

Violenza di genere e Covid/19: impatto sulle donne e sui minori delle misure restrittive in una prospettiva di diritto costituzionale

1. IL RAPPORTO TRA DIRITTO COSTITUZIONALE, VIOLENZA DI GENERE E PANDEMIA: UNA PREMESSA DI METODO

Nelle situazioni di violenza domestica, il «costo» della imposizione di restrizioni alla libertà di circolazione dovute alla pandemia si alza drammaticamente. La libertà del corpo, la dignità, la salute psicologica e fisica e financo la vita della donna e dei suoi figli sono messe in pericolo dalla costante convivenza con l'uomo maltrattante (D'Amico, M., 2020a, 32 s.). La immediata conseguenza di questa constatazione di fatto è che, in caso di violenza domestica, il legislatore deve essere portato a formulare un diverso bilanciamento tra esigenze di salute collettiva e libertà personale e di circolazione della donna e dei minori, giungendo ad attenuare o rimuovere le restrizioni ai suoi spostamenti oppure procedendo sistematicamente all'allontanamento dell'uomo maltrattante dalla casa familiare, in modo da separarlo dalle sue vittime.

Ciò posto, pare molto importante alzare lo sguardo e includere nel campo di indagine anche gli effetti della pandemia sulla violenza di genere nel medio e lungo periodo, dovuti all'affacciarsi di una dura crisi economica e di una notevole contrazione dell'occupazione. Tale prospettiva di ampio raggio è favorita dal ricorso ad un metodo di analisi interdisciplinare, che si avvalga del contributo delle scienze sociali e della psicologia, e ad un metodo di analisi che includa la prospettiva delle discriminazioni intersezionali. Ogni volta che ci si accosta alla violenza di genere sfruttando le acquisizioni di tali campi di indagine, infatti, si amplia la portata dell'azione degli strumenti offerti, in modo più ampio e dinamico di quello che potrebbe apparire a prima vista, dal diritto costituzionale. La collocazione della violenza domestica all'interno della società conduce a maturare la profonda consapevolezza che la violenza è veicolata dal perpetuarsi in modo strutturale delle discriminazioni di genere (Casadei, T., 2017; Parolari, P., 2019). Allo stesso tempo, le scienze psicologiche portano a delineare in modo nitido lo svilimento cui la donna è soggetta e la relativa difficoltà a comprendere la situazione di prigionia in cui si trova e a reagirvi. Ci si riferisce al c.d. ciclo della violenza, in cui la donna è imprigionata a causa del susseguirsi di fasi opposte all'interno della relazione: l'uomo passa infatti da atti violenti a rappacificazioni o «lune di miele» (Walker, L. E., 1980; Romito, 2005). Solo attraverso la cognizione di questa modalità di esercizio della violenza su un piano psicologico si può favorire davvero una ricerca delle strategie più idonee di protezione della donna anche nel medio e lungo periodo, inquadrando correttamente i «ripensamenti» della donna stessa.

Messi a fuoco il contesto sociale in cui la violenza di genere si colloca e le dinamiche psicologiche in cui viene esercitata, le potenzialità del diritto costituzionale si mostrano in tutta la loro ampiezza ed intensità: lo sviluppo di una eguaglianza sostanziale effettivamente inclusiva per donne e uomini costituisce infatti una risorsa potentissima per prevenire e contrastare il fenomeno della violenza di genere (D'Amico, M., 2020b; Lorenzetti, A., Pezzini, B., 2020), richiedendo all'ordinamento di far fronte proprio a quelle situazioni di svantaggio o emarginazione in cui tale fenomeno prospera, in linea del resto con l'impostazione dei più importanti strumenti offerti dal diritto internazionale in questo settore. Ci si riferisce prima di tutto alla CEDAW (Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di violenza contro le donne adottata nel 1979 dalle Nazioni Unite) e, a suo completamento, alla Raccomandazione generale n.19 della Commissione istituita presso le Nazioni Unite del 1992 e alla Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, adottata dalle Nazioni Unite nel

1993). In secondo luogo, naturalmente, si sta alludendo alla Convenzione di Istanbul (Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica). Entrambe queste convenzioni internazionali, infatti, riconducono la violenza contro le donne al persistere di una cultura discriminatoria (cfr. l'art. 3, lett. a) della convenzione di Istanbul, per cui «on l'espressione «violenza nei confronti delle donne» si intende designare una violazione dei diritti dell'uomo e una forma di discriminazione contro le donne...»). Le carte internazionali sopra menzionate agiscono dunque quale elemento di contesto esterno rispetto al diritto costituzionale, favorendo l'acquisizione di una maggiore consapevolezza dell'importanza di azioni positive già incanalate all'interno del principio di eguaglianza in senso sostanziale (Groppi, T., Parolari, P., 2014).

2. L'ANDAMENTO DELLE CHIAMATE E DELLE DENUNCE IN BASE ALLA RIGIDITÀ DELLA FASE DELLE RESTRIZIONI

Ciò chiarito a livello di inquadramento, è possibile compiere una breve disamina delle risultanze relative all'andamento della violenza di genere a seguito dell'entrata in vigore delle misure restrittive della libertà di circolazione volte a far fronte alla pandemia.

Da questo esame si acquisirà una maggior consapevolezza che, da un lato, le mura domestiche non sono per la donna e per i suoi figli, costretti ad assistere alla violenza ed a immergersi nel contesto domestico in cui essa è agita, il luogo sicuro che sulla base del comune sentire ci si potrebbe aspettare (Pezzini, 2020 11 ss.); dall'altro lato, che la donna nei luoghi pubblici o nel lavoro può trovare vie di fuga e strumenti di protezione.

La Commissione di inchiesta sul femminicidio del Senato ha raccolto in una relazione, approvata il 1° luglio 2020, alcuni dati interessanti (*Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da covid-19*). Nei mesi di marzo ed aprile, quando il d.p.c.m. 9 marzo 2020 procede alla classificazione del territorio nazionale come zona rossa, dunque di stretto *lockdown*, si assiste ad una tendenziale contrazione dei numeri di denunce per i reati «sentinella», con cui cioè si manifesta tipicamente la violenza di genere: ovvero il reato di maltrattamenti contro familiari e conviventi (articolo 572 del codice penale), di atti persecutori (articolo 612-*bis* del codice penale) e di violenza sessuale (articoli 609-*bis*, 609-*ter*, 609 e 609-*octies* del codice penale). Tale contrazione, confermata anche da un sondaggio ad opera del Consiglio superiore della magistratura (identificato col Prot. 8063/2020 del 4/6/2020), ha riguardato in maniera più consistente i reati di atti persecutori e violenza sessuale, perpetrati in quanto tali da un soggetto non convivente che ovviamente, date le restrizioni, aveva più difficoltà a perseguire o aggredire la donna: anche dopo la riapertura, quando si è registrato un nuovo aumento dei casi, le percentuali sono rimaste in linea con l'anno precedente. Per quanto riguarda il maltrattamento in famiglia, che si può esplicitare mediante violenza fisica, sessuale, psicologica o economica da parte del convivente, la situazione è diversa: si ha una sensibile contrazione, ma minore, delle denunce, che registrano due impennate in coincidenza delle rimozioni delle limitazioni alla libertà di circolazione (del 4 e del 18 maggio). Ciò significa che durante il *lockdown* la casa si è trasformata in una prigione per la donna, costretta a vivere senza soluzione di continuità insieme all'uomo maltrattante: la convivenza ed il controllo incessante sulla vittima che ne consegue non hanno tranquillizzato il marito o convivente, rendendolo meno violento, ma hanno semplicemente reso più difficile per la donna rivolgersi alle forze dell'ordine o a servizi sociali. L'incremento in corrispondenza delle due date di parziali riaperture fa presumere infatti che parte delle denunce presentate riguardi fatti commessi anche nel periodo di chiusura per la pandemia, non immediatamente oggetto di riportati dalle vittime alle autorità competenti.

Questa interpretazione è confermata dai dati Istat e di D.i.Re. (Donne in rete contro la violenza), che ha elaborato un report inserito all'interno dell'indagine condotta dalla Relatrice speciale sulla violenza contro le donne delle Nazioni Unite: nella fase più stretta del *lockdown*, durata dal 9 marzo

al 4 maggio, le chiamate al numero verde nazionale n. 1522 (cfr. supra), che funge prevalentemente da servizio di indirizzo delle donne a strutture di supporto dislocate sul territorio, e ai centri antiviolenza, che accolgono direttamente la donna, non sono diminuite, ma all'opposto aumentate: in particolare, il 59% di vittime in più chiama il numero nazionale dal 1° marzo al 16 aprile, ovvero nel primo periodo della fase uno, in cui l'impatto delle misure più restrittive, allora per di più inattese e inedite, è più duro (Istat, 2020a); se si guarda al periodo che va da marzo a giugno, inoltre, il numero delle chiamate sia telefoniche sia via chat è più che raddoppiato rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (+119,6%; Istat, 2020b). Per quanto riguarda i centri antiviolenza della rete D.i.Re., dal 2 marzo al 5 aprile l'aumento di *nuovi contatti* è del 28% e dal 6 aprile al 3 maggio del 33%; in generale, i contatti crescono invece del 79,9% rispetto all'anno precedente.

Le donne hanno quindi cercato aiuto nelle modalità concretamente realizzabili, ovvero con il telefono o altri strumenti di comunicazione utilizzabili da casa, non potendo verosimilmente uscire per presentare denuncia senza che il partner se ne accorgesse e temendo probabilmente l'impatto di una denuncia sulla loro incolumità in una convivenza forzata.

Può essere interessante esaminare i dati ancor più articolati che due centri antiviolenza, uno milanese ed uno bergamasco, immediatamente attivatisi convertendo il loro supporto da modalità in presenza a modalità *online*, hanno condiviso con Regione Lombardia: nel relativo report, si sottolinea che si sono incrementate le telefonate da parte di donne che già erano in contatto con loro, avendo iniziato il percorso di aiuto, mentre le chiamate di soggetti nuovi ci sono state, ma sono in leggera decrescita (Istat, 2020a). Questo dato è confermato anche dalla Commissione di inchiesta sul femminicidio del Senato (Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da covid-19, p. 23). Si tratta di un aspetto preoccupante, perché fa ipotizzare che le limitazioni alla libertà di movimento possono avere reso più gravoso l'avvio di un percorso di uscita dal morso della violenza domestica da parte di donne che non hanno mai avuto modo di interagire con il centro antiviolenza e porta a sopporre una maggiore difficoltà nell'allacciare un contatto con il centro di accoglienza via telefono o via chat.

Interessante inoltre anche il duplice elemento posto in rilievo da questo report, sebbene per periodi precedenti all'emergenza sanitaria, per cui il titolo di studio delle donne rivoltesi a centri lombardi è medio-basso nell'80% dei casi ed il 40% di loro sono disoccupate. Come mostra lo sguardo proprio delle discriminazioni intersezionali, per queste categorie di donne, intatti, per ragioni economiche (ma non solo) il percorso di uscita dalla violenza è più complesso e difficile. Ciò è doppiamente vero, se si considera che la crisi economica che conseguirà alla pandemia, con relativa contrazione dell'occupazione, potrebbe accentuare la dipendenza di tali vittime dal marito o partner. La capacità di istituzioni e centri antiviolenza di adottare misure o *best practises* che consentano di avviare un reinserimento lavorativo risulta quindi fondamentale nel medio e lungo periodo, in quanto di tratta di azioni indispensabili per consentire davvero alla donna che si trova in situazioni di duplice vulnerabilità di affrancarsi dal disagio in cui versa - come del resto richiede, valorizzando le politiche integrate, la Convenzione di Istanbul (art. 6 e capitolo II della Convenzione.).

3. ESIGENZA DI UN BILANCIAMENTO FOCALIZZATO SULLA SPECIFICA SITUAZIONE DELLA DONNA CHE SUBISCE VIOLENZA

Così stando le cose, non si può fare a meno di mettere in evidenza che il bilanciamento tra libertà personale, di circolazione, diritto al lavoro, all'istruzione, alla salute, da una parte, e interesse alla salute collettiva, dall'altro, debba tenere conto della drammatica situazione in cui si trovano le vittime della violenza costrette nelle mura domestiche dall'uomo maltrattante.

In questo senso, è da accogliere con particolare favore la deroga alla sospensione del procedimento e dei termini previsti per il compimento di atti processuali, prevista nell'art. 83, comma 3, lett. a) e b), del d. l. n. 18 del 2020 (*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), come modificato dalla legge di conversione n. 27 del 2020: tale sospensione non opera

infatti «nel caso di cause relative ai diritti delle persone minorenni, al diritto all'assegno di mantenimento, agli alimenti e all'assegno divorzile o ad obbligazioni alimentari derivanti da rapporti di famiglia, di parentela, di matrimonio o di affinità, nei soli casi in cui vi sia pregiudizio per la tutela di bisogni essenziali», e nel caso dell'ordine di allontanamento immediato dalla casa familiare.

Quest'ultimo provvedimento è particolarmente importante nei casi di violenza domestica, a prescindere dalla pandemia, perchè non fa ricadere della donna e sugli eventuali figli l'onere di abbandonare le mura domestiche e di trovare un nuovo alloggio, cosa che può risultare particolarmente difficile anche per ragioni economiche, ma sull'autore del reato, ovvero sull'uomo maltrattante. Il fatto che la pandemia ne abbia messo in luce le potenzialità, ha indotto l'autorità giudiziaria ad un suo utilizzo in misura molto più alta (più 66,7% nel mese di marzo, anche se nel mese di aprile i numeri sono in linea con il 2019; in tema v. Pezzini, 2020, 18), come evidenziato dai dati Istat; si tratta di un effetto collaterale positivo, ed in questo senso la pandemia potrebbe avere avviato un *trend* nuovo a favore dell'affermazione di una applicazione sistematica di questa misura cautelare. In questo senso pare collocarsi una iniziativa della Procura di Trento, che ha sottolineato in una direttiva l'importanza di un ricorso più incisivo a questo provvedimento di fatto sull'onda della pandemia, ma in termini generali.

Molto interessante in questo senso è la circolare del Ministro dell'Interno del 21 marzo 2020, che meno di un mese dopo dall'inizio della fase più restrittiva da un lato sottolinea la difficoltà per le case rifugio di accogliere nuove donne, essendo necessaria una previa quarantena, e, dall'altra, invita i sindaci e le associazioni o altri enti che operano sul territorio a esplorare la possibilità di requisire alberghi o altre strutture idonee (Circ. n. 15350/117(2), del 21 marzo 2020).

Sul fronte delle esigenze di specifica protezione e sostegno per la donna doppiamente fragile, in quanto ad esempio priva di un lavoro, o priva di un lavoro che le dia indipendenza su un piano economico, ed al contempo con un titolo di studio medio-basso e dunque con minori *chance* di un proficuo inserimento nel mercato del lavoro, occorre segnalare che la Conferenza Stato Regioni, al fine di dare riscontro alla nota della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio riguardo alle criticità connesse all'emergenza COVID-19 nei centri antiviolenza e nelle case rifugio, ha approvato un documento recante proposte significative (Documento n. 3830 del 28 aprile 2020): per esempio, al fine di "agevolare" l'accesso delle donne maltrattate alla misura del reddito di cittadinanza, è suggerito alle Regioni di richiedere una semplice attestazione della mancanza di sufficiente autonomia economica, anziché di allegare alla domanda il certificato ISEE; oppure, viene raccomandata l'estensione di ammortizzatori sociali per le donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza che abbiano dovuto sospendere tirocini e borse lavoro. Con misure di questo tipo, se effettivamente adottate e applicate a livello regionale, si intende supportare la donna nella ricerca della propria autonomia anche economica, presupposto molto importante per una effettiva sostenibilità del percorso di affrancamento dall'uomo maltrattante da parte della donna stessa e dei figli.

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE A FAVORE DI UN DIRITTO «GENDER SENSITIVE»: LA VIOLENZA NON COME EMERGENZA MA COME URGENZA

In conclusione, la pandemia ha inciso fortemente sul fenomeno della violenza di genere, ed in particolare della violenza domestica, introducendo le misure più restrittive alla libertà di circolazione un vero e proprio obbligo di convivenza della donna con l'uomo maltrattante, esteso a tutto l'arco della giornata e per tutta la durata della fase acuta dell'epidemia. È stato sin da subito evidente, anche grazie all'aumento esponenziale delle richieste di aiuto, come l'obbligo di stare a casa per evitare il rischio di diffusione dei contagi costituisca una vera e propria condanna per la donna, imponendole senza soluzione di continuità la reclusione tra le mura domestiche con colui che le infligge costanti umiliazioni, costrizioni, oltre a esercitare sul suo corpo in molti casi violenza fisica e sessuale (Barbara, G., Facchin, F., Micci, L., Rendiniello, M., Giulini, P., Cattaneo, C., Vercellini, P., Kustermann, A., 2020).

Questa drammatica situazione ha però un effetto collaterale con dei risvolti forse positivi: di aver acceso i riflettori sul fenomeno della violenza domestica e sulla sua gravità per la donna e per i suoi figli, tanto da spingere finalmente, pur con vari limiti, il legislatore nazionale, le regioni e le altre istituzioni competenti ad intervenire cercando rimedi al terribile isolamento familiare in cui le vittime di violenza domestica sarebbero altrimenti lasciate. Alcuni di questi rimedi in realtà, infatti, avrebbero – è vero - dovuto essere già consolidati nella strategia di protezione di coloro che subiscono o assistono alla violenza domestica; tuttavia, si può auspicare che i passi avanti debolmente intrapresi verranno mantenuti e consolidati, anche perché gli strumenti avviati o elaborati conserveranno la loro utilità a prescindere dall'emergenza sanitaria: si pensi al massiccio ricorso all'allontanamento dalla casa familiare dell'uomo maltrattante, anziché della protezione della donna tramite rifugio suo e dei figli in una casa protetta, o alle politiche sociali di supporto economico e volte a favorire il reinserimento lavorativo della vittima, di importanza vitale a maggior ragione in un periodo di contrazione economica come quello che seguirà nel medio e lungo periodo la pandemia.

Si deve infatti essere consapevoli che la violenza domestica, al contrario dell'epidemia in corso, non è una emergenza, ma un'urgenza da affrontare in modo sistematico da tempo, che priva la donna della sua dignità e dei suoi diritti fondamentali, tra cui in primis la libertà personale, e che deve essere contrastata non solo nell'immediatezza, ma nel lungo periodo. La violenza di genere, in altre parole, come mostrano le discipline sociologiche, è un fenomeno sociale che esiste a prescindere dall'obbligo di rimanere nelle mura domestiche con il partner violento.

Il ruolo del diritto costituzionale in questo senso è chiaro: il principio di eguaglianza in senso sostanziale deve essere attuato in tutto il suo spessore, perché la violenza di genere rappresenta la forma di manifestazione più eclatante della subordinazione della donna all'uomo, attraverso il suo svilimento costante, su un piano sessuale, fisico e psicologico (Ulivi, 2019). Il posizionamento del diritto costituzionale come strumento essenziale di prevenzione e contrasto alla violenza di genere non deve attestarsi peraltro sul piano di una mera adozione di una legislazione ad hoc o di pur utilissime politiche sociali, cosa che è comunque molto importante, bensì avere come ulteriore precipitato la diffusione, mediante una formazione interdisciplinare e specialistica di operatori ed operatrici del diritto, di una interpretazione «gender sensitive» (Roia, 2019; Di Nicola, 2018).

Particolarmente significative, per questo aspetto, sono le parole della *concurring opinion* del giudice Pinto de Albuquerque nella sentenza «Valiuliene v. Lituania» (Ric. n. 33234/07, 26 giugno 2013, seconda sezione). Nel caso, che vede agire come ricorrente una donna lituana vittima di ripetute violenze fisiche e psicologiche del coniuge, a seguito di denuncia, le istituzioni rimangono in un primo momento inerti ed il reato viene dichiarato prescritto, come in molti casi in Lituania, perché i termini di prescrizione sono molto brevi. La Corte europea giunge quindi ad una condanna per violazione dell'art. 3 della Cedu, a seguito di inquadramento della violenza perpetrata come atto inumano e degradante. Secondo il giudice Pinto de Albuquerque, che sposa la medesima conclusione della opinione di maggioranza, accentuando però la portata dell'obbligo convenzionale esistente in capo allo stato di proteggere la vittima, l'effetto utile dell'applicazione in ambito di violenza domestica della Cedu «può essere raggiunto solo con una interpretazione e applicazione «gender-sensitive» delle sue previsioni, che tenga conto delle ineguaglianze di fatto tra donna e uomo e del loro impatto sulla vita delle donne. In questa luce, è auto-evidente che la natura profonda della violenza di genere riposa sulla umiliazione intima e sullo svilimento interiore della vittima, che sono esattamente gli scopi a cui l'aggressore mira».

BIBLIOGRAFIA

Barbara, G., Facchin, F., Micci, L., Rendiniello, M., Giulini, P., Cattaneo, C., Vercellini, P., Kustermann, A., (2020), *Lockdown, and Intimate Partner Violence: Some Data from an Italian Service and Suggestions for Future Approaches*, in «Journal of Women's Health», 10 (29), 1 ss.

- Casadei, T. (2017), *Diritto e (dis)parità. Dalla discriminazione di genere alla democrazia paritaria*, in «Limina».
- Commissione di inchiesta sul femminicidio del Senato (2020), *Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da covid-19*.
- Conferenza Stato-Regioni, Documento n. 3830 del 28 aprile 2020.
- D'Amico, M. (2020a), *Emergenza, Diritti, Discriminazioni*, in «Rivista del Gruppo di Pisa».
- D'Amico, M. (2020b), *Una parità ambigua*, Milano.
- Di Nicola, P. (2018), *La mia parola contro la sua. Quando il pregiudizio è più importante del giudizio*, Milano.
- D.i.Re. (2020), *COVID-19 and the increase of domestic violence against women. Survey of the UN Special Rapporteur on violence against women*
- Groppi, T. (2020), *Gender-based violence as a challenge to constitutional democracy*, in «IgualdadES», 3, 457 ss.
- Istat (2020a), *Violenza di genere al tempo del covid-19: le chiamate al numero di pubblica utilità 1522*.
- Istat (2020b), *Il numero di pubblica utilità 1522 durante la pandemia (periodo marzo-ottobre 2020)*.
- Lorenzetti, A. – Pezzini, B. (a cura di) (2020), *Dal codice rosso al codice Rocco. Un itinerario di riflessione plurale attraverso la complessità del fenomeno*, Torino.
- Parolari, P. (2014), *La violenza contro le donne come questione (trans)culturale. Osservazioni sulla Convenzione di Istanbul*, in «Diritto e questioni pubbliche», 859 ss.
- Parolari, P. (2019). *Stereotipi di genere, discriminazioni contro le donne e vulnerabilità come disempowerment. Riflessioni sul ruolo del diritto*, in «About Gender. Rivista internazionale di Studi di genere», 8 (15), 90-117.
- Pezzini, B. (2020), *Esterno e interno nella pandemia: persistenza e risignificazione degli spazi pubblici e domestici dal punto di vista di genere in tempi di lockdown*, in «BioLaw Journal», n.3/2020.
- Roia, F. (2017), *Crimini contro le donne. Politiche, leggi, buone pratiche*, Milano.
- Romito, P. (2005), *Un silenzio assordante. La violenza occultata su donne e minori*, Milano.
- Ulivi, M. (2019), *Vivere e libere. La violenza sulle donne raccontata dalle donne*, Milano.
- Walker, L. E. (1980), *Battered women and learned helplessness*, New York.