

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI INCHIESTA SUL FEMMINICIDIO, NONCHÉ SU OGNI FORMA
DI VIOLENZA DI GENERE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

98.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 10 LUGLIO 2025

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE MARTINA SEMENZATO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Semenzato Martina, <i>presidente</i>	2
Comunicazioni del Presidente:	
Semenzato Martina, <i>presidente</i>	2
<i>ALLEGATO</i> : Sugli esiti della missione a Madrid	4

PRESIDENZA DELLA PRESIDENTE
MARTINA SEMENZATO

La seduta comincia alle 8.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

Comunicazioni del Presidente.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento di Comunicazioni del Presidente, in primo luogo, con riferimento alla missione svolta da una delegazione della Commissione a Madrid dal 22 al 24 giugno scorsi, nell'obiettivo di approfondire le specificità del sistema spagnolo nella prevenzione e nel contrasto alla violenza di genere e al femminicidio.

Nel contesto dell'inchiesta sui sistemi giuridici comparati, il sistema spagnolo è, infatti, da considerare come uno dei modelli più interessanti in Europa, in quanto caratterizzato da un approccio onnicomprensivo e multidisciplinare al fenomeno, da una normativa molto avanzata e dall'impiego di tecnologie informatiche dotati di specifici algoritmi nella definizione di strategie di protezione delle donne esposte al rischio di violenza di genere.

Alla missione di studio ha preso parte una delegazione guidata da me e composta dalla Vicepresidente senatrice Elena Leonardi, dalla Segretaria di presidenza deputata Luana Zanella, dalla senatrice Elena Testor e dalle onorevoli Annarita Patriarca e Daniela Morfino. La delegazione è stata

accompagnata anche dal collaboratore esterno dottor Valerio Di Gioia, oltre che dal funzionario addetto alla Commissione.

È in distribuzione su *GeoCamera* e sarà allegata al resoconto stenografico della seduta odierna una approfondita relazione sugli esiti della missione che dà conto dei soggetti con cui la delegazione ha interagito: *in primis* le omologhe Commissioni parlamentari istituite presso il Senato spagnolo; l'Istituto del *Defensor del Pueblo*, organo a rilevanza costituzionale; l'Unità del Ministero dell'interno spagnolo preposta alla gestione dell'algoritmo *VioGen2* e dell'Osservatorio interministeriale contro la Violenza Domestica.

La delegazione ha avuto colloqui anche presso il Ministero della giustizia spagnolo, con magistrati specializzati, e con i responsabili dell'Unità specializzata della Polizia nazionale spagnola.

Infine, con l'Ambasciatore d'Italia a Madrid ho avuto occasione di inaugurare una « panchina rossa » allestita nel giardino della Rappresentanza diplomatica italiana, a testimonianza dell'alleanza tra Italia e Spagna contro la violenza di genere ed il femminicidio.

Chiedo alle colleghe i colleghi se desiderano prendere la parola con riferimento a questo primo punto delle comunicazioni odierne.

Un secondo argomento oggetto delle comunicazioni odierne concerne la relazione sull'inchiesta sugli orfani di femminicidio.

È in procinto di essere distribuita dalla Presidenza una proposta di relazione in cui sono stati acquisiti tutti i contributi pervenuti dai Gruppi e che è stata integrata con i contenuti dell'audizione del Viceprefetto Alessia Caruso, Dirigente per il coordinamento e Affari generali e Vicario del Commissario per il coordinamento delle inizia-

tive di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti, svolta il 3 luglio scorso.

Sulla base delle intese informali tra la Presidenza ed i Gruppi, entro il corrente mese di luglio sarà quindi convocata una seduta per la discussione e deliberazione della relazione.

Come terzo punto di queste comunicazioni, avverto che nei prossimi giorni sarà anche trasmessa ai Gruppi una proposta di relazione sulla comparazione tra ordinamenti giuridici europei nelle materie di competenza della Commissione, al fine di consentirne la lettura entro la pausa estiva dei lavori parlamentari.

Infine, in connessione con il tema della comparazione giuridica e come quarto e ultimo punto di queste comunicazioni, av-

verto che è calendarizzata per i giorni 28 e 29 luglio prossimi una missione a Vilnius per incontrare gli esperti dell'EIGE, l'Agenzia europea sulla parità di genere, che nell'anno in corso ha pubblicato un *report* sulla violenza di genere nei 27 Stati membri. La missione permetterà anche di incontrare rappresentanti governativi e parlamentari locali in base ad una agenda di cui è investita la nostra Ambasciata.

Se non vi sono interventi degli onorevoli colleghi, dichiaro chiusa la seduta.

La seduta termina alle 8.55.

*Licenziato per la stampa
il 15 luglio 2025*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Sugli esiti della missione a Madrid (22-24 giugno 2025)

Nel contesto del filone di inchiesta incentrato sulla comparazione del modello italiano con quello dei maggiori Paesi europei, dal 22 al 24 giugno 2025 la Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere, si è recata in missione di studio a Madrid, con l'obiettivo di approfondire le specificità del sistema spagnolo nella prevenzione e nel contrasto alla violenza di genere e al femminicidio.

Il sistema spagnolo è, infatti, considerato tra i modelli più avanzati in Europa in quanto caratterizzato da un approccio onnicomprensivo e multidisciplinare, a partire dalla fondamentale legge organica 1/2004, che inquadra la violenza di genere quale violenza contro le donne in ragione della loro appartenenza di genere. A partire da questo tassello normativo, il modello spagnolo ha optato per una presa in carico di tutte le forme di violenza contro le donne, anche di quelle meno gravi, e per una strategia di protezione delle vittime imperniata sul Sistema di monitoraggio *VioGèn2*.

Alla missione di studio ha preso parte una delegazione guidata dalla Presidente della Commissione, onorevole Martina **Semenzato**, e composta, altresì, dalla Vicepresidente senatrice Elena **Leonardi** (FdI), dalla Segretaria di presidenza onorevole Luana **Zanella** (AVS), dalla senatrice Elena **Testor**, in rappresentanza del gruppo Lega Salvini premier, dall'onorevole Annarita **Patriarca** in rappresentanza del gruppo Forza Italia-Berlusconi Presidente e dall'onorevole Daniela **Morfino** in rappresentanza del gruppo Movimento Cinque Stelle. La delegazione è stata accompagnata anche dal collaboratore esterno dottor Valerio **Di Gioia**, oltre che dal funzionario addetto alla Commissione.

Il programma della visita, composto con il contributo dell'Ambasciata d'Italia a Madrid, ha permesso alla delegazione di interagire con i principali attori coinvolti nel meccanismo di contrasto disegnato dal legislatore spagnolo e di acquisire una visione di insieme sulle relative dinamiche di funzionamento, potendo così valutare anche spunti per i futuri lavori della Commissione.

Ad avvio dell'agenda di incontri la delegazione si recata presso la sede del **Defensor del Pueblo**, organo a rilevanza costituzionale, definito dall'articolo 54 della Costituzione spagnola del 1978 come "Alto Commissario del Parlamento" preposto alla difesa dei diritti fondamentali e delle libertà civili dei cittadini e alla vigilanza sulla Pubblica Amministrazione, con obbligo di relazione al Parlamento (è depositata agli atti della Commissione la relazione alle Cortes Generales relativa all'anno 2024). L'ombudsman spagnolo è eletto dal Parlamento con una maggioranza qualificata dei tre quinti e con un mandato di cinque anni. Il candidato può essere qualsiasi cittadino spagnolo maggiorenne. Chiunque può presentare reclamo al **Defensor del Pueblo**, che può comunque anche agire d'ufficio e con cui le amministrazioni pubbliche hanno il dovere di collaborare. Dopo la legge organica istitutiva del 1981, con legge organica del 2009 il Parlamento spagnolo ha attribuito al **Defensor del Pueblo** lo status di Meccanismo nazionale di prevenzione (NPM) e di Meccanismo nazionale preventivo contro la tortura (NPM). Il **Defensor del Pueblo** è stato, inoltre, riconosciuto a livello internazionale come Istituzione nazionale indipendente per i diritti umani ai sensi della risoluzione n. 48/134 dell'Assemblea generale dell'ONU e conformemente ai Principi di Parigi.

Ciò premesso, la delegazione ha dialogato con la **Prima Vice del Defensor del Pueblo, Teresa Jiménez-Becerril Barrio**, competente per le aree educazione, cultura, salute, politiche sociali, sicurezza e giustizia (sono sei le aree di intervento del Difensore: sicurezza/giustizia, educazione/cultura del lavoro, sanità e politiche sociali, economia e finanzia, migrazione, ambiente e pianificazione territoriale). Già europarlamentare dal 2009 al 2019 per il gruppo il PPE, la Prima Vice Jiménez-Becerril Barrio è da sempre particolarmente impegnata sul tema della tutela delle vittime del terrorismo, anche alla luce della grave perdita del fratello assassinato dall'ETA nel 1998 (è stata tra l'altro la proponente della direttiva europea 2012/29UE del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato).

Assistita dal Capo di gabinetto Jose Pastor Alfonso e dall'esperto Manuel Lopez Jar, estensore del rapporto tematico "*Violencia vicaria de género - Las otras víctimas*" (depositato agli atti della Commissione), la dottoressa Jiménez-Becerril Barrio, nel descrivere la natura e le attività del **Defensor del Pueblo** con

riferimento ai temi di interesse per la delegazione italiana, ha precisato che esso non può interferire con l'operato del potere giudiziario e che i suoi atti tipici si esplicano in atti di indirizzo o al più in raccomandazioni. Rappresentando il garante dei diritti dei cittadini, il Difensore del Popolo spagnolo può, però, esprimersi formalmente sulle tempistiche dei processi e sulle carenze strutturali dei tribunali. Può esprimersi anche in materia di servizi di assistenza alle vittime, interagire con i servizi sociali, avviare indagini e presentare denunce presso le autorità competenti.

In materia di violenza di genere, il Difensore del Popolo ha iniziato ad operare nel 1998 a partire da un report pionieristico, finalizzato a promuovere un dibattito pubblico a sostegno della riforma del codice penale, poi varata nel 1999, con cui è stato introdotto nell'ordinamento spagnolo il reato di violenza domestica. Il report ha incoraggiato l'approccio multidisciplinare al fenomeno che sarebbe, poi, stato adottato formalmente dalla Spagna con la legge organica del 2004.

Le attività del Difensore in questo campo si sono intensificate esponenzialmente a seguito della sigla, nel 2017, da parte di tutte le forze politiche spagnole, delle istituzioni e comunità locali, del “Patto di Stato contro la violenza di genere”, aggiornato nel 2021 e, da ultimo, nel febbraio del 2025, passando dalla previsione di 290 a ben 461 misure di intervento e con l'ufficializzazione nel discorso pubblico delle nozioni di “violenza vicaria”, quella cioè agita nei confronti dei minori al fine di arrecare danno e dolore alle donne, e della “violenza digitale”.

In materia di violenza di genere si registrano circa 100 reclami all'anno al Difensore del Popolo: un numero che può apparire esiguo in rapporto al numero complessivo di reclami presentati annualmente, che è pari a 25 mila, ma che è da inquadrare nel contesto di una attenzione rafforzata sulla tematica in chiave preventiva. È stato evidenziato anche un impegno del *Defensor del Pueblo* in materia di vittimizzazione secondaria, con particolare riferimento alla tutela dei diritti dei minori in occasione degli interrogatori, per i quali si assicura la disponibilità di spazi dignitosi e protetti e la presenza di figure qualificate, tra cui sicuramente psicologi e assistenti sociali. Con il più recente rapporto relativo all'anno 2024, è stata segnalata l'attenzione ad un fenomeno in crescita ma poco o per nulla studiato, che è la violenza di genere contro le donne anziane nel contesto del più ampio fenomeno della discriminazione delle persone in base all'età (ageismo).

Ad integrazione dell'intervento della Prima Vice del Difensore del Popolo, è intervenuto l'**esperto Emmanuel Lopez Jara**, approfondendo il ruolo del Difensore all'interno dei Tribunali specializzati istituiti ormai da vent'anni (*Juzgados de Violencia sobre la Mujer*), in cui persistono problematiche connesse alla attribuzione di competenze in materia civile. Si ravvisano lacune formative nel personale preposto a ricevere le denunce, soprattutto nelle zone periferiche e rurali della Spagna, per cui il Difensore è particolarmente impegnato a promuovere la formazione nelle istituzioni e la sensibilizzazione delle comunità. A tal fine è stata segnalata l'imminente istituzione di 40 nuovi sedi di tribunali specializzati in tutto il Paese.

Sul tema dell'organizzazione del sistema giudiziario, il Difensore del Popolo ha segnalato una specifica difficoltà di coordinamento nell'attuazione delle sentenze, in campo civile e penale: troppo spesso, in attesa dell'ultimo grado di giudizio, l'aggressore riesce a far perdere le proprie tracce, anche andando all'estero, a fronte di una normativa che impone la notifica alla vittima sul permanere o il venir meno della condizione detentiva dell'aggressore.

È stata, infine, segnalata un'importante inversione di tendenza, avvenuta nel 2022 sul regime di visite da parte del genitore di sesso maschile maltrattante: in caso di procedimento penale per l'aggressore per violenza di genere possono essere sospese le visite ai figli, anche se la prassi mostra che questa ipotesi è piuttosto rara. In caso di affidamento condiviso, nei casi di violenza questo decade automaticamente (in realtà la Corte di Cassazione ha annullato questo meccanismo automatico in nome del superiore interesse del minore e ora sarà la Corte Costituzionale a dover decidere). Certamente, vi è un orientamento condiviso volto a scongiurare in ogni caso l'utilizzo della forza pubblica in esecuzione di decisioni concernente l'affido dei minori, al fine di non aggravare il trauma già subito a seguito della violenza assistita.

Successivamente, la Commissione ha incontrato presso il Ministero dell'interno i responsabili del **sistema di monitoraggio VioGèn2**, una registro elettronico basato su un algoritmo che consente di censire e

catalogare i casi di violenza di genere, assegnando a ciascun caso uno specifico livello di rischio, un corrispondente protocollo di misure di protezione e coordinando le azioni delle Forze dell'ordine e delle istituzioni. È uno strumento chiave nel sistema spagnolo che ha dato ottimi risultati nella prevenzione e nella gestione dei casi, permettendo un intervento tempestivo e mirato e la riduzione della casistica.

La delegazione ha, in particolare, incontrato la **responsabile dell'Unità sulla violenza di genere studi e formazione Belen Crego Sanchez**, la Capo Servizio del sistema *VioGèn2* **Letizia Matarranz Ortiz** e la Capo Sezione **Silvia Ferrero Hidalgo**.

L'incontro ha permesso alla delegazione di cogliere le specificità del sistema di monitoraggio che è stato sviluppato dalle Forze dell'ordine spagnole come strumento di coordinamento a livello nazionale e territoriale nella prevenzione e gestione dei casi di violenza di genere (*cf. all. 1*). Il dipartimento del Ministero dell'interno spagnolo in cui opera l'unità per l'applicativo *VioGèn2* realizza moduli formativi obbligatori per le Forze dell'ordine a tutti i livelli, sviluppare studi scientifici in collaborazione con le università e coordina in modo costante polizia nazionale e *guardia civil*¹.

I postulati di base dell'applicativo sono essenzialmente due: l'aggressore è per definizione un soggetto di sesso maschile e tra aggressore e vittima deve esserci stato o sussistere un rapporto di convivenza. L'applicativo, nato nel 2017 anche grazie ad un'esperienza maturata sul campo a partire dal 2004, ha trattato fino ad oggi 867.000 casi, di cui allo stato sono 102.000 i casi aperti e 7.400 quelli in supervisione. Vi sono, poi, circa 750 casi dichiarati "inattivi" in quanto il rischio è venuto meno. Grazie a *VioGèn2*, dal 2007 al 2025 la polizia spagnola ha potuto portare a termine circa 7, 5 milioni di valutazioni.

L'obiettivo dell'applicativo consiste nel riunire tutte le informazioni che pervengono sul singolo caso a partire dalla *notitia criminis*, che può formarsi tramite denuncia presentata dalla donna (limitatamente però ad un terzo dei casi) o referto medico o segnalazione da parte di soggetti terzi come psicologi, vicini di casa o insegnanti. Sulla piattaforma, la scheda sul singolo caso è suddivisa in due parti, l'una riguardante l'aggressore e l'altra la vittima, con i relativi dati. Ogni voce è aggiornata in tempo reale: sono registrate tutte le modifiche, dai cambi di residenza, alla situazione detentiva, alla attivazione o meno di provvedimenti come il braccialetto elettronico. La scheda relativa al singolo caso assegna le competenze in base al domicilio della vittima e non in base al luogo in cui la violenza ha avuto luogo, in linea con i criteri di competenza dei tribunali specializzati. Sulla base delle informazioni raccolte e di articolati questionari impostati secondo specifici indicatori, il sistema elabora una valutazione del rischio. Alla luce del livello di rischio attribuito (i gradi di rischio sono quattro: basso, medio, alto, elevato) vengono, poi, adottate misure di tutela che, nel caso di rischio imminente, possono anche comportare la tutela h24 della potenziale vittima da parte di una unità di personale di polizia.

L'applicativo elabora, inoltre, un piano di sicurezza personalizzato che include misure di autotutela, definite in collaborazione tra potenziale vittima e forze di polizia, e la stesura di un rapporto mensile. Il piano di tutela personalizzato include anche gli eventuali minori e gli anziani coinvolti. Misure restrittive o l'eventuale braccialetto elettronico sono adottate con provvedimento del giudice.

L'applicativo si avvale di un sistema di allerta e di avvisi, anche grazie al recepimento di informazioni sulla condizione detentiva dell'aggressore, di cui viene data tempestiva informativa alla vittima, e permette di pervenire ad una raccolta di dati statistici. Esso coinvolge anche squadre forensi e personale specializzato nella interazione con le vittime.

In base alle valutazioni cui perviene l'algoritmo, le unità antiviolenza attuano protocolli di coordinamento tra forze dell'ordine a livello nazionale, regionale e locale, in collaborazione con gli opportuni livelli istituzionali.

¹ In Spagna si tratta di due corpi di sicurezza distinti con ruoli e competenze differenti: la Polizia Nazionale è un corpo civile che si occupa principalmente dell'ordine pubblico e della prevenzione e repressione dei reati, operando nelle aree urbane. La *Guardia Civil*, invece, è un corpo di natura militare con competenze più ampie, che includono la sicurezza cittadina, ma anche la vigilanza in zone rurali, il controllo delle frontiere, la protezione delle infrastrutture critiche e la lotta al terrorismo.

In questo modo l'applicativo *VioGèn2* permette di elaborare una vera e propria strategia di prevenzione, contribuendo in maniera significativa alla riduzione dei femminicidi, che dal 2003 ad oggi sono sostanzialmente dimezzati.

Dagli incontri è emerso che l'algoritmo avanzato *VioGèn2* ha migliorato le connessioni tra il sistema di registri a sostegno dell'amministrazione della giustizia *SIRAJ* ed il sistema di tracciamento telematico *COMETA*, ma non implica l'impiego dell'intelligenza artificiale, che potrà però essere coinvolta in sviluppi futuri.

E' emerso anche che la compilazione della banca dati *VioGèn2* rappresenta un obbligo a carico delle unità delle Forze dell'ordine impiegate, che hanno ben accolto il nuovo strumento e che oggi ammontano a 2.912 su tutto il territorio nazionale e che potranno crescere di ulteriori 3.000 unità istituite a livello locale.

Al quesito della **Presidente Semenzato** sul un coinvolgimento dei centri antiviolenza nella compilazione dell'applicativo, gli interlocutori hanno precisato che i servizi sociali delle comunità autonome hanno accesso all'applicativo con l'autorizzazione della vittima ma non possono inserire dati, che è compito esclusivo della polizia nazionale e della *guardia civil*. L'applicativo, inoltre, non permette all'operatore umano di abbassare il livello del rischio ma soltanto di innalzarlo.

La delegazione ha, poi, incontrato la **Presidente dell'Osservatorio contro la Violenza Domestica e di Genere Esther Erice Martínez**, assistita dalla Consigliera del Consiglio Generale del Potere Giudiziario, **Esther Rojo Beltrán**, e dalla consigliera dell'Osservatorio **María Jesús López Chacón** (cfr. all. 2 e 3).

L'Osservatorio costituisce un ente di natura interministeriale che coordina l'attività dei ministeri coinvolti (Presidenza del Consiglio, Giustizia, Rapporti con il Parlamento, Interno, Finanze, Pari opportunità), dell'ordine degli avvocati e delle procure e prospetta l'opportunità di modifiche legislative e regolamentari. Con l'istituzione dell'Osservatorio la Spagna ha inteso conformare l'azione amministrativa all'approccio integrale e onnicomprensivo previsto dalla normativa, anche al fine di corrispondere adeguatamente alla complessità dei reati di violenza di genere, che impongono risposte articolate e coordinate sul piano legale, sociale, economico, psicologico. L'Osservatorio monitora le Amministrazioni centrali e l'attività delle Commissioni provinciali di coordinamento sulla violenza di genere. Tra le sue competenze rientra il controllo sui protocolli, la redazione di statistiche, anche sulla base di dati forniti dai tribunali, e la stesura di uno studio a cadenza annuale sulla giurisprudenza. L'Osservatorio affronta anche temi concernenti la formazione, la comunicazione pubblica e le condotte sui luoghi di lavoro.

Di grande interesse per la delegazione è stato il colloquio con le rappresentanti delle omologhe Commissioni parlamentari istituite presso il Senato spagnolo: la **Presidente della Commissione sulla Violenza di Genere sen. Verónica Casal** (Partito Popolare) e la **Presidente della Commissione per le Pari Opportunità sen. Rosa Romero Sanchez** (Partito Popolare). All'incontro hanno partecipato anche le senatrici **Miriam Bravo**, Consigliera del Gruppo Popolare nella Commissione per le Pari Opportunità; **Nuria Medina**, portavoce del Gruppo Socialista (PS) nella Commissione per le Pari Opportunità; **Maria del Carmen Silva**, portavoce del Gruppo Socialista (PS) nella Commissione sulla Violenza di Genere.

Con le colleghe spagnole la **Presidente Semenzato** ha condiviso la considerazione che Italia e Spagna sono accomunate da un approccio *bipartisan* tra le forze politiche sui temi della violenza di genere e ha segnalato le questioni di maggiore interesse da parte italiana: la condizione degli orfani di femminicidio, la gestione dei braccialetti elettronici, la vittimizzazione secondaria, la violenza assistita e la violenza economica.

Le parlamentari spagnole hanno tracciato un quadro convergente, in linea con lo spirito del Patto di Stato del 2017, che ha elevato il tema della violenza di genere a "questione di Stato". Il Paese era già stato avviato una riflessione su questi temi a partire dal 1997, dopo il clamoroso caso di Ana Orantes, uccisa otto giorni dopo aver denunciato in televisione gli abusi subiti dall'ex marito. Con il Patto di Stato è stato lanciato un messaggio molto importante alla società spagnola, tanto più alla luce della evoluzione che il Patto ha subito con l'aggiornamento del 2025, che contempla anche il fenomeno della violenza economica, oltre che di quella vicaria ed assistita.

Nell'evidenziare che in Spagna la normativa è incentrata sulla tutela delle vittime, le senatrici spagnole hanno segnalato che la violenza economica non è ancora oggetto di considerazione da parte della legge e dunque non può ancora costituire materia per la giurisprudenza spagnola specializzata. Certamente, è stato condiviso l'auspicio affinché la violenza economica possa entrare al più presto nella disciplina nazionale.

La senatrice Bravo è, in particolare, intervenuta sul tema dei braccialetti elettronici, che in Spagna vengono utilizzati in casi limite, segnalando che attualmente si annoverano circa 1.000 casi di impiego. Da parte del Parlamento è stata avanzata una richiesta *bipartisan* al Governo affinché lo strumento possa essere utilizzato non soltanto nei casi di rischio estremo, come avviene oggi, ma anche nei casi di rischio medio, che in questa fase ammontano a circa 15.000 dossier secondo il sistema *VioGèn2*.

Su stimolo della **deputata Zanella**, dall'incontro è emerso anche lo spunto a muovere verso una normativa europea complessiva che armonizzi le normative nazionali, pur nel rispetto delle specificità dei singoli Stati membri, ed uno scambio di vedute sul tema del patriarcato. La **senatrice Leonardi** ha da parte sua segnalato alle colleghe spagnole i lavori in corso presso la Commissione giustizia del Senato italiano sul progetto di legge per l'introduzione della fattispecie di femminicidio nel diritto penale italiano.

Nel prosieguo, la delegazione italiana ha incontrato presso il Ministero della Giustizia **una rappresentanza di magistrati spagnoli**: la **Direttrice generale per la cooperazione giuridica internazionale**, Eva María Pérez Martínez; la magistrata **presidente del Tribunale per la violenza contro le donne n.1 di Madrid**, María Jesús López Chacón; la **consigliera dell'Unità pari opportunità del Ministero di Giustizia**, Rebeca Palomo Díaz, ed il **Procuratore in materia di violenza sulla donna**, Manuel José Rivas Martín.

Al quesito della **Presidente Semenzato** su quale sia la misura normativa più efficace adottata dalla Spagna e quali siano i fronti di impegno futuro, la consigliera **Chacón** ha certamente indicato nella legge organica 1/2004 il maggior riferimento, anche perché condivisa all'unanimità dalle forze politiche, e nei Tribunali specializzati in materia di violenza nei confronti delle donne l'istituzione chiave che permette una relazione più diretta e completa con tutti i soggetti coinvolti. Ha sottolineato l'importanza della legge del 2003 che ha introdotto l'ordine di tutela (*orden de protección*) che consente procedure più rapide e la possibilità per i tribunali di adottare allo stesso tempo misure penali e civili. Tra le altre, ha citato anche l'ordine di affidamento e le misure relative all'abitazione familiare e al mantenimento. La Direttrice **Martínez** ha quindi richiamato le norme codicistiche, nonché la legge sull'ordinamento giudiziario e la legge sullo statuto organico della Procura generale, che consentono alla Spagna di trattare la violenza nei confronti delle donne sulla base dei quattro pilastri della Convenzione di Istanbul e dei quattro pilastri della Direttiva UE 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, interamente recepita dall'ordinamento spagnolo. E' stata segnalata l'obbligatorietà di almeno tre corsi di formazione per i magistrati, periodi di tirocinio presso i tribunali specializzati e la formazione continua. La materia è peraltro inclusa tra gli argomenti e le tracce per i concorsi pubblici.

Dopo l'intervento dell'onorevole **Patriarca** sulla Direttiva UE 2024/1385 e sulla definizione di "stupro", definizione non univoca in ambito comunitario, la consigliera **Rebeca Palomo Díaz** ha segnalato di avere partecipato in prima persona al dibattito in sede europea in qualità di esperta spagnola lamentando il mancato consenso tra tutti gli Stati membri sulla questione del consenso. La Spagna, con la legge organica 10/2022 sulla violenza sessuale, nota anche come legge "solo sì è sì", ha notoriamente preso una posizione assai netta. Sulla linea delle colleghe si è espresso il Procuratore **Rivas Martín**, che ha riferito le cifre sui femminicidi in Spagna: 1309 donne uccise dal 2004 ad oggi, di cui 15 nel 2025 e con una media di circa 58-59 casi ogni anno. A partire dal 2013 in Spagna si conteggiano anche gli orfani di femminicidio minorenni, che ad oggi risultano 480. Il magistrato si è soffermato sul fenomeno della violenza vicaria, fenomeno riconosciuto dal sistema normativo spagnolo a partire dal 2021 e considerato la forma più estrema di violenza di genere: ad oggi si contano 64 minori uccisi e nel solo 2024 sono stati 9 i figli e figlie di donne vittime di violenza di genere uccisi dall'ex partner. Ha posto l'accento sull'importanza di quanto è accaduto in Spagna con il Patto di Stato del 2017, che ha creato consenso rispetto a misure come la sospensione dell'esercizio della responsabilità genitoriale e la sospensione del regime di visite per assicurare alle vittime un contesto di tranquillità.

Il magistrato ha evidenziato che con la legge del 2004 è stata istituita la sezione della Procura specializzata in materia di violenza nei confronti delle donne (*Fiscalía Especializada en Violencia contra las Mujeres*), competente per reati sessuali che avvengano all'interno di un contesto di relazioni di coppia, diretta da una Procuratrice (*Fiscal de Sala Delegada de Violencia sobre la Mujer*) di recente nomina e alla quale sono assegnati tre sostituti procuratori, incaricati di uniformare e coordinare l'azione dei 50.000 procuratori delegati (*Fiscales delegados*) e di collegamento (*Fiscales de enlace*) in materia di violenza di genere a livello provinciale. Si tratta di un passaggio fondamentale per l'azione dei pubblici ministeri, perché in Spagna i pubblici ministeri non hanno ancora poteri istruttori, come invece accade in altri Paesi. I sostituti procuratori assegnati a tale sezione (*Fiscales Adscritos*) si occupano di uniformare e coordinare l'azione dei procuratori su tutto il territorio nazionale in materia di violenza nei confronti delle donne.

Quanto alla rete dei tribunali specializzati, essa è ancora in via di completamento: a Madrid ci sono undici Tribunali specializzati, sette tribunali penali dedicati esclusivamente a casi di questo tipo, due sezioni dedicate della Corte d'appello (*Audiencia Provincial*) e un organo di esecuzione penale per garantire l'effettiva attuazione delle sentenze di condanna in materia. Laddove i tribunali non siano ancora istituiti, come ad esempio nel caso di Valencia, è comunque garantita la presenza di magistrati formati e la copertura da parte dei tribunali ordinari.

Dal colloquio è emerso, infine, che i Tribunali specializzati a partire da dicembre 2024 saranno competenti per un novero più ampio di fattispecie previste dalla Convenzione di Istanbul, in cui la vittima sia una donna, come i matrimoni forzati e le molestie. Questo ampliamento delle competenze potrà tradursi in una maggiore tutela per le vittime ma anche, paradossalmente, in una minore tutela, poiché i tribunali potranno essere sovraccaricati di troppo nuovi casi. È un punto critico che desta preoccupazione sia tra le procure sia tra i giudici, e che andrà monitorato con attenzione nei prossimi mesi.

La delegazione italiana ha, nel prosieguo, visitato un **centro di accoglienza** per donne vittime di violenza di genere. Si è trattato, nello specifico, di una casa di accoglienza di secondo grado, cui accedono donne preliminarmente accolte in case rifugio e a valle di una valutazione compiuta da apposite commissioni. In tale tipologia di strutture, che nella comunità di Madrid ammontano a 55 centri assicurando 116 posti letto, è contemplata la permanenza per al massimo un anno, durante il quale la donna, unitamente al nucleo familiare, è presa in carico da tutti i punti di vista. Al termine di questo periodo, la donna può disporre di "appartamenti tutelati", di cui si assume il mantenimento. Tenuto conto del tempo trascorso nella casa rifugio iniziale nel centro di accoglienza e negli appartamenti tutelati, il ciclo complessivo di tutela può arrivare a coprire un triennio.

Nel corso dell'incontro è stata data ampia descrizione sulle modalità di accesso e di permanenza delle donne all'interno del centro, con una sottolineatura sul fatto che in tali strutture le donne sono supportate nell'elaborare e nel gestire un autentico "cambio di pelle" esistenziale, in cui sperimentano un cambio radicale di abitudini e di riferimenti.

Durante la permanenza nel centro di accoglienza sono numerose le attività organizzate per aiutare le donne ad elaborare il dolore e a costruire una prospettiva di vita oltre la violenza. Tali attività coinvolgono pienamente i minori di cui ci si prende cura anche ai fini della ripresa del percorso scolastico.

Dal confronto con le operatrici è emerso che nel modello spagnolo le case di accoglienza sono prevalentemente pubbliche: i centri di natura privata esistono ma operano comunque sulla base di sovvenzioni pubbliche. È tenuto in alta considerazione il coordinamento tra le case di accoglienza e gli uffici del lavoro per promuovere l'inserimento professionale delle donne, per le quali sono previsti percorsi formativi personalizzati ed una assistenza specialistica. Il reinserimento professionale delle donne vittime di violenza è incoraggiato anche attraverso agevolazioni alle aziende che assumono donne che abbiano compiuto percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

L'agenda di incontri si è, quindi, completata con la visita presso la **UFAM (Unidad de Atención a la Familia y Mujer)** della Polizia Nazionale spagnola, dove la delegazione ha dialogato con la **Commissaria Cristina Marí, Capo dell'Unità Centrale**, e con l'**esperta dell'unità di analisi, Carmen Pérez (cfr. all. 4)**. L'Unità, preposta ad attività di investigazione e di prevenzione, può contare sulla struttura centrale e su 173

realità territoriali. L'Unità è nata formalmente nel 2015 ma le attività sul tema della violenza di genere sono, di fatto, iniziate nel 1986. L'UFAM trova il proprio radicamento giuridico, oltre che nella Convenzione di Istanbul, nel Piano strategico per la Polizia Nazionale 2022-2025 che ha tra i propri obiettivi l'assistenza alle donne nella fase di denuncia, il coordinamento con le istituzioni, la formazione continua, il trattamento delle persone vulnerabili (minori, donne straniere, persone anziane, persone con disabilità). Rientrano tra le dell'UFAM anche le sottrazioni internazionali di minori (fenomeno in forte crescita), le molestie informatiche di genere, le violenze tra minori, la pornografia minorile, le mutilazioni genitali femminili, il nesso tra sette e violenza sessuale, la violenza sessuale collegata al terrorismo jihadista.

Nello scambio con la delegazione italiana è emerso che nel personale dell'UFAM vi è nei fatti una prevalenza di donne rispetto agli uomini ma nell'incarico di capo dell'unità si sono alternati uomini e donne, senza particolari problemi. Tutti gli agenti devono attenersi ad un manuale procedurale che a breve, il 30 giugno prossimo, sarà pubblicato in una versione aggiornata. La Commissaria Mari ha anche osservato che l'applicativo *VioGèn2* è assai utile ma non sempre risolutivo: è comunque uno strumento e non una soluzione e nella gestione del fenomeno della violenza di genere non si può prescindere dal dato di sensibilità e di esperienza degli operatori formati e attivi sul campo.

A margine della visita di studio, la delegazione ha incontrato, infine, il **Console Generale a Madrid, Spartaco Caldararo**, nonché i rappresentanti del **COMITES** ed ulteriori esponenti della comunità italiana *in loco*.

La missione di è conclusa con l'inaugurazione da parte della Presidente Semenzato con l'**Ambasciatore d'Italia a Madrid, Giuseppe Buccino Grimaldi**, di una “**panchina rossa**”, installata nei giardini dell'Ambasciata, come “simbolo della lotta contro ogni forma di violenza sulle donne, in memoria delle voci strozzate, in difesa di chi ancora lotta. Una società che non rispetta le donne è una società ingiusta, impossibilitata a crescere nell'armonia, incapace di proteggere il suo futuro.”, come recita in italiano e in spagnolo la targa collocata a lato della panchina, a testimonianza del comune impegno di Italia e Spagna contro il femminicidio e la violenza di genere.

**VioGén 2**

Comprehensive Monitoring System in cases of Gender-based Violence (VioGén System)

GENERAL DESCRIPTION

DEFINITION

In 2004, Spain passed a law to comprehensively combat gender-based violence. This law states that public authorities "will draw up collaboration plans that ensure the organized rollout of initiatives for the prevention and prosecution of gender-based violence and the care of its victims. These initiatives should involve the health authorities, the judicial authorities, national law enforcement and security agencies, social services and equality organizations".

Thus, in compliance with these legal requirements, the VioGén System was launched in July 2007. It serves as a comprehensive monitoring system for cases of gender-based violence with the following objectives:

1. Gather various public institutions with competencies in the field of gender-based violence.
2. Integrate all relevant information deemed necessary, promoting its efficient exchange.
3. Facilitate the assessment of the risk of recidivism.
4. Provide protection and follow-up to victims nationwide, based on the assessed level of risk.
5. Enhance preventive efforts by issuing warnings, alerts, and alarms through an automated notification subsystem whenever an incident or event that may endanger the victim's integrity is detected.

The VioGén System is a web application that multiple institutions involved in the prevention of gender-based violence in Spain use daily. These institutions include:

- Law Enforcement Agencies.
- Penitentiary Institutions.
- Justice System.



- Public Prosecutor's Office (including the Institutes of Legal Medicine and Forensic Sciences, and the Victim Assistance Offices).
- Social Services.
- Ministry of Gender Equality.

The VioGén System handles big data, currently encompassing over 850,000 cases of gender-based violence. More than 100,000 of these cases receive direct police attention through protection measures tailored according to the assessed risk level of each case.

The System electronically integrates the internal regulations of mandatory compliance for the State Law Enforcement Agencies. At present, all of them have been consolidated and updated in the following protocols:

- **Protocol Zero:** This protocol aims to strengthen the protection and safety of victims of gender-based violence and their children. It includes not only those who file a complaint but also women at risk who do not report and those who choose not to continue with the criminal procedure. This approach aims to create a more effective protection network by connecting social services and specialized care.
- **Protocol 2025:** This protocol provides a comprehensive update of procedures for preventing gender-based violence and protecting victims. It includes a revised police risk assessment, victim safety management, and case monitoring through the new VioGén 2 System.

Within the institutional framework addressing gender-based violence, the VioGén System stands out as a highly sophisticated application that integrates various functionalities aimed at preventing revictimization. One of the most notable features of VioGén is the Police Risk Assessment. This assessment serves as the starting point for managing case risk. It involves actions designed to reduce the likelihood of a new violent episode once the specific risk is assessed. Consequently, both the risk assessment forms, and all subsequent procedures undergo constant review to enhance their effectiveness in reducing violence. Given the multifactorial nature of violence, no single element can be deemed decisive on its own.

An exhaustive police protocol has been implemented, detailing precise actions required at each stage of a case, including initial evaluations, follow-ups, case inactivation, recidivism, and high-complexity cases. This protection scheme is

**VioGén 2**

complemented by a catalogue of actions that enhance protection operations for each risk level, focusing on both effectiveness and efficiency. These tasks are supported by the Personalized Security Plan, which allows police officers to specify and agree with the victim on a series of self-protection actions (for them and any minors in their care) aimed at improving the victim's perception of risk. All these protection and self-protection measures, tailored to the specifics of each case and risk scenario, are crucial in significantly reducing the likelihood of a new aggression. However, a more comprehensive risk management approach is always advisable, incorporating actions from the Justice System and other relevant operators.

BASIC CONCEPTS

The VioGén System contains “cases of gender-based violence”. A Case contains all the information that relates a victim to a single aggressor.

The status of a **Case** may change over time: we may find a case to be inactive, active or supervised depending on the monitoring and police attention to which it is subjected, once its circumstances have been analyzed.

Risk assessment: an instrument that estimates the likelihood of further violent victimization in a specific period based on the assessment of several factors and indicators that have been shown to be related to re-offending in this context. These forms are fully integrated in the System:

- **VPR (Police Risk Assessment):** used in the first risk assessment when a Case is registered, and every time a new victimization occurs.
- **VPER (Police Evaluation of Risk Evolution):** used to periodically evaluate the level of risk during the monitoring of a case.

Annotations: allows the immediate exchange of information on a case among the different institutions that have an active role in its follow-up and the protection of the victim.

Automated notifications: a system of alerts that communicates any important event or circumstance in the case that may affect the protection of the victim.

**VioGén 2**

PERSONAL SAFETY PLAN (PSP)

Currently, both the VioGén System as a whole, and its functionalities and protocols for police assessment and management of gender-based violence risk are undergoing significant technical maturation. An example of this progress, aside from improvements in the forms, is the renewal of the Personalized Security Plan (PSP). This plan not only aligns with the risk level provisions for each case and circumstance but also offers self-protection measures for victims. The PSP promotes the active participation of victims in their safety, considering their personal circumstances and special protection needs, as well as those of any dependent minors. Additionally, efforts continue to address High Complexity Cases in Risk Management for gender violence, always striving for maximum effectiveness and efficiency in first-level preventive actions, with special attention to victims in vulnerable situations.

Contact

ses.viogen@interior.es





OSSERVATORIO CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y DE GÉNERO

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Juzgados de Violencia sobre la Mujer



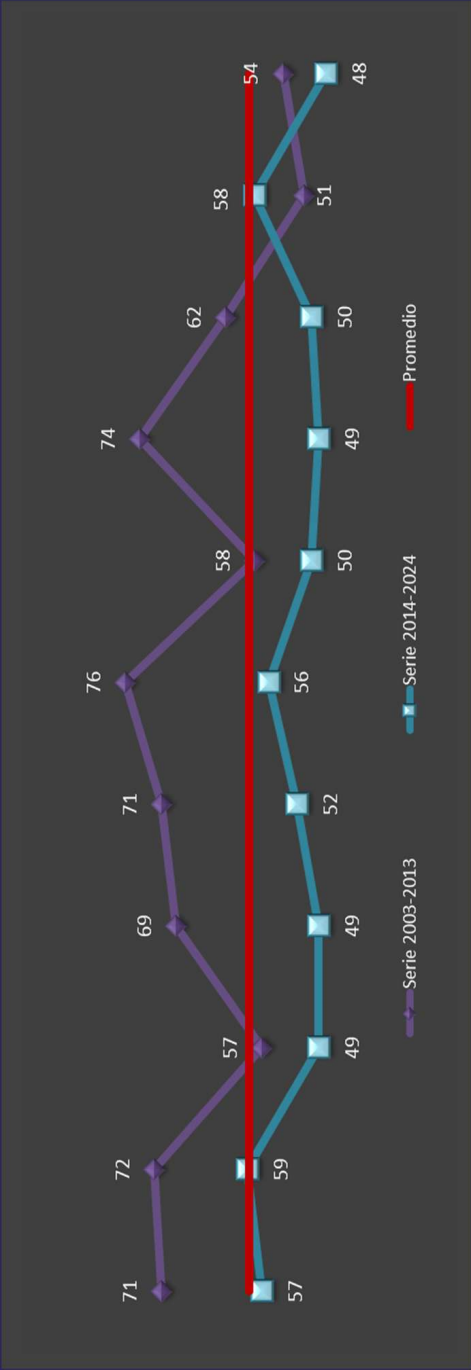
- 121 Juzgados exclusivos
- 314 Juzgados compatibles
- 42 Juzgados de lo Penal especializados

**Tasa de
muertes VG
por millón de
mujeres**

**Año 2003: 3,3
71 mujeres muertas**

**Año 2024: 1,9
48 mujeres muertas**

Muertes por violencia de género ámbito pareja o expareja



Muertes por violencia de género ámbito pareja o expareja

Total
2003-2024
1.293

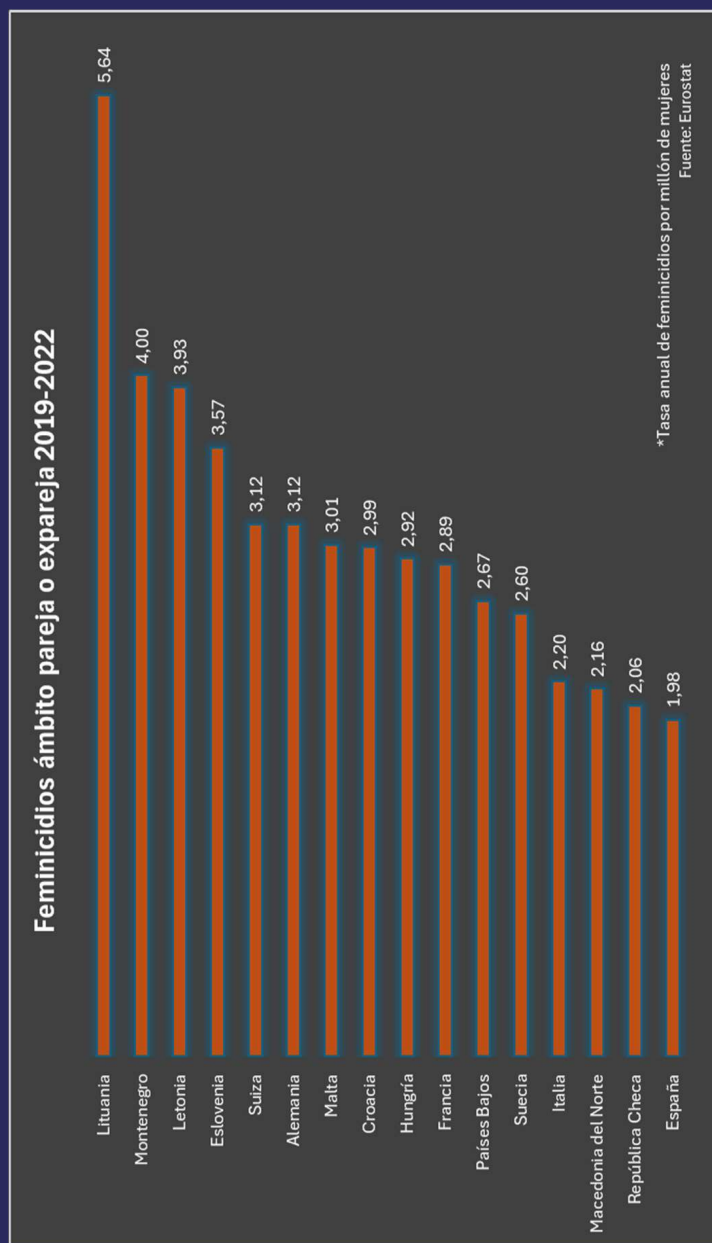
Promedio
2003-2021
65,0

Promedio
2003-2021
52,5

Ritmo
2003-2021
1 caso cada
5,6 días

Ritmo
2014-2024
1 caso cada
7,0 días

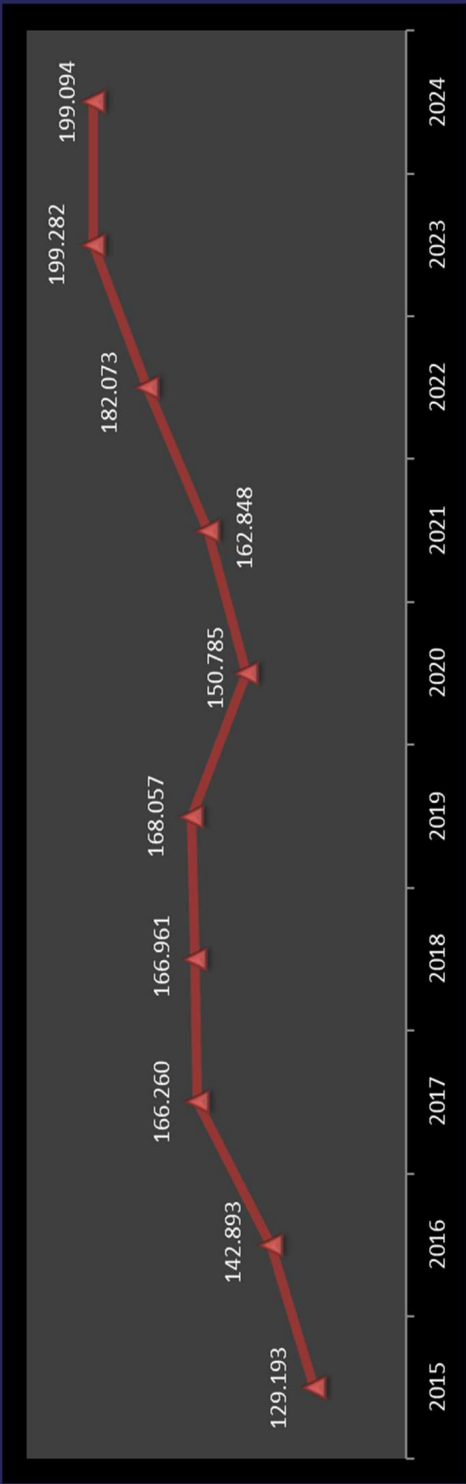
Comparativa europea 2019-2022



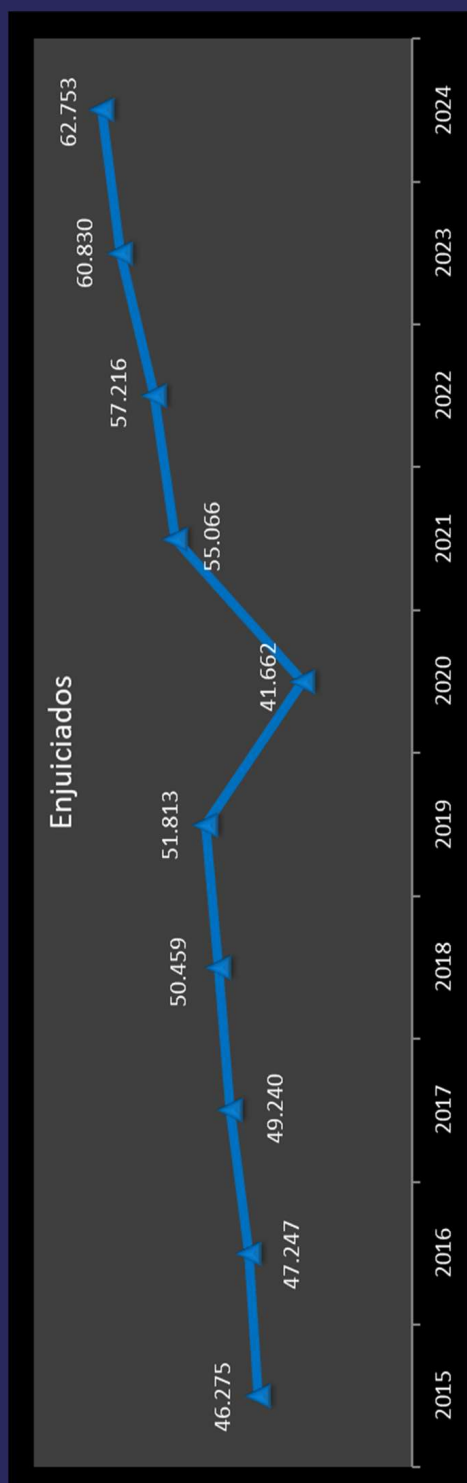
Política de datos

- Más de 20 años de datos. Series históricas
- Datos oficiales
- Coordinación entre fuentes
- Disponibilidad y transparencia

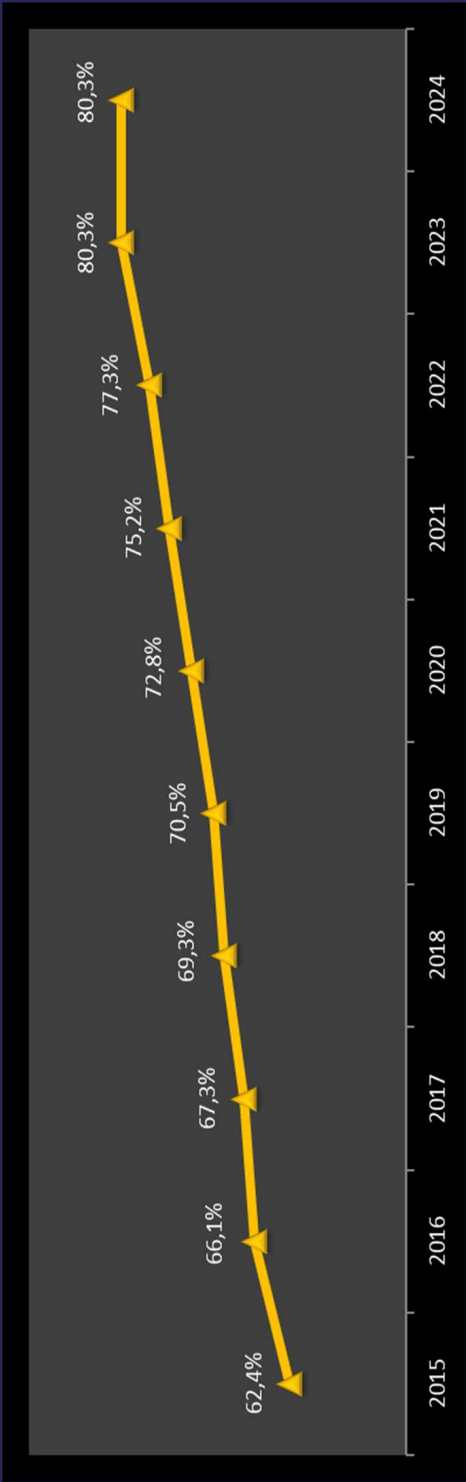
Denuncias



Enjuiciados por violencia de género



Condenas



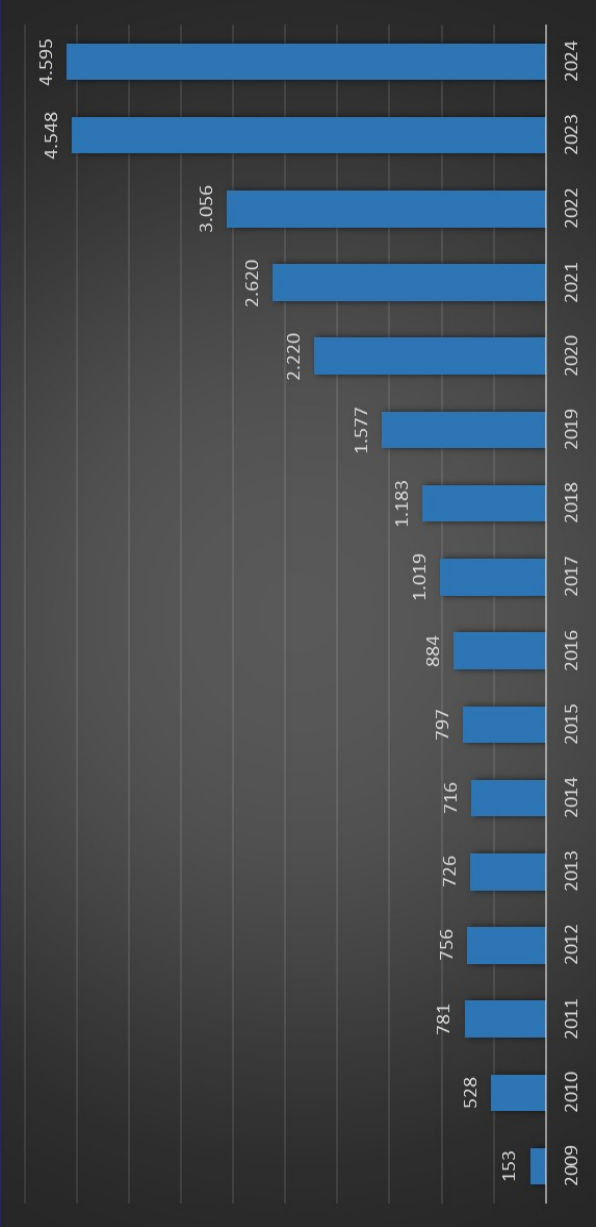
Órdenes y medidas de protección



Medidas civiles adoptadas



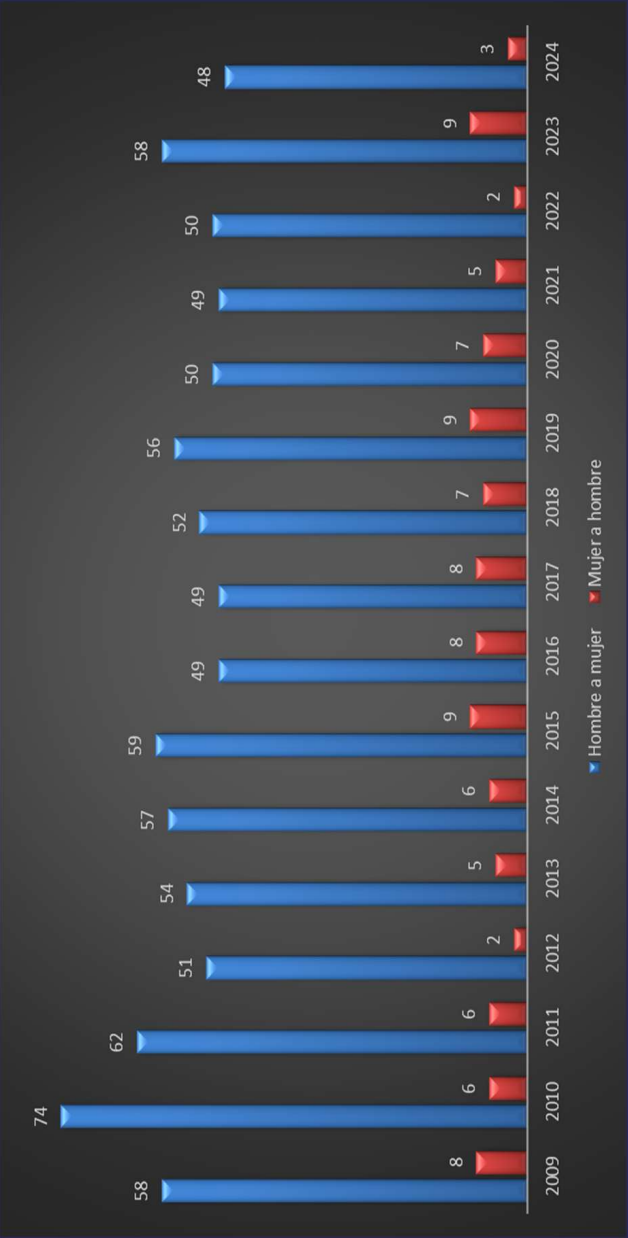
Dispositivos telemáticos activos



Ratio de víctimas que se acogen a la dispensa de la obligación de declarar



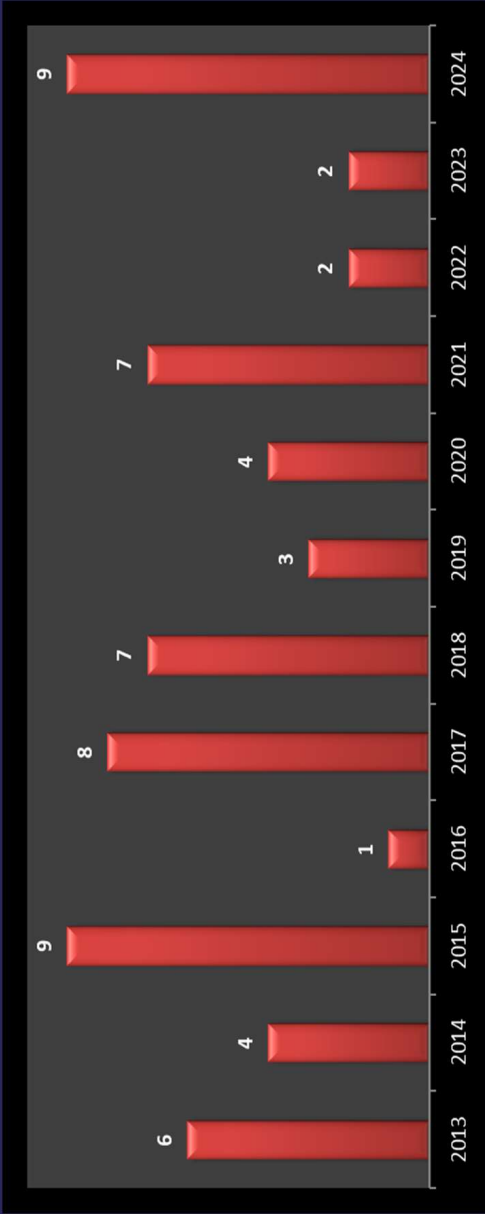
Serie histórica homicidios ámbito pareja o expareja



% homicidios cometidos por hombres en ámbito pareja o expareja



Muertes de menores por violencia de género









OBSERVATORIO CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y DE GÉNERO

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL



¿QUÉ ES?

El Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género es un instrumento de análisis y de actuación que, en el ámbito de la Administración de Justicia, promueve iniciativas y medidas dirigidas a erradicar el problema social de la violencia doméstica y de género

¿Cuándo nace y quiénes lo integran?

El convenio de constitución del Observatorio fue suscrito el 26 de septiembre de 2002. Está integrado por:

- Consejo General del Poder Judicial, que ostenta la Presidencia.
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Igualdad (Delegación del Gobierno contra la violencia de género)
- Representación CCAA con competencias en materia de Justicia
- Fiscalía General del Estado
- Consejo General de la Abogacía Española
- Ministerio del Interior (incorporación en 2014)
- Consejo General de Procuradores (incorporación en 2015)





Estructura funcional del Observatorio

- Presidencia del Observatorio
- Personal técnico y administrativo
- Ubicación en la sede central del Consejo General del Poder Judicial
- El Grupo de Expertas y Expertos en materia de violencia doméstica y de género



OBJETIVO 1.

Aumentar la eficacia de las actuaciones en el ámbito de la Administración de Justicia, para la erradicación de estas violencias



OBJETIVO 2.

**Mejorar la coordinación entre las instituciones,
participando en la elaboración de protocolos de
actuación**



OBJETIVO 3.

**Ampliar el conocimiento sobre el fenómeno de la
violencia a partir del estudio y análisis de las
resoluciones judiciales y del seguimiento estadístico en
el ámbito judicial**



OBJETIVO 4.

Realizar propuestas de mejoras y reformas legislativas



OBJETIVO 5.

**Especializar a los miembros de la carrera judicial y fiscal
y demás personal al servicio de la Administración de
Justicia**

• Attività di sensibilizzazione e divulgazione

- Premio annuale
- Congresso biennale
- **Collaborazione con il Servizio di Relazioni Internazionali del CGPJ**
- **Jornadas / Talleres / Charlas**
- **Atención a medios de comunicación**





PORTAL WEB

Attività del Osservatorio

Attività del Osservatorio

**Memorias**

Consulta aquí las últimas memorias publicadas sobre violencia doméstica.

**Guías prácticas**

Guías prácticas contra la violencia doméstica y de género

**Premios y Congresos**

Los congresos que convoca periódicamente el Observatorio pretenden analizar, de una manera interdisciplinar, el fenómeno de...

**Formación****Informes de violencia doméstica y de género**

Los informes se centran en el análisis de las víctimas mortales en el ámbito de la pareja o ex pareja e incluyen...

**Datos estadísticos**

Las estadísticas se publican trimestralmente desglosadas por Tribunales Superiores de Justicia, provincias y partidos judiciales sobre...

Violencia doméstica y de género



El Observatorio contra la violencia doméstica y de género

Actividad del Observatorio

- > Memorias
- > Guías prácticas
- > Premios y Congresos
- > Informes de violencia doméstica
- > Datos estadísticos
- > Formación

Grupos de expertos

La orden de protección

Guías y Protocolos de actuación

Comisión de seguimiento

Directorio de Juzgados de Violencia y

Oficinas de ayuda

Legislación y jurisprudencia

Enlaces de interés

Compartir en







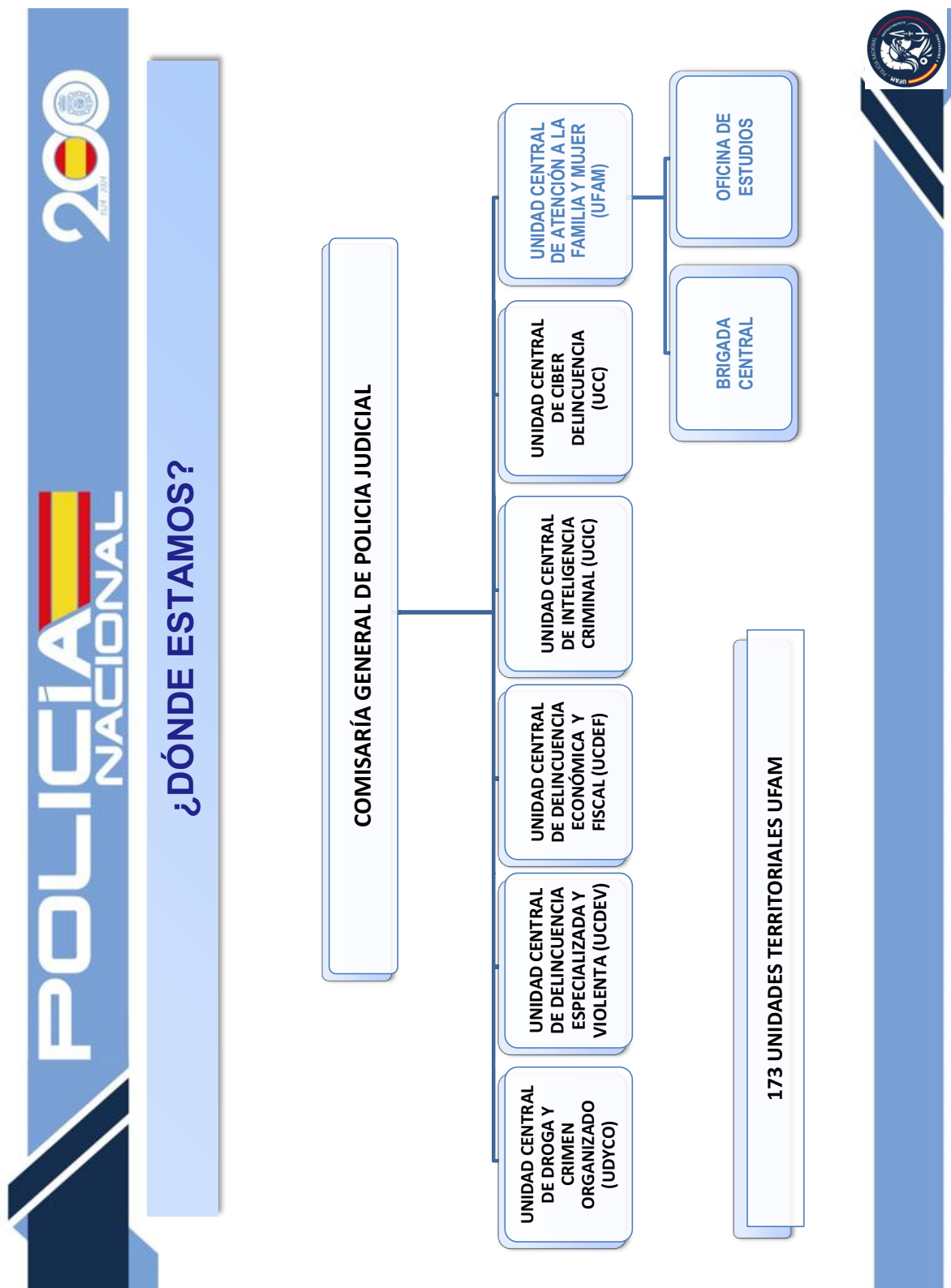
VISITA DELEGACIÓN ITALIANA

Madrid 23-06-2025

Comisaria Principal Cristina MARÍ GARCÍA











MARCO DE TRABAJO UFAM

Normativa nacional e internacional



Estratégico de Policía Nacional 2022 - 2025



Manual de procedimiento para las Unidades de Atención a la Familia y Mujer de Policía Nacional





POLICIA
NACIONAL

PLAN ESTRATÉGICO POLICÍA NACIONAL 2022-2025



Objetivo específico 1

Optimizar la respuesta en protección y atención de las víctimas e investigación de los delitos de violencia contra la mujer, doméstica y sexual, mediante un **tratamiento integral y especializado**.







PLAN ESTRATÉGICO POLICÍA NACIONAL 2022-2025



Objetivo específico 2

Perfeccionar los mecanismos de coordinación institucionales, nacionales e internacionales, persiguiendo la “unidad de acción”.





MANUAL DE PROCEDIMIENTO PARA LAS UNIDADES DE ATENCION A LA FAMILIA Y MUJER DE POLICIA NACIONAL

Guía procedimental que adecúa la actividad policial a la normativa nacional e internacional.

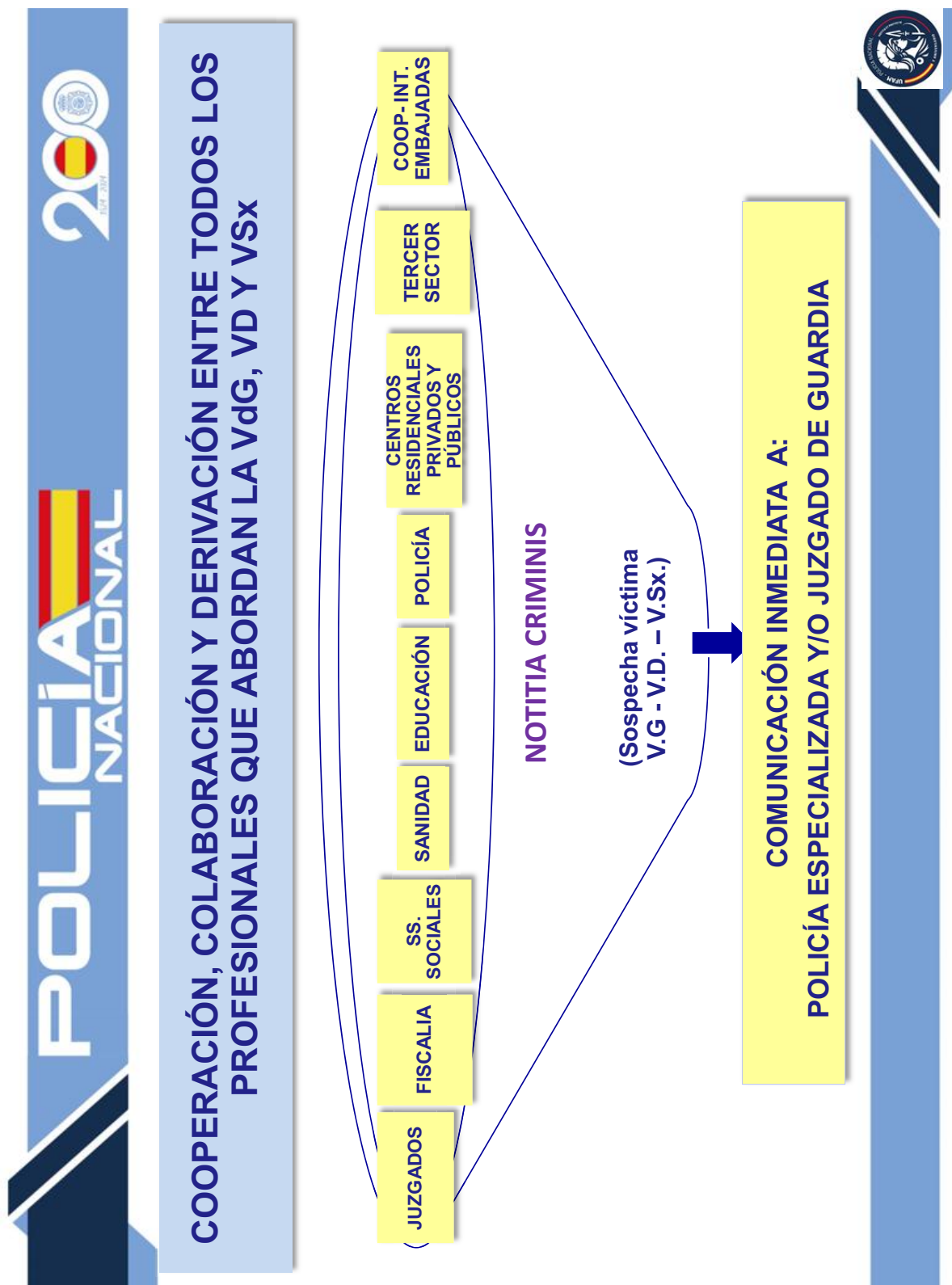
- Establece criterios generales de actuación en el ámbito de la Especialidad
- Recoge la normativa básica en materia de VdG, VD y VSx
- Se regulan las estrategias operativas en sus vertientes de:
 - Investigación.
 - Protección
 - Atención a la víctima.
 - Derivación del caso a otros operadores sociales.





✓ **Formación** → que reciben el personal de UFAM y otras Unidades policiales







POLICÍA
NACIONAL

PLAN ESTRATÉGICO POLICÍA NACIONAL 2022-2025



Objetivo específico 3

Mejorar el tratamiento policial de las personas más vulnerables, víctimas de delitos de VdG, VD o VSx, eliminando las barreras que les impidan acceder a los servicios policiales en igualdad de oportunidades.





ACTUACIÓN POLICIAL ANTE VÍCTIMAS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD

Especial atención a:



- * Menores
- * Personas mayores
- * Mujeres extranjeras
- * Personas con alguna discapacidad





**POLICIA
NACIONAL**



200
1844-2024

FENÓMENOS EMERGENTES

- Ciberacoso de género
- Sustracciones parentales (especialmente internacionales).
- Violencia de género entre menores, agresiones sexuales en grupo
- Uso de pornografía por menores.
- Mutilación genital femenina y matrimonios forzados.
- Retos virales.
- Relación sectas/VdG y VSx
- Relación terrorismo Yihadista/VdG y VSx





VIDEO DE PRESENTACIÓN

Video de presentación, en español y subtitulado en inglés, francés y árabe. (www.policia.es)





19STC0152520