati, giudici, periti del tribunale e psicologi infantili, siano formati in materia di violenza domestica e comprendano l'impatto dannoso e la natura infondata della cosiddetta sindrome da alienazione parentale e di concetti simili che descrivono le donne vittime di abusi

- come alienanti, ostili o non collaborative e garantire che l'uso di tali concetti nei/da parte dei tribunali sia vietato;
- d. garantire che i bambini non siano allontanati dalla custodia dei genitori non violenti, anche a seguito dell'applicazione di tali concetti;
 - e. intensificare le misure volte a garantire che, nei casi in cui venga accertata la violenza domestica, sia sistematicamente assicurato lo scambio di informazioni tra tribunali civili, tribunali della famiglia, pubblici ministeri e tribunali penali, siano applicate misure di salvaguardia quali l'accelerazione dei tempi di trattamento del caso, le vittime non siano obbligate o costrette a partecipare a incontri congiunti con l'autore della violenza al fine di raggiungere un accordo e siano garantiti appuntamenti e sale d'attesa separati durante il procedimento;
 - f. fornire locali sicuri dove possano svolgersi le visite supervisionate e adottare misure per salvaguardare la sicurezza sia del minore che della vittima, avvalendosi di un numero sufficiente di professionisti formati in materia di violenza domestica, compresa la violenza post-separazione, che accompagnino le visite supervisionate. (paragrafo 109)

2. Divieto di ricorrere a procedure alternative di risoluzione delle controversie o a sentenze obbligatorie (articolo 48)

17. Il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare misure legislative e di altro tipo per garantire che:

- a. i giudici e le altre autorità pubbliche competenti procedano con cautela nel proporre o accettare la giustizia riparativa nei casi di reati che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione di Istanbul, anche: (i) effettuando una valutazione dei rischi relativa all'idoneità di tale approccio nei casi di violenza contro le donne; (ii) tenendo debitamente conto della natura di genere della violenza contro le donne e, quando si tratta di violenza domestica, dello squilibrio di potere tipico di questi casi; (iii) fornendo informazioni complete sulla natura, gli obiettivi, le conseguenze e la natura non obbligatoria della giustizia riparativa; (iv) verificando e valutando che la vittima abbia dato il suo consenso libero e informato, prima di essere indirizzata a un centro di giustizia riparativa e dopo tale rinvio (quando viene presa la decisione di ricorrere a tale processo) e sia consapevole del suo diritto di revocare il consenso in qualsiasi momento;
- b. le vittime beneficino sistematicamente di assistenza legale e sostegno dedicato, laddove vengano prese decisioni in materia di giustizia riparativa;
- c. i mediatori che lavorano nei centri di giustizia riparativa ricevano una formazione specialistica obbligatoria sulla violenza contro le donne. (paragrafo 117)

D. Indagini, azioni penali, diritto processuale e misure di protezione

1. Obblighi generali (articolo 49) e risposta immediata, prevenzione e protezione (articolo 50)

a. Segnalazione, risposta immediata e indagini da parte delle forze dell'ordine

18. Il GREVIO incoraggia vivamente le autorità italiane a intensificare gli sforzi per garantire risposte tempestive e adeguate da parte delle forze dell'ordine in relazione a tutte le forme di violenza contro le donne contemplate dalla Convenzione di Istanbul. Inoltre, il GREVIO incoraggia le autorità italiane a proseguire gli sforzi volti a raggiungere un equilibrio di genere all'interno delle forze dell'ordine, aumentando il numero di agenti di sesso femminile. (paragrafo 122)

b. Indagini e azioni penali efficaci

19. Il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare misure legislative o di altro tipo per:

- a. valutare in che misura l'attuale standard di perseguimento penale influisca sul perseguimento dei reati che rientrano nell'ambito di applicazione della Convenzione di Istanbul e adottare misure correttive;
- b. garantire, per quanto possibile, che solo i pubblici ministeri formati e specializzati in materia di violenza contro le donne siano assegnati a tali casi in tutte le fasi del procedimento penale, tenendo conto del loro carico di lavoro;

- c. incoraggiare un più ampio ricorso alla produzione immediata delle prove, al fine di garantire che il procedimento penale possa proseguire anche nel caso in cui la vittima desideri ritirare la propria dichiarazione o non voglia partecipare al procedimento penale;
- d. valutare l'impatto delle segnalazioni sulla sicurezza delle vittime e sulla responsabilità degli autori dei reati per determinare se il loro utilizzo sia appropriato in questi casi e adottare le misure necessarie sulla base dei risultati ottenuti;
- e. garantire indagini e azioni penali tempestive e adeguate su tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul, compresi i matrimoni forzati e le mutilazioni genitali femminili. (paragrafo 128)

c. Tassi di condanna

20. Il GREVIO esorta le autorità italiane a:

- a. esaminare e affrontare i fattori che contribuiscono all'elevato numero di archiviazioni nei procedimenti penali relativi a tutti i casi di violenza contro le donne contemplati dalla Convenzione di Istanbul;
- b. garantire che le pene e le misure inflitte per i reati contemplati dalla Convenzione di Istanbul siano efficaci, proporzionate e dissuasive;
- c. adottare misure volte a garantire che qualsiasi procedura accelerata si applichi a tutte le fasi del procedimento penale e sia sostenuta dalle risorse necessarie, al fine di ridurre la durata dei processi. (paragrafo 135)

2. Valutazione e gestione dei rischi (articolo 51)

21. Ricordando le conclusioni formulate nella relazione di valutazione di base del GREVIO, il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare misure legislative e di altro tipo per garantire che la valutazione e la gestione dei rischi siano sistematicamente effettuate per le vittime di tutte le forme di violenza contro le donne, utilizzando strumenti di valutazione dei rischi basati su dati concreti da parte delle autorità di contrasto e di tutte le altre parti interessate. A tal fine, le autorità italiane dovrebbero:

- a. garantire che i manuali e le linee guida per le autorità di polizia facciano chiaramente riferimento alla necessità di effettuare sistematicamente una valutazione del rischio utilizzando strumenti standardizzati che tengano conto dei rischi di letalità, come lo strangolamento non mortale in contesti di violenza domestica, e alla necessità di includere i bambini e i loro rischi individuali nella valutazione;
- b. garantire che le valutazioni del rischio portino all'elaborazione di un piano di sicurezza per le vittime;
- c. rafforzare ulteriormente le indagini sui casi di violenza domestica con esito mortale, in modo che qualsiasi analisi retrospettiva comprenda la risposta di tutte le parti interessate con cui la vittima è entrata in contatto, e garantire che tale meccanismo di revisione sia reso permanente e identifichi le lacune sistemiche nel sistema di protezione delle vittime di violenza. (paragrafo 140)

3. Ordinanze restrittive d'urgenza (articolo 52)

22. Ricordando le conclusioni formulate nella relazione di valutazione di base del GREVIO, il GREVIO esorta le autorità italiane ad adottare misure legislative o di altro tipo per garantire che:

- a. gli ordini restrittivi d'urgenza siano emessi nella pratica in casi di pericolo immediato in un contesto di violenza domestica in cui il danno è imminente o si è già verificato ed è probabile che si ripeta, con l'arresto e la detenzione come opzione preferibile in caso di rischio di danno grave o di morte;
- b. gli autori siano monitorati in modo efficace con mezzi adeguati e che sia garantita una risposta tempestiva in caso di violazione;
- c. gli ordini restrittivi d'urgenza siano estesi ai minori bisognosi di protezione. (paragrafo 145)

4. Ordinanze restrittive o di protezione (articolo 53)

23. Ricordando i risultati pubblicati nella relazione di valutazione di base del GREVIO, il GREVIO incoraggia vivamente le autorità italiane a garantire che le ordinanze di protezione civile siano disponibili per le vittime di tutte le forme di violenza contro le donne, indipendentemente da eventuali procedimenti penali o di altro tipo; che non vi siano lacune nella

protezione della vittima a causa della scadenza di un provvedimento di allontanamento d'urgenza, rendendo disponibili misure di protezione successive che possano essere applicate immediatamente dopo e che siano emesse su richiesta di *una sola parte*; e che i minori siano inclusi nell'ambito di applicazione dei provvedimenti di protezione. (paragrafo 151)

5. Misure di protezione (articolo 56)

24. Il GREVIO incoraggia le autorità italiane ad applicare efficacemente le varie misure esistenti per proteggere i diritti, la salute psicosociale e gli interessi delle donne vittime di tutte le forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul in tutte le fasi delle indagini e dei procedimenti giudiziari, in particolare garantendo in tutto il paese che i tribunali dispongano di sale d'attesa separate per le vittime e gli autori delle violenze. (paragrafo 156)

Appendice II

Elenco delle autorità nazionali, degli altri organismi pubblici, delle organizzazioni non governative e organizzazioni della società civile con cui GREVIO ha tenuto consultazioni

Autorità nazionali

Ministro della Famiglia, della Natalità e delle Pari Opportunità
Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Pari Opportunità Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
Ministero della Salute
Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ministero dell'Interno, compresi i rappresentanti della Polizia Nazionale e della Direzione Centrale per le Politiche Migratorie, l'Asilo, il Fondo per l'Integrazione dei Migranti
Ministero della Difesa - Carabinieri
Ministero della Giustizia, compresi i rappresentanti del Centro permanente di monitoraggio sull'efficacia delle normative in materia di genere e violenza domestica
Tribunale di Milano, compreso il Presidente del Tribunale
Ministero dell'Economia e delle Finanze
Ministro della Disabilità
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Enti pubblici

Rappresentanti delle Procure Consiglio Superiore della Magistratura
Scuola Superiore della Magistratura
Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)
Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità Rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni
Rappresentanti Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) Consiglio Nazionale degli Assistenti Sociali
Ordine Nazionale degli Avvocati
Ospedale pubblico San Camillo-Forlanini, Roma Istituto Nazionale della Sanità
Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere Ordine degli avvocati di Milano e Unione degli ordini forensi della Lombardia

Autorità regionali/locali

Autorità regionali e rappresentanti della rete regionale che si occupano delle politiche contro la violenza sulle donne in Lombardia, compresi i rappresentanti della:

- Direzione Generale Famiglia, Solidarietà Sociale, Disabilità e Pari Opportunità
- Agenzie di tutela della salute della Lombardia
- Centro per la giustizia riparativa e la mediazione penale

Autorità regionali e rappresentanti delle reti regionali che si occupano delle politiche contro la violenza sulle donne in Sicilia, tra cui rappresentanti:

- Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, rappresentante per la Sicilia
- Assessore regionale per la Famiglia, le Politiche sociali e il Lavoro
- Dipartimento per la Famiglia e le Politiche Sociali
- Dipartimento regionale per le attività sanitarie e l'osservatorio epidemiologico
- Dipartimento regionale della pianificazione
- Dipartimento regionale del lavoro, dell'occupazione, dell'orientamento, dei servizi e delle attività di formazione
- Assessore regionale per le Pari opportunità
- Ufficio scolastico regionale per la Sicilia
- Procura della Repubblica
- Polizia Nazionale
- Ufficio Esterno di Polizia Criminale
- Prefettura di Palermo

Organizzazioni non governative

Rete nazionale contro la violenza "Frida Kahlo" - Rete di organizzazioni per i diritti delle donne Relive -

Organizzazione che offre programmi per gli autori di violenza

Forum Italiano sulla Disabilità

Associazione Italiana per le Donne nello Sviluppo – Organizzazione per i diritti delle donne

Nosotras Onlus – Organizzazione per i diritti delle donne migranti

D.i.Re – Rete di organizzazioni per i diritti delle donne

Centro di Ascolto Uomini Maltrattanti - Organizzazione che offre programmi per autori di violenza

Fondazione Pangea – Organizzazione per i diritti delle donne

Be Free Social Cooperative – Rete di organizzazioni per i diritti delle donne Casa delle

Donne Lucha y Siesta – Organizzazione per i diritti delle donne

Coordinamento italiano della Lobby europea delle donne Associazione

Differenza Donna - Organizzazione per i diritti delle donne CADMI -

Organizzazione per i diritti delle donne

Casa delle Donne di Milano - Organizzazione per i diritti delle donne

Donne di Benin City, Palermo – Organizzazione contro la tratta di esseri

umani Thamaia Onlus - Organizzazione per i diritti delle donne

Centro Penc – Organizzazione che si occupa dei diritti dei migranti

Associazione Donne Insieme Sandra Crescimanno – Organizzazione per i diritti delle donne

Le Onde – Organizzazione per i diritti delle donne

Associazione Millecolori - Organizzazione per i diritti delle donne

Cedav - Organizzazione per i diritti delle donne

Cooperativa sociale Parsec - Organizzazione che promuove l'inclusione sociale

Evaluna - Organizzazione per i diritti delle donne

Galatea onlus - Organizzazione per i diritti delle donne

Cooperativa Quadrifoglio - Organizzazione che promuove l'inclusione sociale e fornisce servizi alla comunità

Cooperativa Etnos - Rifugio per vittime di violenza domestica/Organizzazione che fornisce servizi alla

comunità Cooperativa Nuova Generazione - Organizzazione che fornisce servizi alla

comunità/Organizzazione che offre programmi per autori di violenza

Cooperativa Arcadia - Organizzazione che fornisce servizi di inclusione lavorativa Comunità

Casa dei Giovani - Organizzazione contro la tratta di esseri umani

Organizzazioni della società civile e altre organizzazioni

Conferenza dei Presidi delle Università

Centro italiano per la promozione della mediazione

Francesca Garisto, avvocato

Costanza Nardocci, Università degli Studi di Milano
Bicocca Alice Ollino, Università degli Studi di Milano
Bicocca Claudia Pedrotti, avvocato
Nadia Piscitello, avvocato Elvira
Rotigliano, avvocato Rossella
Benedetti, avvocato
Rete accademica UNIRE – Università degli Studi di Milano-Bicocca
Antonella Massaro, Università Roma Tre

GREVIO, il Gruppo di esperti sull'azione contro la violenza sulle donne e la violenza domestica, è un organismo indipendente di monitoraggio dei diritti umani incaricato di monitorare

l'attuazione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) da parte delle parti contraenti.

A seguito dell'esercizio di valutazione globale descritto nelle sue relazioni di valutazione di base, il primo ciclo di valutazione tematica del GREVIO identifica i progressi compiuti nel rafforzamento della fiducia tra le donne e le ragazze attraverso il sostegno, la protezione e la giustizia per qualsiasi forma di violenza contro le donne contemplata dalla Convenzione di Istanbul. La presente relazione contiene un'analisi degli sviluppi legislativi e politici in relazione alle disposizioni della convenzione relative al sostegno e alla protezione delle vittime, alle indagini penali e al perseguimento degli atti di violenza. Essa copre anche gli sviluppi nella determinazione dell'affidamento dei figli e dei diritti di visita nei casi con una storia di violenza e misure preventive più ampie.

www.coe.int/conventionviolence

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione per i diritti umani del continente

. Comprende 46 Stati membri, tra cui tutti i membri dell'Unione Europea.

Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno aderito alla la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, un trattato volto a proteggere i diritti umani, la democrazia e lo Stato di diritto.

La Corte europea dei diritti dell'uomo vigila sull'

l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.

www.coe.int