

allargarsi e tener conto non solo del lato politico ma anche culturale. Alla base della violenza sta la totale incapacità dell'uomo a gestire se stesso, un rapporto con la donna se non attraverso diverse forme e gradi di violenza.²⁸

Fu proprio il tentativo di trovare una mediazione tra l'ambizione del progetto e le singole posizioni partitiche ad alimentare fin dall'inizio una dialettica conflittuale che si prolungò per le successive cinque legislature.

L'impegno dell'Unione Europea – e internazionale – nel contrasto della violenza contro le donne è abbastanza recente. Sono dovuti passare alcuni decenni dalla fondazione della Comunità nel 1957 perché l'argomento comparisse nell'agenda politica europea, superando l'originario carattere esclusivamente economico dell'organizzazione. D'altronde, fino al riconoscimento, con il Trattato di Lisbona, del valore vincolante della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la stessa tutela dei diritti fondamentali è stata debole, sostanzialmente affidata alla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Tali motivazioni sono all'origine della frammentarietà della legislazione europea in materia di violenza consistente per lo più di *soft law*, risoluzioni e raccomandazioni, e di un approccio fondato più sulla mobilitazione della società civile che sulle responsabilità degli Stati membri.

Gli anni Novanta del Novecento e i primi anni del nuovo secolo

Già nel 1984 la Commissione sui diritti delle donne del primo Parlamento Europeo (PE) eletto a suffragio universale approvò, tra le molte altre iniziative di cui si fece promotrice, il Report della femminista olandese Heidi D'Ancona che forniva un primo quadro d'insieme del fenomeno della violenza nei paesi membri. Ne seguì una risoluzione che raccomandava agli Stati di procedere a una raccolta di dati sul problema, e disponeva pene adeguate per le violenze perpetrate in ambito domestico.¹ Ma solo

28. Adele Faccio, *VIII legislatura: quale impegno sulla questione femminile*, in «Donne e politica», X, 52 (1979), p. 7.

1. European Parliament, *Resolution on violence against women*, in «Official Journal of the European Communities» (OJEC), C176/73 (11 June 1986).

nella seconda metà degli anni Novanta prenderanno corpo le prime politiche europee contro la violenza. Sicuramente le importanti iniziative internazionali, quali la Dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne adottata dall'Onu nel 1993, la conseguente istituzione del relazione speciale delle Nazioni Unite e, soprattutto, il Programma d'azione della Conferenza mondiale di Pechino del 1995, riconoscendo la violenza in tutte le sue espressioni come una violazione dei diritti fondamentali delle donne, hanno costituito una spinta propulsiva anche per le istituzioni europee. D'altra parte, l'ampliamento delle competenze europee in materia di uguaglianza tra uomini e donne e il principio del *gender mainstreaming* stabiliti nel Trattato di Amsterdam permettono l'estensione delle politiche che di parità oltre l'ambito lavorativo e occupazionale. Il Trattato amplia pure la nozione di parità di trattamento in ambito lavorativo, sicché per la prima volta in una legislazione vincolante, la direttiva 2006/54/EC, le molestie sessuali nel luogo di lavoro vengono indicate come perseguibili alla stregua di ogni altra discriminazione sulla base del sesso.

A partire dai primi anni Duemila tutti i programmi d'azione per le pari opportunità promossi dall'UE hanno incluso lo sradicamento della violenza contro le donne tra gli obiettivi essenziali per l'affermazione dell'uguaglianza e hanno finanziato progetti volti a combattere la violenza identificata non solo, in modo neutro, come violenza domestica, ma come violenza *gender based*, strutturalmente radicata nei disuguali rapporti di potere tra i sessi. Si deve soprattutto alle pressioni delle europee quali la European Women Lobby (EWL) se la competenza dell'UE in materia di sanità pubblica, prevista nel Trattato di Amsterdam (art. 152 TCE), verrà interpretata in modo estensivo fino a includere l'obiettivo del contrasto della violenza nei confronti delle donne.

Nella risoluzione del 1999 sullo stato della salute delle donne nella Comunità Europea, il PE raccomanda agli Stati membri «to make domestic violence against women, including rape within marriage and sexual mutilation, a criminal offence and to set up services to help women who are victims of this kind of violence».²

2. European Parliament, *Resolution on the report from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the state of women's health in the European Community* (COM(97)0224 C4-0333/97), in «Official Journal», C175 (21 June 1999).

Sulla competenza in materia di salute pubblica saranno fondati l'iniziativa Daphne e i successivi programmi Daphne sulla prevenzione e la lotta contro la violenza verso i bambini, i giovani e le donne. L'azione politica del PE, mediante una lunga serie di risoluzioni e raccomandazioni, è stata cruciale nella crescente politicizzazione dell'argomento e nell'inserimento del tema tra gli obiettivi principali dei programmi d'azione per l'uguaglianza, oltre che nel finanziamento del programma Daphne. Tuttavia le europee fin dagli anni Novanta hanno criticato l'identificazione della violenza verso le donne solo come minaccia per la salute, segnalando la riduttività di questa operazione anche rispetto a quanto stabilito negli atti internazionali. Affrontando il problema come violazione dei diritti fondamentali e del principio di uguaglianza e non discriminazione, la risoluzione del PE del 1997 lancia la prima campagna europea sulla tolleranza zero rispetto alla violenza nei confronti delle donne, organizzata facendo leva sulle neonate reti associative femminili europee e, soprattutto, sulla EWL che ne fu la principale animatrice.³ È nel contesto di questa campagna che l'EWL ha realizzato una delle prime ricerche su scala europea che ha messo a fuoco le drammatiche dimensioni della violenza domestica nei confronti delle donne e ha mobilitato esperte dei paesi membri per dar vita a un primo Osservatorio Europeo sulla violenza con il compito di sensibilizzare e fare pressione sui governi perché venissero avviate indagini a livello nazionale e attivate politiche di prevenzione e contrasto.⁴

Mentre l'iniziativa Daphne (1997-1999) puntava soprattutto su azioni di sensibilizzazione dell'opinione pubblica dando la priorità a micro progetti, i successivi programmi Daphne (2000-2003, 2004-2008 e 2007-2013), grazie a finanziamenti crescenti (un po' meno di 200 milioni nell'arco di tredici anni), avevano obiettivi progressivamente più ambiziosi, cofinanziando anche progetti *multi-annual* e includendo, tra i possibili destinatari del sostegno, oltre alle associazioni e alle Ong, anche le istituzioni pubbliche locali degli Stati membri e candidati che, nel frattempo, per i successi vi ampliamenti dell'UE, aumentavano di numero. Fondati sui principi del-

3. European Parliament, *Resolution on the need to establish a European Union wide campaign for zero tolerance of violence against women*, 16 September 1997, OJ C 304, 6.10.1997, p. 55.

4. Lobby Européen des Femmes, *Devoiler les données cachées de la violence domestique dans l'UE. Rapport Final*, Centre européen d'action pour une politique contre la violence envers les femmes, novembre 1999.

la prevenzione e lotta contro la violenza e sulla protezione delle vittime, i successivi programmi Daphne hanno progressivamente ampliato la tipologia delle azioni e dei progetti cofinanziati sia pur con risorse spesso esigue. Il secondo e il terzo programma hanno incluso nella protezione anche soggetti a rischio, insistendo particolarmente sulla protezione di bambini/e, ragazzi/e e donne appartenenti a gruppi particolarmente vulnerabili, quali i disabili, le minoranze etniche, i rom o gli immigrati.

Nell'insieme dei tre programmi circa la metà dei progetti cofinanziati ha riguardato la sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulle diverse forme della violenza *gender based*, comprese quelle attuate attraverso Internet, le ricerche per la raccolta dei dati nazionali, la promozione della costruzione di osservatori nazionali e il sostegno alle organizzazioni e reti antiviolenza in grado di fare lobbying negli Stati membri con l'intenzione di favorire cambiamenti politico-legislativi. Circa un quarto è stato volto a promuovere servizi per le donne vittime, *shelter*, centri antiracket, *helpline* e a fornire una formazione specifica agli operatori della sanità, agli assistenti sociali, alla magistratura e al personale di polizia, incentivando anche la cooperazione e messa in rete sistematica dei servizi stessi. Un'altra percentuale di progetti si è infine focalizzata sugli scambi di esperienze e la cooperazione transnazionale, sulla definizione di modelli di *best practices* e sulla loro trasferibilità nelle diverse situazioni nazionali.⁵ Grazie alle risorse messe a disposizione dai programmi Daphne si sono costruite e moltiplicate le reti europee di donne e femministe che hanno dato vita a progetti transnazionali cofinanziati. E sono, d'altro lato, le reti di donne, quali la EWL e WAVE (Women Against Violence Europe) ad aver svolto una costante azione di lobbying presso le istituzioni europee perché il programma venisse rifinanziato nel corso del tempo.

Nell'insieme i programmi Daphne hanno influenzato le pratiche e i modelli di azione a livello nazionale e, incentivando la cooperazione tra le organizzazioni della società civile e le autorità pubbliche, hanno contribuito a promuovere nei paesi membri delle politiche più efficaci e, in qualche caso, anche qualche utile modifica legislativa.

5. Cfr. Celeste Montoya, *The European Union, Capacity Networks: Combating Violence against Women through the Daphne Program*, in «International Organizations», 62, 2 (Spring 2008), pp. 359-372; Ead., *From Global to Grassroots: The European Union, Transnational Advocacy and Combating Violence against Women*, Oxford University Press, Oxford 2013.

Recenti sviluppi dopo il Trattato di Lisbona

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009) non solo la parità tra donne e uomini viene riconosciuta tra i valori fondanti e gli obiettivi che l'UE promuove ma diventa anche giuridicamente vincolante la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea che, tra gli altri, stabilisce il rispetto della dignità umana, la proibizione di trattamenti inumani o degradanti, il divieto di discriminazione sulla base del sesso e l'obbligo di assicurare la parità tra donne e uomini. Inoltre la dichiarazione n. 19 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona contiene un importante impegno:

La Conferenza conviene che nell'ambito degli sforzi per eliminare le ineguaglianze tra donne e uomini, l'Unione mirerà a lottare contro tutte le forme di violenza domestica. Gli stati membri dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per prevenire e punire questi atti criminali e per sostenere e proteggere le vittime.

Questa dichiarazione però, non ha fino ad oggi avuto alcun seguito, né ha prodotto l'effetto auspicato di rendere possibile una legislazione vincolante. Un obbligo per gli Stati membri rispetto a una migliore protezione delle vittime dovrebbe tuttavia derivare dalla direttiva del 2012 sulle norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato che, secondo il Programma di Stoccolma del 2009, dovrebbe contribuire ad approfondire lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini.⁶ Mentre nella risoluzione del 2009 il PE aveva proposto che il Programma di Stoccolma includesse una strategia globale per l'eliminazione della violenza di genere, comprensiva di misure di prevenzione e protezione delle vittime e di disposizioni che potessero costituire una base per una futura legislazione penale in materia,⁷ questa direttiva contiene sì riferimenti specifici alle vittime della violenza sessuale e di genere, ma riguarda solo l'assistenza e la protezione, in particolare nel procedimento penale, e non contiene né lascia intravedere alcun tipo di azione globale.

6. Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, GUUE L315, 14 novembre 2012.

7. Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento Europeo del 25 novembre 2009 sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio dal titolo "Uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini"*. Programma di Stoccolma, P7_TA(2009)0090.

Richiamandosi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, la direttiva ha il fine di migliorare in tutta l'Unione la tutela dei diritti delle vittime di reato garantendo loro assistenza sanitaria, legale e psicologica e informazioni adeguate ad assicurare la loro partecipazione ai procedimenti penali. Accrescendo la fiducia delle vittime nei sistemi di giustizia penale intende anche ridurre il numero dei reati non denunciati. Gli Stati membri devono garantire che quanto previsto dalla direttiva si applichi in maniera non discriminatoria e che l'accesso ai servizi di assistenza non sia subordinato alla presentazione di formale denuncia all'autorità competente da parte delle vittime né al loro *status* in materia di soggiorno, cittadinanza o nazionalità; sono inoltre obbligati ad allestire servizi specialistici, specie nei casi di vittime della criminalità organizzata, della tratta di esseri umani, o della violenza di genere. A motivo dell'elevato rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta e di ritorsioni, deve essere fornita particolare assistenza alle donne vittime della violenza di genere che la direttiva indica nelle sue molte forme come violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), tratta di esseri umani e sfruttamento sessuale, schiavitù e pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, le mutilazioni genitali femminili e i "reati d'onore", e, infine, come violenza nelle relazioni strette commessa dal coniuge o ex coniuge o partner che sia o meno convivente. La direttiva riconosce che la violenza nelle relazioni strette è un problema sociale spesso nascosto, in grado di causare danni fisici, sessuali, emotivi, psicologici o perdite economiche, tanto più gravi nei casi in cui la donna dipenda dall'autore del reato sotto il profilo economico o del diritto di soggiorno. Gli Stati membri devono assicurare misure per proteggere la vittima e i suoi familiari dalla vittimizzazione secondaria, da intimidazioni e ritorsioni da parte dell'autore del reato. Perciò si ritiene opportuno che gli Stati garantiscano il diritto della vittima all'assenza di contatti con l'autore del reato e alla protezione della sua vita privata. Nella realizzazione dei servizi previsti gli Stati dovrebbero, infine, incoraggiare la collaborazione delle organizzazioni della società civile che si occupano delle vittime.

Riconoscendo la violenza di genere come una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali, la direttiva si ispira ai principali atti internazionali in materia, in particolare alla Convenzione del 2011 del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (Convenzione di Istanbul), nella individuazione delle molte forme di violenza e definizione di quella

gender based come violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità o espressione di genere, o anche come violenza che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere.⁸ Tuttavia, mentre la direttiva si riferisce alla violenza di genere in modo neutro, parlando di persone, la Convenzione la definisce come violenza contro le donne. Pure in presenza di elementi di convergenza, le differenze non potrebbero essere maggiori, dato che la Convenzione delinea una strategia globale, articolata in un ampio spettro di misure finalizzate anche all'*empowerment* delle donne, ed è comprensiva di disposizioni in materia penale che gli Stati che la ratificano devono recepire nella loro legislazione. Inoltre, a differenza della direttiva, la Convenzione elenca con relativa precisione i servizi specialistici da realizzare per le vittime (*shelter, helpline, centri antirackettismo*).

Dal momento che solo pochi Stati membri hanno sviluppato servizi specialistici per le donne vittime di violenza, la direttiva, se recepita correttamente, potrà avere un impatto positivo, mitigando carenze e riducendo i divari tra paesi,⁹ benché tale potenzialità sia limitata dal fatto che le definizioni penali del reato di violenza nei confronti delle donne sono diverse nei singoli Stati, motivo per cui anche il riconoscimento delle vittime da proteggere e sostenere non può che essere differente. Poiché lo *stalking*, ad esempio, non è punito nelle legislazioni di vari Stati membri, le vittime non saranno individuate come tali e dunque non potranno usufruire dei servizi disposti dalla direttiva. Inoltre l'implementazione della direttiva è stata e potrà essere più o meno corretta, o addirittura inadempiente, come nel caso dell'Italia che l'ha recepita malamente nel decreto legislativo 212/2015 che si limita ad apportare poche modifiche e aggiunte all'art. 90 del Codice di procedura penale, ignorando completamente la dimensione di genere. Anche in considerazione delle difficoltà che il rispetto della direttiva continua a incontrare, il programma Strategic Engagement for Gender Equality 2016-2019 e il programma Daphne 2014 comprendono azioni finalizzate all'efficace applicazione della direttiva stessa.

8. Consiglio d'Europa, *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, Istanbul, 11 maggio 2011, entrata in vigore il 1° agosto 2014, <https://www.coe.int/tu/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>.

9. Cfr. European Institute for Gender Equality, *Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States: Violence against Women – Victim Support Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2012.

Il programma Daphne è oggi parte del più generale programma Diritti, uguaglianza e cittadinanza (2014-2020) che, richiamandosi alla Carta dei diritti, include l'obiettivo dell'eliminazione della violenza di genere in quanto violazione dei diritti fondamentali.

Una novità del programma Daphne 2014 è stata l'articolazione in due parti distintamente finanziate che ha dato luogo anche a un bando e a un finanziamento specificamente dedicati a progetti transnazionali di prevenzione e lotta contro la violenza legata a "pratiche dannose" quali le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati o precoci, le relazioni sessuali forzate e i cosiddetti "crimini d'onore". Nella parte del programma dedicata all'adeguamento dei servizi di assistenza secondo la "direttiva vittime", si è data priorità allo sviluppo di strategie multidisciplinari di cooperazione tra le professionalità e le agenzie fornitrici di servizi medici, legali, psicologici, nonché ai progetti finalizzati all'*empowerment* delle vittime più vulnerabili come le donne anziane, disabili o appartenenti a minoranze etniche. Il finanziamento dei progetti volti a combattere la violenza legata alle "pratiche dannose" (con l'esigua somma di € 4.500.000 per 28 paesi) è stato principalmente indirizzato a sensibilizzare e promuovere la partecipazione delle comunità etniche coinvolte in queste pratiche, a creare rapporti appropriati con organizzazioni dei paesi d'origine e all'*empowerment* delle potenziali vittime. È interessante notare che la particolare enfasi sul coinvolgimento anche di organizzazioni dei paesi d'origine e di leader religiosi delle comunità etniche d'appartenenza è in qualche misura nuova rispetto ai precedenti programmi Daphne, che pure hanno cofinanziato parecchi progetti in materia, specialmente finalizzati a contrastare le mutilazioni genitali femminili (MGF) e all'*empowerment* delle donne coinvolte in queste pratiche.¹⁰

La legislazione contro la tratta degli esseri umani

La lotta contro la tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale e lavorativo ha percorso vie legislative e politiche specifiche, distinte dalle altre iniziative, ed è la sola forma di violenza che, insieme alle molestie sessuali sul luogo di lavoro, sia stata contrastata anche mediante una legislazione vincolante per gli Stati membri. Ciò è stato possibile grazie alla

10. Tra il 1997 e il 2012 il programma Daphne ha cofinanziato in Europa 21 progetti sulle MGF. L'European Network per la prevenzione delle MGF comprende più di 30 organizzazioni in 15 Stati membri. Cfr. European Institute for Gender Equality, *Female genital mutilation in the European Union and Croatia. Report*, 2013, eige.europa.eu.

specificata competenza europea rispetto al ravvicinamento delle norme penali degli Stati membri sulla tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale di donne e minori (ex art. 31 TUE oggi art. 83 TFUE).

Fra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, le istituzioni comunitarie hanno iniziato a intervenire rispetto al traffico di persone più con enunciazioni di principi che con atti concreti per la prevenzione e repressione della tratta. Alla Conferenza europea di Vienna del 1996, seguita da altri interventi di *soft law*, risalgono i primi tentativi di mettere a punto una strategia di lotta alla tratta delle donne a scopo di sfruttamento sessuale. Si tratta per lo più di dichiarazioni che mirano a indicare linee guida per favorire la cooperazione fra gli Stati e le istituzioni europee in ambito giudiziario e di polizia e promuovere l'inasprimento e l'armonizzazione del quadro sanzionatorio per i responsabili del traffico e dello sfruttamento sessuale. Analoghi approcci di carattere essenzialmente penalistico, accompagnati da deboli garanzie di salvaguardia dei diritti umani, contrassegnavano la decisione quadro del 2002 sulla lotta alla tratta¹¹ che si ispira al Protocollo contro la tratta di persone, in particolare donne e bambini, allegato alla Convenzione contro il crimine transnazionale organizzato delle Nazioni Unite: questo è principalmente uno strumento di diritto penale internazionale e prevede una scarsa protezione delle vittime, tanto che la relatrice speciale delle Nazioni Unite sulla violenza contro le donne, nel suo rapporto del 2000, ha considerato questa scelta come una sconfitta del movimento internazionale per la difesa dei diritti umani.¹² Nella decisione quadro la dimensione di genere della tratta è riduttiva e fuorviante. Infatti la definizione di "vittima particolarmente vulnerabile" è legata solo allo sfruttamento sessuale e non anche a quello lavorativo: le donne trafficate sono incluse in questa categoria, fatto che implicitamente veicola lo stereotipo che siano vittime di tratta proprio a causa della "particolare vulnerabilità" connessa al genere. Si deve arrivare al 2005 e alla comunicazione della Commissione Europea per trovare il riconoscimento della tutela dei diritti umani e della prospettiva di genere

11. Consiglio Europeo, *Decisione quadro del Consiglio Europeo sulla lotta alla tratta di esseri umani*, 2002/629/GAI del 19 luglio 2002, GUUE L 203 del 01.08. 2002.

12. United Nations, *Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, adopted 15 November 2000, <https://www.unodc.org/unodc/treaties/CTOC>; United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, on trafficking in women, women's migration and violence against women*, 56th Sess., Agenda Item 12 (a) E/CN.4/2000/68.

nelle politiche di contrasto alla tratta.¹³ La comunicazione, infatti, sostiene la necessità di adottare un approccio multidisciplinare fondato su misure di repressione del fenomeno e di adeguata protezione delle vittime e su un'ottica di genere nelle strategie di sradicamento della domanda di "merce umana". La comunicazione del 2005 e le successive risoluzioni del PE aprono la strada a forme di contrasto più equilibrate tra istanze penalistiche e garanzie dei diritti delle vittime, come pure all'emergere della prospettiva di genere, tutti aspetti che sono presenti nella direttiva 2011/36 che sostituisce la decisione quadro del 2002.¹⁴ La direttiva contiene norme minime relative alla definizione del reato di tratta di esseri umani e alle relative sanzioni, e stabilisce che l'assistenza e il sostegno dovrebbero essere forniti a una persona non appena vi sia motivo di ritenere che essa sia stata oggetto di tratta, indipendentemente dalla sua volontà di collaborare o meno alle indagini penali e, inoltre, nel corso del procedimento penale e, ove necessario, anche per un congruo periodo di tempo dopo la conclusione del procedimento. Riconoscendo le differenze di genere nelle cause e finalità della tratta, la direttiva afferma che bisogna adottare misure *gendered* in tutte le fasi dell'intervento. Tuttavia si tratta solo di affermazioni di principio: infatti la direttiva non fa esplicita menzione né dell'uguaglianza, né del divieto di discriminazione e neppure di misure specifiche di assistenza, eccetto nel caso di gravidanza.

Diversamente da quanto più volte proposto dal PE, la direttiva non fa cenno alla concessione del diritto d'asilo alle vittime di tratta e persecuzioni per motivi di genere. Inoltre, pur confermando che le condizioni del permesso di soggiorno sono di competenza nazionale, ribadisce l'opportunità di tener conto della direttiva del 2004 sul titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta che cooperino con le autorità competenti:¹⁵ questo tipo di sistema premiale, che subordina il permesso di

soggiorno al giudizio sull'utilità della cooperazione e delle informazioni fornite nella denuncia dei trafficanti, fa dipendere la tutela delle vittime dalle esigenze di giustizia penale e le lascia esposte al rischio di ritorsione da parte dei trafficanti stessi.

Nel complesso della legislazione UE, la salvaguardia dei diritti delle vittime è stata tardiva e troppo condizionata da considerazioni penalistiche legate al contrasto dell'immigrazione illegale e della criminalità organizzata che gestisce i traffici. Tanto più debole è stata la tutela delle donne vittime di tratta se si considera che ancora nella direttiva del 2011 manca la previsione di misure specifiche volte alla loro protezione.

Un bilancio

Secondo la ricerca pubblicata nel 2014 dall'European Fundamental Rights Agency (FRA), nei 28 Stati membri una donna su 3 dall'età di 15 anni ha subito violenza fisica e/o sessuale e tra quelle che hanno avuto un partner il 22% ha subito violenze fisiche e/o sessuali da parte di quest'ultimo, per lo più durante la relazione, ma nel 16% dei casi dopo la sua fine. In totale 13 milioni di donne sarebbero state vittime di violenza fisica nei 12 mesi precedenti l'inchiesta. Solo una vittima su 3 di violenza coniugale e una su 4 di violenza non coniugale la segnala alla polizia, e solo il 6% di donne che hanno subito abusi gravi da parte del partner contatta uno *shelter*, mentre solo il 4% contatta un'associazione d'aiuto alle vittime.¹⁶ La carenza di rifugi e centri anti violenza contribuisce a limitare le richieste d'aiuto. Secondo l'indagine svolta da WAVE, nel 2013 nell'UE28 esistono 1.440 *shelter* con una disponibilità di 23.506 posti, mentre ne sarebbero necessari 50.326. Mancava dunque il 53% dei posti necessari, ma grandi erano le differenze tra gli Stati entrati nell'UE in tempi più recenti (paesi del Centro-Est Europa, Malta e Cipro in cui mancava l'87% dei posti necessari) e i vecchi Stati membri.¹⁷

13. Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio. Lotta contro la tratta degli esseri umani: un approccio integrato e proposto per un piano d'azione del 18 ottobre 2005*, COM(2005) 514 def.

14. Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI del 5 aprile 2011, GUUE L 101/1 del 15.4.2011.

15. Consiglio dell'Unione Europea, Direttiva 2004/81/CE del 29 aprile 2004 riguardante il titolo di soggiorno di breve durata da rilasciare alle vittime del favoreggiamento dell'immigrazione illegale e alle vittime della tratta le quali cooperino con le autorità competenti, <http://www.cesim.org/sezioni/normativa/ue/direttive/direttiva-tratta.pdf>.

16. European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg 2014. Si tratta di un'indagine condotta su un campione di 42.000 interviste a donne dei 28 stati.

17. Women Against Violence Europe, *Country report 2013 Reality Check on European Services for Women and Children survivors of Violence: A Right for Protection and Support?*, www.wave.network.org. Nel 2013 la "direttiva vittime" non poteva avere avuto un qualche effetto sulla carenza di servizi per le vittime.

L'insieme dei dati forniti dalla ricerca di FRA fotografa una situazione grave che richiederebbe politiche nazionali ed europee ben più incisive di quanto non siano quelle finora realizzate. Tuttavia i dati che abbiamo a disposizione a livello europeo stimano in modo insufficiente la portata delle violenze nei diversi Stati, in quanto non sono effettivamente comparabili poiché le situazioni nazionali sono diverse, sia nella legislazione penale e nella definizione di violenza di genere, sia nell'adozione dei modelli di contrasto e di protezione delle vittime. Queste diversità permangono benché l'UE abbia cercato di promuovere modifiche legislative negli Stati membri. Secondo uno studio condotto per il PE dall'European Added Value Unit esistono principalmente tre diversi approcci nelle legislazioni nazionali.¹⁸ Un approccio unitario e ampiamente comprensivo è quello della legge spagnola del 2004 che introduce un ampio spettro di misure preventive e protettive (dalla sensibilizzazione nelle scuole, negli ospedali e nei media all'istituzione di tribunali e pubblici ministeri specializzati).¹⁹ La maggioranza degli Stati membri dispone invece di una legislazione frammentaria, come ad esempio nel caso della Germania che ha introdotto una legge contro la violenza domestica nel 2001, seguita nel 2006 da una legge contro lo *stalking*²⁰ e da un'altra nello stesso anno sull'uguaglianza di trattamento tra uomini e donne nei luoghi di lavoro che include le molestie sessuali tra le discriminazioni vietate. La terza tipologia riguarda i paesi che non hanno alcuna legislazione specifica come ad esempio l'Olanda in cui la violenza nei confronti delle donne è inclusa nella generale legislazione penale *gender-blind*.

Il programma Daphne, quindi, non ha potuto, per sua stessa natura, influire più di tanto per ravvicinare le legislazioni dei paesi membri. Il che non significa che non abbia avuto un impatto politico positivo. Mettendo a disposizione informazioni e risorse, infatti, ha contribuito alla mobilitazione delle organizzazioni femminili, delle istituzioni accademiche e delle autorità pubbliche promuovendo la cooperazione tra tutti i soggetti inte-

18. European Parliament. European Added Value, *European Added Value Assessment. Combating violence against women*, EAVA 3/2013 PE 504.467, pp. 10-18.

19. Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, 28 dicembre 2004, «BOE», n. 313, de 29/12/2004 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>.

20. Gesetz zum zivilrechtlichen Schutz vor Gewalttaten und Nachstellungen, 11. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3513); Gesetz zur Strafbarkeit beharrlicher Nachstellungen, 30 November 2006, BGBl. I, S. 354 che introduce nel Codice penale un nuovo articolo 238.

ressati e la costituzione di ampi network europei; dando voce alle richieste delle organizzazioni, i progetti Daphne ne hanno accresciuto la forza e la capacità di influire sulle politiche nazionali contro la violenza di genere, anche in situazioni di estrema difficoltà, come in alcuni paesi dell'Europa dell'Est.²¹ Non sono mancate, d'altra parte, le critiche: una delle principali è consistita nella breve durata dei finanziamenti che ha significato spesso precarietà dei progetti, tale da limitare l'efficacia dell'azione delle organizzazioni. Inoltre le modalità di selezione dei progetti e di erogazione dei finanziamenti richiedono che le organizzazioni locali o le reti di partenariato transnazionale siano dotate di notevoli risorse proprie, in termini finanziari, di professionalità e di capitale sociale, sicché le associazioni di donne meno dotate di tali risorse sono risultate svantaggiate. Mentre per alcune le risorse Daphne sono andate ad aggiungersi a quelle provenienti da altre fonti, per altre hanno rappresentato mezzi primari di sostegno. Ciò ha significato che la distribuzione delle risorse è avvenuta in maniera disuguale tra gli Stati, dal momento che i maggiori finanziamenti sono andati alle situazioni in cui le politiche contro la violenza di genere erano più consolidate, anche grazie a una più lunga storia di attivismo femminile e femminista.

Come messo in luce da più parti²² e riconosciuto recentemente dal PE,²³ nonostante gli innegabili progressi, l'attuale quadro dell'UE presenta carenze rilevanti che evidenziano la necessità di superare un approccio riduttivo e lacunoso a vantaggio di un approccio olistico contro tutte le forme di violenza e di una strategia integrata sul modello della Convenzione di Istanbul. Tra le varie proposte in questo senso, il programma di lavoro 2015-2018 messo a punto dalle esperte dell'European Institute

21. Montoya, *The European Union*; Mala Htun, S. Laurel Weldon, *The Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence against Women in Global Perspective, 1975-2005*, in «American Political Science Review», 106, 3 (August 2012), pp. 548-569.

22. Cfr. European Institute for Gender Equality, *Developing a framework to address the challenge of violence against women 2015-2018*, <http://eige.europa.eu>; Andrea Krizsan, *Dignity, integrity and ending gender violence in the European Union*, in *Visions for Gender Equality*, a cura di Francesca Bettio e Silvia Sansonetti, Publication Office of the European Union, Luxembourg 2015, pp. 59-63.

23. Parlamento Europeo, *Proposta di risoluzione del Parlamento Europeo sui progressi concernenti la parità tra donne e uomini nell'Unione europea nel 2013 (2014/0000(INI))* del 28 gennaio 2015; *Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2015 sulla strategia dell'Unione europea per la parità tra donne e uomini dopo il 2015 (2014/2152(INI))* P8_TA-PROV(2015)0218.

for Gender Equality (EIGE) prevede l'adozione di un piano globale che punti a coinvolgere l'intera società, in particolare gli uomini e i ragazzi, a contrastare gli stereotipi di genere nelle scuole, a sostenere i centri di accoglienza e assistenza alle donne vittime e a promuovere un osservatorio europeo con il compito, fra gli altri, di realizzare un coerente sistema di raccolta dei dati statistici.²⁴ Da più parti si richiede di migliorare il quadro legislativo superando le debolezze intrinseche agli attuali strumenti di *soft law* e riducendo i gap tra le varie legislazioni nazionali. Un passo in questa direzione sarebbe rappresentato dalla ratifica da parte dei 28 Stati membri della Convenzione di Istanbul o anche dall'adesione alla stessa da parte dell'UE, come proposto dal PE e dalla Commissione Europea;²⁵ un'adesione, tuttavia, molto problematica, non foss'altro per le incertezze dei governi nazionali: poche finora le ratifiche (fino al marzo 2016 solo 12),²⁶ nonostante l'appello in questo senso da parte del PE che riconosce nella Convenzione di Istanbul il miglior tentativo di combattere la violenza nei confronti delle donne a livello internazionale.²⁷ Anche in considerazione dell'incerto processo di ratifica della Convenzione, il PE concorda con quanto sostenuto da esperte/i dell'EIGE, dell'European Network of Experts on Gender Equality (ENEGE) e dalla Lobby Europea delle Donne rispetto al valore aggiunto che deriverebbe dall'approvazione di uno specifico atto legislativo dell'UE che vincolasse gli Stati ad adottare le misure necessarie per prevenire e punire la violenza di genere in tutte

24. European Institute for Gender Equality, *Developing a framework*.

25. Parlamento Europeo, *Risoluzione del 9 giugno 2015 sulla strategia*; European Commission, *Proposal for a Council Decision on the conclusion, by the European Union, of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Brussels, 4.3.2016 COM(2016) 109 final 2016/0062 (NLE).

26. Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Slovenia, Spagna e Svezia. Dal punto di vista giuridico la situazione è ora cambiata in quanto il 13 giugno 2017 il Consiglio dell'Unione Europea ha firmato la Convenzione di Istanbul. Il prossimo passo auspicabile è la ratifica della Convenzione da parte dello stesso Consiglio.

27. La Convenzione di Istanbul, nonostante rappresenti un grandissimo progresso, contiene invero varie criticità non rilevate dal PE, dalla insufficiente tutela delle migranti alla previsione della procedibilità d'ufficio per i reati di violenza fisica e sessuale, MGF e altre "pratiche dannose", cosa che rende problematico il procedimento penale in mancanza del consenso della vittima. Questa problematicità riguarda anche la nostra legge 15 ottobre 2013, n. 119 recante disposizioni per il contrasto della violenza di genere che introduce il regime di "temporanea irrevocabilità" della denuncia per atti persecutori.

le sue forme e, in modo più puntuale della direttiva del 2012, a sostenere e proteggere le vittime. La dichiarazione n. 19 annessa al Trattato di Lisbona sembrerebbe rendere legalmente possibile l'approvazione di tale legge vincolante che presenterebbe anche il vantaggio di avere effetto diretto garantendo, dunque, in caso di violazione o non implementazione da parte degli Stati membri, la possibilità di accedere alla Corte Europea di Giustizia, laddove la Convenzione di Istanbul non prevede la possibilità di questo tipo di ricorsi.

In conclusione, l'amplissimo consenso che la richiesta di una legislazione vincolante raccoglie oggi è testimonianza del fatto che il superamento dei limiti e delle carenze dell'azione dell'UE rispetto alla violenza di genere non possa essere procrastinato ancora a lungo.