ANNO LXIV - N. 3 LUGLIO - SETTEMBRE 2012

RASSEGNA AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE TRIMESTRALE DI SERVIZIO

TURA.

LE DI
ENDO
ARTE.

aams
amministrazione autonoma dei monopoli di stato

CONTENZIOSO COMUNITARIO ED INTERNAZIONALE

Strumenti legali europei e degli Stati Membri per la prevenzione e repressione della violenza contro le donne e la violenza domestica

Antonella Anselmo*

SOMMARIO: 1. Prenessa - 2. La dimensione del fenomeno e la sua definizione giuridica. Consiglio d'Europa: la Raccomandazione Rec (2002) 5 del Consiglio dei Ministri agli stati Membri sulla protezione delle donne dalla violenza - 3. La Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica - 4. Le politiche comunitarie e gli strumenti dell'UE - 5. Gli Stati membri: il caso della Spagna.

1. Premessa.

Parlare di violenza nei confronti delle donne e di violazione dei loro diritti fondamentali in un ambito sopranazionale è una grande impresa. Ritengo quindi opportuno limitarmi ad una breve riflessione ragionata sulle linee evolutive che caratterizzano le varie azioni di intervento nel continente europeo, riferibili rispettivamente al Consiglio d'Europa e all'Unione Europea, anche al fine di valutarne l'efficacia e l'incisività.

Preliminarmente ritengo tuttavia necessaria una breve premessa.

Il recente riconoscimento del premio Nobel della pace all'Europa conferisce l'esatto inquadramento della genesi, sotto il profilo storico, sociale e giuridico, del fenomeno della violenza nei confronti delle donne.

Questa la motivazione dell'alto riconoscimento: *"il successo nello sforzo per la pace e la riconciliazione, per la democrazia e i diritti umani"*. Risuo-

---

(*) Avvocata del Foro di Roma e membro del comitato promotore "Se Non Ora Quando?".

Il presente scritto costituisce l'intervento della Autrice all' "Incontro nazionale MAI + COMPLICI!", Torino, 13 e 14 ottobre 2012.

nano evidentemente nelle citate parole la memoria, i ricordi, gli orrori, le macerie dei conflitti mondiali e dei regimi totalitari che hanno segnato la recente storia europea e gli esiti di una ricostruzione e pacificazione post-bellica, che hanno trovato risposte nell'integrazione europea.

La qualità "democratica" nello spazio comune europeo, indubbiamente non ancora compiuta, è dunque garanzia di tutela dei diritti fondamentali. Vi è inoltre una stretta correlazione tra pienezza della cittadinanza e il rispetto dei diritti umani. Per questa ragione credo che non vi sia possibilità di uscita dalla crisi economica se si ammettono ricadute che contemplino livelli "inferiori" di tutela dei diritti fondamentali.

E questo è tanto più vero se è riferito ai diritti umani delle donne.

Questa duplice consapevolezza è alla base di ogni azione e politica attiva di intervento per la prevenzione e repressione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

2. La dimensione del fenomeno e la sua definizione giuridica. Consiglio d'Europa: la Raccomandazione Rec (2002) 5 del Consiglio dei Ministri agli stati Membri sulla protezione delle donne dalla violenza.

Il primo elemento di analisi deve essere incentrato su quelle che sono le elaborazioni, gli studi e le azioni del Consiglio d'Europa, sia per la sua ampia rappresentatività (include ben 47 paesi membri facenti parte del continente europeo), sia per la missione.

Il Consiglio d'Europa - costituito nel 1949, nell'immediato dopoguerra - si pone infatti come obiettivo di favorire la creazione di uno spazio democratico e giuridico comune in Europa, nel rispetto della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e di altri testi di riferimento relativi alla tutela dell'individuo. La tutela dei diritti umani fondamentali delle donne e la parità di genere, attuata mediante l'applicazione della CEDU, rientra pertanto a pieno titolo nelle finalità istituzionali del Consiglio d'Europa.

A fronte di una copiosa attività di studio, elaborazione e produzione di atti, prevalentemente aventi natura di risoluzioni e raccomandazioni, si evidenzia tuttavia una scarsa capacità di incidere in termini di efficacia nel determinare la regressione del fenomeno.

Gli atti di maggior rilievo emanati del Consiglio d'Europa sono la Raccomandazione Rec (2002) 5 del Consiglio dei Ministri agli stati Membri sulla protezione delle donne dalla violenza, adottata il 30 aprile 2002 e la Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica del 2011.

La Raccomandazione Rec (2002) 5 costituisce il primo atto di analisi e definizione giuridica del fenomeno ed introduce un approccio globale e trasversale al problema: tuttavia data la sua natura la stessa si limita ad indicare una priorità politica agli Stati, senza imporre agli stessi specifici vincoli (*soft law*).

La Convenzione - viceversa - è il primo strumento vincolante per gli Stati aderenti, che attribuisce cogenza ai mezzi e alle azioni già contemplate dalla Raccomandazione, rendendo più incisivo l'approccio multidisciplinare ed integrato.

Con la Raccomandazione Rec (2002)5 il Consiglio d'Europa recepisce sia l'elaborazione dei movimenti femministi in ambito internazionale sia i principi fondamentali contenuti nelle Convenzioni internazionali di lotta e contrasto alla violenza di genere.

Mi riferisco, sul piano dogmatico e di pensiero, agli studi di Diana Russell (1) sul *"Femicidio"* e di Marcela Lagarde (2) sul *"Femminicidio"*, elaborati nel corso degli anni Novanta, in cui si individua la stretta correlazione tra la violenza e l'essere donna della vittima e, dunque, la matrice maschilista e patriarcale del crimine.

Dal punto di vista giuridico il punto di partenza è senza dubbio la Convenzione Cedaw per l' *"Eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne"* del 1979 (3) e la Piattaforma di Azione della Conferenza ONU di Pechino del 1995.

Detta complessa elaborazione dommatica, e la conseguente produzione giuridica in ambito internazionale, consente di affermare che

i) la violenza di genere - quale atto palesemente *discriminatorio* - è compressione o negazione del godimento da parte delle donne dei diritti umani e delle libertà fondamentali conformemente ai principi generali di diritto inter-

---

(1) Nel libro *Femicide: The Politics of woman killing*, prima ancora che fossero disponibili indagine statistiche sul fenomeno, utilizza in ambito criminologico e metagiuridico il termine Femmicidio (*femicide*) per indicare la causa principale degli omicidi nei confronti delle donne, intesa quale violenza estrema da parte dell'uomo contro la donna «perché donna». *"Il concetto di femmicidio si estende aldilà della definizione giuridica di assassinio ed include quelle situazioni in cui la morte della donna rappresenta l'esito/la conseguenza di atteggiamenti o pratiche sociali misogine"*. La teoria di Diana Russell diviene universalmente nota ed utilizzata da numerose scienziate per analizzare le varie forme di femmicidio (delitto d'onore, lesbicidio, ecc.).

(2) Il termine *Femminicidio* (femminicidio) è quindi riconducibile al pensiero di Marcela Lagarde *«La forma estrema di violenza di genere contro le donne, prodotto della violazione dei loro diritti umani in ambito pubblico e privato, attraverso varie condotte misogine - maltrattamenti, violenza fisica, psicologica, sessuale, educativa, sul lavoro, economica, patrimoniale, familiare, comunitaria, istituzionale - che comportano l'impunità delle condotte poste in essere tanto a livello sociale quanto dallo Stato e che, ponendo la donna in una posizione indifesa e di rischio, possono culminare con l'uccisione o il tentativo di uccisione della donna stessa, o in altre forme di morte violenta di donne e bambine: suicidi, incidenti, morti o sofferenze fisiche e psichiche comunque evitabili, dovute all'insicurezza, al disinteresse delle Istituzioni e alla esclusione dallo sviluppo e dalla democrazia».*

(3) Nel 1989 la raccomandazione n. 12 del Comitato Cedaw specifica che la violenza contro le donne rientra fra i temi di interesse della Convenzione. Nel 1992 la Raccomandazione 19 chiarisce che entro la definizione di discriminazione è compresa la violenza di genere, vale a dire la violenza che è diretta contro le donne in quanto donne, o che colpisce le donne in modo sproporzionato. Vi rientrano le azioni che procurano sofferenze o danni fisici, mentali o sessuali, nonché la minaccia di tali azioni, la coercizione e la privazione della libertà.

nazionale o alle convenzioni sui diritti umani (4);

ii) che la stessa violenza di genere costituisce un importante problema *strutturale* della società fondato su impari rapporti di potere fra le donne e gli uomini. Di qui la necessità di un coinvolgimento anche degli uomini e della previa rimozione degli ostacoli all'uguaglianza di genere, di natura culturale, sociale ed economica.

La Raccomandazione Rec (2002) 5 è preceduta da un'ampia fase di studio e di monitoraggio.

Le analisi del fenomeno effettuate nei vari Paesi e raccolte dal Consiglio d'Europa presentano un *"volto nascosto"* della violenza nei confronti delle donne: è certo che, per tutti i tipi di violenza, il numero dei casi denunciati e registrati è sensibilmente inferiore alla realtà. Dunque la stima secondo la quale una donna su sei, in Europa, è stata vittima di violenza almeno una volta nella vita testimonia solo l'aspetto *"visibile"* del fenomeno. Appare allora evidente che qualsiasi approccio o azione politica presupponga la creazione di un clima sociale di fiducia e sostegno psicologico alle donne per convincerle ad uscire dal silenzio e dalla vergogna.

Le caratteristiche generali del fenomeno riscontrate dal Consiglio d'Europa sono l'*universalità* e il *carattere multiforme*.

La violenza contro le donne riguarda infatti tutti i paesi, tutte le classi sociali, può colpire persone di qualsiasi età, etnia, religione, quale che sia la loro situazione professionale o personale, o la loro appartenenza ad una minoranza nazionale.

Inoltre la violenza può assumere diverse forme: fisica, verbale, sessuale, psicologica, economica e morale; può essere perpetrata all'interno della famiglia o entro le mura domestiche nella comunità in generale. Alcune situazioni critiche, quali la disoccupazione e la povertà, l'alcoolismo, le crisi politiche, le forti migrazioni e i conflitti armati costituiscono fattori aggravanti nella misura in cui le donne trovandosi in situazione di precarietà divengono un bersaglio privilegiato. Le violenze - che spesso sono il frutto della combinazione di diversi comportamenti aggressivi - hanno quasi sempre conseguenze durevoli sull'equilibrio fisico e/o psichico delle vittime.

Gli studi effettuati dal Consiglio d'Europa riservano un'attenzione del tutto peculiare alla violenza nei confronti delle bambine, che assume caratteri ancor più drammatici e sommersi.

---

(4) Tali diritti e libertà comprendono: a) Il diritto alla vita; b) il diritto a non essere sottoposte a tortura né a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti; c) Il diritto ad una pari protezione ai sensi delle norme umanitarie in tempo di conflitto armato interno o internazionale; d) il diritto alla libertà e alla sicurezza della propria persona; e) il diritto ad una pari protezione da parte della legge; f) il diritto alla parità nella famiglia; g) il diritto al più alto livello possibile di salute fisica e mentale; h) il diritto a condizioni di lavoro giuste e favorevoli. Viene poi chiarito nella Raccomandazione che la Convenzione si applica alla violenza perpetrata dalle autorità pubbliche.

Sul piano delle definizioni la Raccomandazione opta per un'accezione ampia e comunque non esaustiva.

A tal fine si afferma che il termine violenza contro le donne designa

"qualsiasi azione di violenza fondata sull'appartenenza sessuale che comporta o potrebbe comportare per le donne che ne sono bersaglio danni o sofferenze di natura fisica, sessuale o psicologica, ivi compresa la minaccia di mettere in atto simili azioni, la costrizione, la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che in quella privata. Questa definizione si applica, ma non è circoscritta, alle azioni seguenti:

a. La violenza perpetrata all'interno della famiglia o delle mura domestiche ed in particolare le aggressioni di natura fisica o psichica, gli abusi di tipo emotivo o psicologico, lo stupro e l'abuso sessuale, l'incesto, lo stupro fra coniugi, partner abituali, partner occasionali o conviventi, i crimini commessi in nome dell'onore, la mutilazione degli organi genitali o sessuali femminili, così come le altre pratiche tradizionali dannose per le donne, quali i matrimoni forzati;

b. La violenza perpetrata nella comunità in generale ed in particolare lo stupro, gli abusi, le molestie sessuali e le intimidazioni sul luogo di lavoro, nelle istituzioni o in altri luoghi, la tratta delle donne a fini di sfruttamento sessuale;

c. La violenza perpetrata o tollerata dallo Stato o dagli agenti della forza pubblica;

d. La violenza dei diritti fondamentali delle donne in situazioni di conflitto armato, in particolare la presa di ostaggi, la deportazione, lo stupro sistematico, la schiavitù sessuale, la gravidanza forzata e la tratta ai fini di sfruttamento sessuale ed economico".

La Raccomandazione, come già chiarito, è uno strumento di *soft law* in virtù del quale il Consiglio d'Europa sollecita gli Stati membri alla revisione delle proprie legislazioni e all'adozione di piani di azione nazionali, di carattere trasversale e coordinato, volti alla prevenzione e repressione del fenomeno.

Dunque, tale strumento ha assunto un profondo significato culturale, simbolico, politico e metodologico, che ha influenzato le successive politiche, anche in ambito UE, pur non esplicando effetti diretti negli ordinamenti dei singoli Stati Parti.

3. La Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica.

Diverso, in termini di efficacia e cogenza, è lo strumento della Convenzione, che assurge a rango di vincolo nei confronti dello Stato, anche in riferimento alla potestà legislativa ordinaria, in quanto derivante da obblighi internazionali ai sensi dell'art. 117/1 Cost.

Il Consiglio d'Europa ha adottato ad Istanbul l'11 maggio 2011 la Con-

venzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica.

In tale Trattato - in linea di continuità con la Raccomandazione Rec (2002) 5 - si riconosce che il raggiungimento dell'uguaglianza di genere *de jure* e *de facto* è un elemento chiave per prevenire la violenza contro le donne; che la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi, che hanno portato alla dominazione sulle donne e alla discriminazione nei loro confronti da parte degli uomini e impedito la loro piena emancipazione; si riconosce altresì la natura strutturale della violenza contro le donne, in quanto basata sul genere, e in quanto meccanismo sociale cruciale per mezzo del quale le donne sono costrette in una posizione subordinata rispetto agli uomini.

La Convenzione elenca quindi tra le varie gravi forme di violenza, la violenza domestica, le molestie sessuali, lo stupro, il matrimonio forzato, i delitti commessi in nome del cosiddetto *"onore"* e le mutilazioni genitali femminili, che costituiscono una grave violazione dei diritti umani delle donne e delle ragazze e il principale ostacolo al raggiungimento della parità tra i sessi; constata altresì le ripetute violazioni dei diritti umani nei conflitti armati che colpiscono le popolazioni civili, e in particolare le donne, sottoposte a stupri diffusi o sistematici e a violenze sessuali e il potenziale aggravamento della violenza di genere durante e dopo i conflitti. Riconosce che le donne e le ragazze sono maggiormente esposte al rischio di subire violenza di genere rispetto agli uomini e che la violenza domestica colpisce le donne in modo sproporzionato: ricorda infine che i bambini sono vittime di violenza domestica anche in quanto testimoni di violenze all'interno della famiglia.

Dal punto di vista classificatorio la Convenzione - anche qui in linea di continuità con la Raccomandazione Rec (2002) 5 - stabilisce che per *"violenza nei confronti delle donne"* si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare *"danni"* o *"sofferenze"* di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata; che inoltre per *"violenza domestica"* si intendono tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all'interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima.

Le azioni contemplate dalla Convenzione possono essere classificate, rispettivamente, in :

1) Prevenzione (media, stereotipi culturali, educazione, politiche di uguaglianza di genere);

2) Protezione (formazione professionale, rete di sostegno, assistenza sanitaria e legale, pronto intervento, valutazione e gestione dei rischi);

3) Repressione (previsione di fattispecie penali);

4) Monitoraggio (osservatorio, raccolta dei dati, statistiche);

5) Integrazione delle singole politiche (coordinamento tra istituzioni e ONG.).

Di particolare interesse in questa sede mi appare la disciplina sulle figure professionali e sui servizi di supporto, nell'ambito delle politiche di prevenzione e protezione.

L'articolo 15 riguarda la Formazione delle figure professionali.

Gli Stati firmatari devono fornire e rafforzare un'adeguata formazione delle figure professionali che si occupano delle vittime o degli autori di tutti gli atti di violenza in materia di prevenzione e individuazione di tale violenza, uguaglianza tra le donne e gli uomini, bisogni e diritti delle vittime, e su come prevenire la "vittimizzazione secondaria".

Particolare rilievo assume nella formazione la cooperazione coordinata interistituzionale, al fine di consentire una gestione globale e adeguata degli orientamenti da seguire nei casi di violenza.

La Convenzione prevede inoltre (art. 16) programmi di intervento di carattere preventivo e di trattamento rivolti agli autori degli atti di violenza, con particolare riguardo ai reati di natura sessuale, imponendo tuttavia che la sicurezza, il supporto e i diritti umani delle vittime siano una priorità e che tali programmi, se del caso, siano stabiliti ed attuati in stretto coordinamento con i servizi specializzati di sostegno alle vittime.

Stante il profondo legame tra violenza e stereotipi culturali la Convenzione prevede (art. 17) una serie di attività di partecipazione da parte dei media e del settore privato all'elaborazione e attuazione di politiche e alla definizione di linee guida e di norme di autoregolazione per prevenire la violenza contro le donne e rafforzare il rispetto della loro dignità.

Particolare attenzione è dedicata alla previsione degli obblighi generali di protezione e sostegno per proteggere tutte le vittime da nuovi atti di violenza.

In tale prospettiva sono contemplati adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi statali competenti, comprese le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri, le autorità incaricate dell'applicazione della legge, le autorità locali e regionali, le organizzazioni non governative e le altre organizzazioni o entità competenti, al fine di proteggere e sostenere le vittime e i testimoni di ogni forma di violenza.

Occorre inoltre che tali misure, mediante servizi di supporto generale e speciale, siano basate su una comprensione della violenza di genere contro le donne e della violenza domestica e si concentrino sui diritti umani e sulla sicurezza della vittima; su un approccio integrato che prenda in considerazione il rapporto tra vittime, autori, bambini e il loro più ampio contesto sociale; mi-

rino ad evitare la vittimizzazione secondaria; mirino ad accrescere l'autonomia e l'indipendenza economica delle donne vittime di violenze; consentano, se del caso, di disporre negli stessi locali di una serie di servizi di protezione e di supporto; soddisfino i bisogni specifici delle persone vulnerabili, compresi i minori vittime di violenze e siano loro accessibili.

Per servizi di supporto generali, destinati a facilitare il recupero, si intendono le consulenze legali e un sostegno psicologico, un'assistenza finanziaria, alloggio, istruzione, formazione e assistenza nella ricerca di un lavoro.

Le vittime debbono avere accesso ai servizi sanitari e sociali, dotati di risorse adeguate e di figure professionali adeguatamente formate per fornire assistenza alle vittime e indirizzarle verso i servizi appropriati anche al fine di aiutarle a sporgere denuncia.

Riguardo ai servizi di supporto specializzati, secondo una ripartizione geografica appropriata, gli Stati Parti possono istituire servizi di supporto immediato specializzati, nel breve e lungo periodo, per ogni vittima di un qualsiasi atto di violenza, case rifugi, linee telefoniche di sostegno.

L'art. 25, afferente il supporto alle vittime di violenza sessuale, indica la creazione di centri di prima assistenza adeguati, facilmente accessibili e in numero sufficiente, per le vittime di stupri e di violenze sessuali, che possano proporre una visita medica e una consulenza medico-legale, un supporto per superare il trauma e dei consigli.

Per evitare il rischio di isolamento delle vittime la Convenzione sollecita altresì il ricorso alle testimonianze e alle segnalazioni, da parte delle figure professionali, alle organizzazioni o autorità competenti, qualora abbiano ragionevoli motivi per ritenere che sia stato commesso un grave atto di violenza.

La Convenzione sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti della donna e la violenza domestica è stata recentemente firmata dallo Stato Italiano in seguito alle forti pressioni dei movimenti di donne e di alcune forze parlamentari: allo stato si è in attesa della ratifica.

Resterà poi affidato alla discrezionalità del legislatore italiano definire le modalità di organizzazione dei servizi socio assistenziali e l'individuazione dei livelli concreti di tutela, nel rispetto degli obblighi e dei principi discendenti dalla Convenzione.

4. Le politiche comunitarie e gli strumenti dell'UE.

Il processo di consolidamento dei Trattati UE ha portato verso una progressiva accentuazione delle competenze comunitarie in materia di tutela dei diritti fondamentali dei cittadini europei e ad una chiarificazione dei criteri di riparto rispetto alle competenze dei singoli Stati membri.

Il principio della parità di genere e il divieto di discriminazioni sessiste sono stati progressivamente riconosciuti quali valori comuni dell'Unione Europea e dunque affermati sia dal Trattato UE (art. 2) sia dalla Carta dei Diritti

Fondamentali dell'Unione Europea (artt. 21 e 23). Tuttavia è oramai principio consolidato che la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, a differenza della CEDU, avente valenza di obbligo internazionale convenzionale, trovi applicazione nell'ambito di procedure di interpretazione ed applicazione dei soli atti dell'Unione e/o comunque nell'attuazione delle politiche attive di derivazione comunitaria.

In tale contesto la Commissione UE, con la Carta delle Donne 2010, ha introdotto nella strategia di attuazione della parità di genere, anche la lotta e il contrasto alla violenza contro le donne.

Parimenti il Consiglio dell'Unione Europea, nel Patto Europeo di Genere 2010 - 2015, ha evidenziato la stretta connessione tra la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, da un lato, e la Carta delle Donne 2010 della Commissione, dall'altro.

Anche in tale atto è ribadita la centralità della lotta alla violenza di genere per un rafforzamento democratico ed economico dell'Unione.

Le azioni per il raggiungimento dei citati obiettivi - e dunque per la realizzazione di uno spazio comune di eguaglianza, sicurezza e giustizia - sono condizionate dalle disposizioni del Trattato UE che regolano l'esercizio delle funzioni comunitarie.

Il trattato di Lisbona introduce infatti una classificazione precisa che distingue tre competenze principali (5): le competenze esclusive (articolo 3 del TFUE): le competenze concorrenti (articolo 4 del TFUE) e le competenze di sostegno (articolo 6 del TFUE).

Vi sono poi le competenze specifiche in alcuni settori quali il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali (articolo 5 del TFUE) (6): la PESC (articolo 24 del trattato sull'UE)(7). L'esercizio delle competenze

(5) Competenze esclusive (articolo 3 del TFUE): solo l'UE può legiferare e adottare atti vincolanti in questi settori, il ruolo degli Stati membri è quindi soltanto quello di dare applicazione a questi atti, a meno che l'Unione non li autorizzi ad adottare autonomamente taluni atti; (articolo 4 del TFUE): l'UE e gli Stati membri possono adottare atti vincolanti in tali settori. Tuttavia gli Stati membri possono esercitare la loro competenza soltanto nella misura in cui l'UE non ha o ha deciso di non esercitare la propria; le competenze di sostegno (articolo 6 del TFUE): l'UE può solamente sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. L'Unione non dispone dunque di potere legislativo in questi settori e non può interferire nell'esercizio delle competenze riservate agli Stati membri.

(6) L'UE dispone di una competenza per assicurare le modalità di tale coordinamento. Deve altresì definire gli orientamenti rivolti agli Stati membri.

(7) L'UE dispone di una competenza relativa a tutti i settori collegati alla PESC. Definisce e attua detta politica anche per il tramite del presidente del Consiglio europeo e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, i cui rispettivi ruoli e *status* sono riconosciuti dal trattato di Lisbona. Ciò nonostante l'UE non può in nessun caso adottare atti legislativi in questo settore. Inoltre la Corte europea di giustizia non ha la competenza per deliberare in questo settore; la clausola di flessibilità (articolo 352 del TFUE), permette all'UE di andare al di là del potere d'azione che le è attribuito dai trattati, se necessario per raggiungere l'obiettivo prefissato. Tale clausola è regolata da una procedura rigida e da talune restrizioni relative alla sua applicazione.

dell'Unione è subordinato a tre principi fondamentali enunciati nell'articolo 5 del Trattato sull'UE:

– il principio di attribuzione: l'Unione dispone soltanto delle competenze che le sono attribuite dai Trattati;

– il principio di proporzionalità: l'esercizio delle competenze dell'UE si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati;

– il principio di sussidiarietà: nel caso delle competenze concorrenti, l'UE può intervenire solamente se è in grado di agire in modo più efficace rispetto agli Stati membri.

Tale premessa consente di comprendere per quale ragione talune azioni in tema di contrasto alla violenza di genere rientrino nella competenza specifica dell'UE - nell'obiettivo di raggiungere una piena ed effettiva parità fra i sessi (8) - mentre altre azioni sono in via principale rimesse alla discrezionalità e responsabilità degli Stati membri: è il caso dell'organizzazione dei propri servizi socio-sanitari ovvero della legislazione in sede penale.

Tale riparto di competenze spiega anche il perché non esista una direttiva organica e multisettoriale contro la violenza nei confronti delle donne.

Quindi, il quadro positivo, di diritto derivato, è ampiamente variegato.

In applicazione dei principi dei Trattati risulta particolarmente copiosa la produzione di raccomandazioni e risoluzioni (*soft law*) nonché di atti normativi - vincolanti per gli stati membri - costituiti principalmente da Direttive, ma limitatamente a talune materie.

In particolare le Direttive sono volte a contrastare le discriminazioni di genere in ambito lavorativo, retributivo, di sicurezza sociale, di accesso alle forniture di beni e servizi.

Di particolare rilievo è poi l'Ordine di Protezione Europeo (OPE) che riconosce uguale tutela alle vittime dei reati in tutta l'UE. L'OPE è uno strumento che si fonda sul principio del reciproco riconoscimento nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale tra gli stati membri rivolto in particolare a garantire protezione alle donne vittime di violenze, molestie, rapimento, *stalking* e tentato omicidio.

Più recentemente è stata emanata la Direttiva che istituisce Norme minime in materia di diritti assistenza.

L'Unione Europea ha poi avviato un programma specifico cd. Daphne, articolato in tre distinte fasi temporali, volto a finanziare azioni mirate *"per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e i gruppi a rischio, nell'ambito del programma generale Diritti fondamentali e giustizia"*.

Ciò che colpisce è che a tale copiosa produzione di atti, di varia natura e

(8) Carta delle donne adottata dalla Commissione europea nel marzo del 2010; strategia per l'uguaglianza tra donne e uomini per il periodo 2010 – 2015.

genere - e conseguenti stanziamenti pubblici - non corrisponda una regressione del fenomeno né un sostanziale superamento delle discriminazione *de facto* ancora esistenti in ogni ambito della vita pubblica e privata.

La causa primaria, allora, è ancora oggi riconducibile all'impianto strutturale, pericolosamente sbilanciato da punto di vista di genere, su cui si fonda il potere e la forza decisionale ai vari livelli di governo, e dunque la stessa organizzazione familiare, sociale ed economica.

Come si vedrà è questa l'analisi di fondo che ha ispirato le leggi organiche spagnole.

5. Gli Stati membri: il caso della Spagna.

Gli Stati Europei hanno legiferato in vario modo per reprimere il fenomeno della violenza contro le donne: in alcuni casi con interventi settoriali di natura legislativa, ad esempio con modifiche integrative al codice penale, in altri casi con vere e proprie leggi organiche.

Non tutti gli Stati hanno approntato Piani Nazionali o recepito le migliori pratiche internazionali di gestione dei centri antiviolenza.

Il carattere variegato esistente in ambito europeo dipende certamente dalle politiche assistenziali e sanitarie attuate dai singoli Stati, dai relativi finanziamenti pubblici, dal tipo di relazioni interistituzionali e dai rapporti di collaborazione con gli attori pubblici e privati.

Un rilievo fondamentale svolgono inoltre i media e le istituzioni coinvolte nell'istruzione e nell'educazione, ma anche nei percorsi formativi e professionali.

Una tra le legislazioni più avanzate è considerata quella spagnola.

In particolare la Legge Organica n. 1/2004 sulle *"Misure di protezione contro la violenza di genere"* e la Legge Costituzionale 3/2007 del 22 marzo per la *"Parità effettiva tra gli uomini e le donne"*.

Come si evince dalla Relazione il contenuto della legge n. 1/2004 abbraccia sia gli aspetti preventivi, educativi, sociali, assistenziali e di sostegno alle vittime, sia la normativa civile che afferisce alla sfera familiare o della convivenza, dove prevalentemente si verificano le aggressioni. Si affronta, ugualmente in modo deciso, il sistema delle pene che devono essere comminate a tutte le manifestazioni di violenza che questa legge regola. La violenza di genere è inquadrata dalla Legge in modo integrale e multidisciplinare, iniziando dal processo di socializzazione e di educazione. La conquista dell'uguaglianza ed il rispetto della dignità umana e della libertà della persona sono intesi come obiettivi "prioritari" per l'intera società.

Tuttavia nella definizione di violenza di genere il legislatore privilegia il contesto delle relazioni affettive e di vita domestica: *"la presente legge ha come oggetto l'azione contro la violenza che come manifestazione della discriminazione della situazione d'ineguaglianza e di relazioni di potere degli uomini*

verso le donne è esercitata su queste ultime da coloro che sono o sono stati loro congiunti oppure da coloro che sono o sono stati legati a queste ultime da una relazione affettiva analoga incluso i casi di assenza di coabitazione".

Aspetti peculiari degni di nota sono la previsione di specifiche misure di sensibilizzazione, prevenzione e individuazione nell'ambito educativo (9); nel settore della pubblicità e dei mezzi di comunicazione (10); nell'ambito sanitario (11). Segue la parte relativa alla garanzia dei diritti, senza discriminazioni di sorta. In particolare sono contemplati i diritti all'informazione, tenendo conto delle peculiari condizioni personali e sociali delle vittime; il diritto all'assistenza sociale integrale (d'attenzione, soccorso, accoglienza e recupero integrale) gestita dalle Comunità Montane e dagli Organismi locali, in coordinamento con le altre istituzioni competenti; l'assistenza legale gratuita e i corsi di specializzazione per gli avvocati; i diritti al lavoro e all'assistenza sociale; i diritti delle funzionarie pubbliche alla modifica degli orario lavoro e alla mobilità geografica; i diritti economici da riconoscere alle donne vittime di violenza quali gli aiuti sociali, di accesso all'alloggio e alle residenze pubbliche per anziani.

Una particolare attenzione è poi dedicata alla tutela costituzionale, attuata mediante l'istituzione di una Delegazione Speciale del Governo contro la violenza sulla Donna, di un Osservatorio dello Stato e di Unità specializzate delle forze e corpi di polizia.

La tutela penale si articola mediante l'inasprimento di molte fattispecie penali e attraverso politiche di riorganizzazione territoriale dell'amministrazione della giustizia con istituzione dei Tribunali della violenza della donna e della figura del Pubblico Ministero *ad hoc*, oltre a strumenti di semplificazione e accelerazione dei processi. Sono poi contemplati, per le ipotesi meno gravi, sistemi - di natura strutturale - di trattamento degli uomini autori della violenze di genere. Si tratta di istituti già ampiamente sperimentati nella gran parte degli altri Paesi europei e documentati nell'ambito del progetto *"Work with perpetrators of domestic violence"*, Daphne II, finanziato dalla Commissione Europea (12).

La successiva Legge spagnola n. 3/2007 del 22 marzo per la *"Parità effettiva tra gli uomini e le donne"*, di rango costituzionale, concepita in rapporto di rafforzamento della L. 1/2004, prevede che il sistema educativo, in ogni li-

---

(9) Principi e valori in ogni fase del processo educativo e formativo: rispetto dei diritti e delle libertà, principio di eguaglianza tra i sessi, tolleranza e coabitazione, soppressione stereotipi sessisti e promozione effettiva dell'eguaglianza , formazione iniziale e permanente dei professori. Rappresentanze entro i Consigli Scolastici e poteri ispettivi.

(10) Viene qualificata illecita la pubblicità vessatoria e/o discriminatoria; previsioni circa la legittimazione ad agire in capo a Istituzioni e enti rappresentativi per l'interruzione pubblicitaria.

(11) Formazione operatori, sostegno alla diagnosi precoce; Piani Nazionali della Sanità integrati.

(12) Si tratta di 170 programmi riferibili da 19 paesi Europei e raccolti nel data base dedicato. A ciò si aggiunge la produzione del Documento *"Standards nel lavoro con gli uomini maltrattanti"* 2008.

vello e grado, includa tra le proprie finalità l'istruzione nel rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali e nella parità di diritti e opportunità tra le donne e gli uomini. Analogamente, al fine di combattere le discriminazioni anche *de facto* esistenti, il medesimo sistema educativo include, tra i principi "di qualità", l'eliminazione degli ostacoli che avversano la parità effettiva tra le donne e gli uomini e la promozione della piena parità tra le une e gli altri. Seguono misure specifiche in ordine al raggiungimento di un'eguaglianza e parità di genere in ogni settore della vita pubblica e privata.

Il quadro generale sopranazionale, brevemente descritto nelle linee generali, suggerisce che eventuali futuri interventi normativi in materia siano supportati da politiche attive di formazione, sensibilizzazione ed educazione nel riconoscimento e rispetto delle differenze e della parità di genere. Un processo indubbiamente lungo e faticoso.

Credo inoltre che le misure di intervento nel settore culturale, educativo e formativo desumibili dalla legge spagnola possano fornire importanti spunti per una riflessione condivisa che sia alla base della produzione normativa italiana. Nutro viceversa forti perplessità in ordine all'organizzazione e scelta di modelli gestionali dei servizi socio-assistenziali - esclusivamente pubblicistici in Spagna - e in ordine ad una articolazione dell'amministrazione degli organi giudiziari costituita da Tribunali speciali, attese le differenze strutturali e i limiti costituzionali che contraddistinguono il nostro ordinamento rispetto a quello spagnolo.