

Appunto 38/2017

25 ottobre 2017

Le politiche adottate in Francia, Germania, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti per contrastare la violenza contro le donne: normativa e piani d'azione

(aggiornamento al 1° marzo 2018)

Francia

1. La normativa vigente

Le disposizioni a tutela delle donne vittime di violenza e le misure di prevenzione e repressione nei confronti delle violenze contro le donne hanno registrato un progressivo miglioramento, grazie a successivi interventi normativi. Si indicano qui di seguito alcune tra le più significative misure legislative adottate negli anni più recenti.

Nel 2006, il legislatore ha inserito il **concetto di “rispetto”** tra gli obblighi del matrimonio (*Code civil*, [art. 212](#)) e ha adottato **misure per rafforzare la prevenzione e la repressione delle violenze in seno alla coppia** (compiute da coniuge, ex-coniuge, convivente o ex convivente, di fatto o per PACS)¹ o commesse contro minori. In particolare la commissione di reati di violenza o aggressione sessuale all'interno di una coppia è stata considerata **circostanza aggravante** (*Code pénal*, [art. 132-80](#)) e le pene per tali reati sono state inasprite fino a prevedere la pena dell'ergastolo in caso di morte della vittima. La legge ha inoltre introdotto la possibilità, in caso di sospensione condizionale della pena, di obbligare il coniuge o convivente violento ad allontanarsi dal domicilio coniugale, pena l'incarcerazione ed un trattamento socio-sanitario (Legge n. 2006-399 del 4 aprile 2006 sulle violenze domestiche).

¹ Il costo complessivo delle violenze domestiche ammonta ogni anno in Francia a circa 2 miliardi e mezzo di euro, tra costi medici diretti (urgenze, ricoveri, cure ambulatoriali, medicine), costi delle attività di giustizia e di polizia, costi sociali (alloggio e aiuti vari) e costi economici (perdita di produzione). Fonte: Rapporto scientifico finale del Programma europeo DAPHNE II (2006), [“Stima del costo delle violenze coniugali in Europa”](#), in particolare l'allegato n. 5 (giugno 2009). Cfr. anche la Relazione di valutazione intermedia della Commissione europea sul successivo Programma DAPHNE III (2007-2013) ([COM \(2011\) 254 def.](#)).

Nel 2007, la misura del **suivi socio-giudiziario con ingiunzione di cure**² è stata estesa (*Code pénal*, [art. 222-48-1](#)) anche ai soggetti condannati per violenze commesse all'interno della coppia o nei confronti di minori (Legge n. 2007-297 del 5 marzo 2007 relativa alla prevenzione della delinquenza).

Nel 2010 sono stati introdotti nell'ordinamento francese i **reati di violenza psicologica e di mobbing** all'interno della coppia (*Code pénal*, [art. 222-14-3](#) e [art. 222-33-2-1](#)) e sono state rafforzate le misure di protezione delle donne vittime di violenza all'interno di una relazione di coppia, con la prescrizione, peraltro, di un ulteriore inasprimento delle misure repressive nei confronti degli autori delle violenze. Tra le misure più significative va segnalata la creazione dello strumento dell'**ordonnance de protection**, emanata, su istanza della vittima o del pubblico ministero, dal giudice competente per le questioni familiari (*Juge aux affaires familiales* -JAF) e finalizzata a proteggere la vittima di violenze commesse all'interno di una relazione di coppia da un ex coniuge, un ex partner legato alla parte offesa da un "patto di solidarietà" (PACS), o da un ex convivente. L'ordinanza di protezione (della durata massima di quattro mesi) può, ad esempio, prevedere per il responsabile delle violenze il divieto di incontrare determinate persone o di detenere armi, l'obbligo di contribuire alle spese familiari o particolari modalità nell'esercizio della patria potestà, fino all'allontanamento forzato dal domicilio familiare, con assegnazione della residenza nella casa familiare alla parte offesa. Inoltre, per assicurare il rispetto della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare di un coniuge, partner o ex partner posto sotto inchiesta perché accusato di minacce o atti di violenza domestica (punibili con almeno 5 anni di detenzione), la legge riconosce al giudice la possibilità di sottoporre lo stesso al regime di sorveglianza elettronica (Legge n. 2010-769 del 9 luglio 2010 sulle violenze all'interno della coppia, approvata all'unanimità dal Parlamento)³.

Nel 2012, il legislatore è di nuovo intervenuto a migliorare le disposizioni riguardanti le molestie sessuali e la protezione delle vittime, con la riformulazione del reato di **molestie sessuali** (*harcèlement sexuel*) e l'adozione di nuove misure per combattere il fenomeno della **discriminazione nei luoghi di lavoro**, anche in ragione dell'identità sessuale della parte lesa. In particolare, secondo la nuova definizione adottata (*Code Pénal*, [art. 222-33](#)), due diverse situazioni sono attualmente previste per la sussistenza del reato di molestie sessuali: l'imposizione ripetuta da parte del reo alla vittima di "proposte o comportamenti di natura sessuale" che ne possano offendere la dignità o essere percepiti come intimidatori, ostili ed offensivi; oppure l'esercizio dal parte del reo di una forma di pressione grave sulla vittima, anche

² Il *suivi* socio-giudiziario costituisce una pena complementare rispetto alla pena detentiva principale, creata allo scopo di prevenire la recidiva. La misura, pronunciata dal Tribunale penale o dalla Corte d'Assise contro l'autore di un reato a carattere sessuale (aggressione, violenza, stupro, etc.), consente di continuare a seguire giudizialmente e, se del caso, con terapie mediche il condannato, anche dopo la fine della pena detentiva. Il *suivi* costringe il condannato a sottoporsi, dietro il controllo del giudice per l'esecuzione delle pene, a misure di sorveglianza e di assistenza, ma anche a determinati obblighi, come, ad esempio, il divieto di frequentare certi luoghi. Il mancato rispetto del *suivi* rende il condannato passibile di nuova detenzione.

³ Per maggiori dettagli sulle leggi del 2006, del 2007 e del 2010 si segnalano le relative schede di sintesi, pubblicate rispettivamente sui nn. [2/2006](#), [2/2007](#) e [4/2010](#) della Rassegna LS (curata dall'Ufficio Legislazione straniera della Biblioteca della Camera).

in maniera non reiterata, al fine di ottenere un atto di natura sessuale, a vantaggio proprio o di un terzo (Legge n. 2012-954 del 6 agosto 2012).

Il 4 agosto 2014 è stata approvata la **legge-quadro per la parità tra donne e uomini** ([Loi n. 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes](#)), che contiene importanti misure per la "tutela delle persone vittime di violenze" ([artt. 32-53](#)).

Tra le misure proposte dalla legge si segnalano:

- il rafforzamento del meccanismo dell'*ordonnance de protection*, la cui durata passa da quattro a sei mesi (nuovi artt. [515-11](#) e [515-12](#) del codice civile);
- l'esclusione della mediazione penale in caso di violenze all'interno di una coppia, a meno di un'espressa richiesta da parte della vittima (nuovo art. [41-1](#), comma 5, del codice di procedura penale);
- l'affermazione, in alternativa al procedimento giudiziario, del principio dell'espulsione del coniuge violento dall'abitazione della coppia e la permanenza in essa della vittima, salvo eventuale diversa volontà di quest'ultima (nuovo art. [41-1](#), comma 6, del codice di procedura penale);
- l'obbligo per il datore di lavoro di adottare tutte le misure necessarie a prevenire, porre fine e sanzionare i fenomeni di **molestie sessuali** sul luogo di lavoro (nuovo art. [L. 1153-5](#) del codice del lavoro).

2. I Piani d'azione del Governo

Per l'attuazione di una serie di misure contro le violenze sulle donne, il Governo francese ha adottato, in successione, **cinque Piani d'azione triennali**.

I **primi due Piani**, avviati rispettivamente nel **2005** e nel **2008**, hanno consentito di ampliare le conoscenze del fenomeno, di migliorare l'assistenza alle donne vittime di violenza e ai loro bambini, soprattutto per quel che concerne l'accesso ad un alloggio e all'autonomia finanziaria, ma anche di formare personale professionale specializzato in una simile assistenza.

Con il **terzo**, il [Plan interministériel de lutte contre les violences faites aux femmes 2011-2013](#), pubblicato nell'aprile 2011, il Governo ha previsto di mobilitare 31,6 milioni di euro nel triennio **2011-2013**, concentrando le risorse su tre obiettivi prioritari: **protezione, prevenzione e solidarietà**⁴.

Il Piano ha preso di nuovo in considerazione le violenze all'interno della famiglia, i matrimoni forzati e le mutilazioni sessuali, ma ha dedicato anche spazio, per la prima volta, alle molestie e violenze sessuali nei luoghi di lavoro, agli stupri, alle aggressioni sessuali e alla prostituzione.

Per quanto riguarda la **protezione**, il Piano d'azione ha disposto la realizzazione di un articolato dispositivo per l'accoglienza e assistenza, in ogni dipartimento del territorio francese, alle donne vittime di violenza e ai loro figli.

⁴ Alcune delle misure contenute nel Piano sono state successivamente inserite nel progetto di legge sulla parità tra donne e uomini, poi divenuto legge – come segnalato nella parte conclusiva del precedente paragrafo – il 4 agosto 2014.

Grazie all'impegno finanziario dell'allora Ministero della Solidarietà e della Coesione sociale, congiuntamente con il Ministero per le politiche abitative, il Ministero del Lavoro e il Ministero della Sanità⁵, è stata prevista entro il 2013 la presenza, in ogni dipartimento, di almeno un centro di accoglienza "certificato" (**accueil de jour**) per assicurare ascolto e consulenza alle donne vittime di violenze e in cui è possibile preparare o evitare la partenza dal domicilio familiare, prevenire le situazioni di emergenza in termini di ricerca di nuovo alloggio e di lavoro, ed assicurare servizi pratici (come caselle postali, docce, lavanderia e deposito bagagli).

Il Piano ha inteso inoltre migliorare ed estendere a tutti i dipartimenti sul territorio nazionale la rete dei **référénts violences** che coordinano i diversi attori nazionali, territoriali e associativi e garantiscono l'efficacia e coerenza delle politiche governative.

Su iniziativa del Ministero della Giustizia, sono stati inoltre messi a disposizione appositi spazi per le visite familiari (**lieux de visite familiale**) che permettano la continuità del legame tra il genitore autore delle violenze ed i suoi figli, garantendo però la sicurezza al genitore vittima, al fine di evitare gli atti violenti non di rado commessi in occasione dell'esercizio del diritto di visita o di custodia dei minori.

Per quanto riguarda la **prevenzione**, il Piano d'azione ha stabilito un **programma di studi** mirati sul fenomeno della violenza contro le donne e di valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche. Gli studi riguardano tutti gli ambiti d'intervento del Piano, dai moventi e circostanze delle morti collegate alle violenze all'interno della coppia, alle violenze e molestie sul lavoro, alle mutilazioni sessuali, ai matrimoni forzati e alla poligamia fino alle nuove forme di prostituzione.

I problemi legati alle violenze contro le donne sono stati sistematicamente integrati nei **programmi di formazione iniziale e continua** dei professionisti e degli operatori (magistrati, poliziotti e gendarmi, operatori sociali e sanitari) con la previsione di appositi moduli per ciascun tipo di violenza.

Il Piano ha disposto, inoltre, un maggiore **coinvolgimento del personale delle ambasciate e dei consolati** nella lotta contro i matrimoni forzati e le mutilazioni sessuali e un rafforzamento delle conoscenze **dei funzionari di stato civile** sui comportamenti da tenere e sulle risorse a loro disposizione in caso di sospetto di matrimonio forzato.

Sul piano della **solidarietà**, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere la solidarietà e la responsabilità civica delle persone testimoni di violenze o aggressioni sessuali contro le donne, il *Plan* ha previsto tre campagne d'informazione, finalizzate in particolare: la prima (2011) a pubblicizzare la linea telefonica governativa d'aiuto "*Violences Femmes-Info*" (3919); la seconda (fine 2012) a dare informazioni sulle violenze sessiste e sessuali sui luoghi di lavoro come fonte di discriminazione professionale e violazione di diritti, anche attraverso l'apertura del sito internet governativo, [*Stop-Harcelement-Sexuel*](#); la

⁵ Nella legislatura corrente (maggio 2017-) le funzioni dei ministeri sopra indicati sono state diversamente distribuite tra gli attuali Ministero della Solidarietà e della Sanità, Ministero del Lavoro e Ministero per la Coesione territoriale.

terza (2013) a sensibilizzare sul ruolo del “cliente” nell’alimentare le reti di prostituzione e la tratta degli esseri umani.

Una particolare menzione merita il tema della **prevenzione e sensibilizzazione dei giovani** attraverso l’inserimento obbligatorio delle tematiche legate alla violenza sulle donne nei **programmi scolastici e d’insegnamento superiore**, per i quali è prevista anche l’elaborazione di specifici prodotti digitali di ausilio per gli insegnanti.

Grande attenzione è, infine, dedicata all’**informazione**, rivolta soprattutto alle donne e alle ragazze appena arrivate in Francia da paesi extracomunitari, sui loro diritti e sul **carattere riprovevole** di alcune pratiche in vigore nei rispettivi paesi d’origine, come le **mutilazioni sessuali** e i **matrimoni forzati**.

Il **quarto piano interministeriale di lotta contro le violenze sulle donne 2014-2016** ([*4ème plan interministériels de lutte contre les violences faites aux femmes 2014-2016*](#)) è stato costruito su un numero limitato di priorità, sulle quali il Governo si è impegnato e di cui rendere conto al Parlamento. Nel monitoraggio e nell’aggiornamento del piano sono state coinvolte le associazioni e i rappresentanti delle collettività territoriali. Le priorità del piano sono state:

- organizzazione dell’azione pubblica intorno a un semplice principio di azione: nessuna violenza dichiarata deve restare senza risposta;
- protezione delle vittime;
- mobilitazione della società nel suo insieme.

Il **quinto piano di mobilitazione e di lotta contro tutte le violenze fatte alle donne 2017-2019** ([*5ème plan de mobilisation et de lutte contre toutes les violences faites aux femmes 2017-2019*](#)) riflette l’impegno continuo dello Stato per permettere alle donne vittime di violenze di accedere al loro diritto di essere protette e accompagnate, per uscire dalle violenze e ricostruire la propria esistenza.

Il piano fissa tre obiettivi:

1. **mettere in sicurezza** e rafforzare i meccanismi che hanno dato buona prova per migliorare il percorso delle donne vittime di violenza e assicurare l’accesso ai loro diritti. In tale settore sarà ulteriormente promossa la formazione dei professionisti, quali medici e poliziotti, che costituiscono il primo soccorso per le donne vittime di violenza, e l’offerta degli alloggi di urgenza sarà aumentata fino a 4.900 posti dedicati alle donne. Allo scopo di consentire il riconoscimento della violenze e la condanna dei congiunti violenti, la raccolta delle prove sarà facilitata e i professionisti della giustizia saranno formati a tal fine. Sarà sviluppata l’offerta di terapie nelle reazioni psicotraumatiche e l’accompagnamento all’inserimento professionale sarà adeguato;
2. **rafforzare l’azione pubblica** nei casi in cui i bisogni sono più importanti. Particolare attenzione sarà dedicata ai **bambini vittime delle violenze coniugali** e sarà meglio articolata la cura delle donne e dei bambini, puntando sulla formazione professionale nei dipartimenti ed assicurando la protezione delle madri e dei figli durante la separazione

attraverso la mediazione familiare. Inoltre si porrà attenzione alle giovani donne particolarmente esposte alle violenze, all'interno della coppia e su internet. Il piano propone numerose soluzioni nell'accoglienza specializzata delle donne nella fascia di età tra i 18 e i 25 anni e si punterà alla prevenzione del cyber-sessismo;

3. **eradicare le violenze** mediante la **lotta contro il sessismo**, che banalizza la cultura delle violenze e dello stupro. Le varie forme di violenza, (violenza sessuale, violenza fisica, omicidio coniugale), rivelano un continuum causato da una stessa ideologia: il sessismo. È per questo che il quinto piano di mobilitazione e lotta contro tutte le forme di violenza contro le donne, in linea con il piano d'azione precedente, promuove delle campagne per continuare il lavoro di smantellamento degli stereotipi.

Nel periodo compreso tra il 2017 e il 2019 sono impegnati **oltre 125 milioni di euro complessivi** per il finanziamento delle citate misure.

Germania

1. La normativa vigente

Il 10 novembre 2016 è entrata in vigore la nuova disciplina dei “Delitti contro la libertà sessuale” ([Codice penale](#), §§ 174 e ss.), frutto delle modifiche apportate dalla **Cinquantesima legge di modifica del codice penale - Rafforzamento della tutela dell'autodeterminazione sessuale** ([Fünzigstes Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches - Verbesserung des Schutzes der sexuellen Selbstbestimmung](#)), del 4 novembre 2016.

Con l'intervento normativo in questione è stato introdotto in particolare il principio del “**No significa no**” (“*Nein heißt Nein*”), in virtù del quale, ai fini della configurazione della fattispecie penale, è sufficiente che vi sia il diniego della vittima all'atto sessuale.

Il nuovo [art. 177](#), **comma 1**, del Codice penale prevede, infatti, che “chiunque, contro la **volontà manifesta** di un'altra persona, compia sulla stessa o permetta che la stessa compia atti sessuali, ovvero la induca a compiere o subire atti sessuali con/da una terza persona, è punito con la **reclusione da 6 mesi a 5 anni**”. La precedente versione dell'art. 177, comma 1, prevedeva invece che si potesse configurare il reato di violenza sessuale solo qualora l'autore avesse usato ai danni della vittima violenza o minaccia grave, ovvero avesse approfittato di una situazione in cui la vittima era indifesa e, dunque, alla mercé dell'autore medesimo.

Il nuovo **comma 2** prevede la punibilità di **atti sessuali conseguenti a minaccia** (cosiddetta “costrizione ambientale”) e degli **atti sessuali “repentini**”, perpetrati cioè a sorpresa. La pena prevista anche in questi casi è la reclusione **da 6 mesi a 5 anni**, mentre nei casi più lievi la reclusione va **da 3 mesi a 2 anni**. Il medesimo comma ha, inoltre, inglobato il vecchio articolo 179 del codice penale tedesco che prevedeva il delitto di “Abuso sessuale nei confronti di persone incapaci di opporre resistenza” e che, pertanto, è stato abrogato.

I **commi 4 e 5** prevedono la reclusione **non inferiore ad un anno e fino ad un massimo di 15 anni** per i seguenti reati: atti sessuali compiuti su soggetti incapaci di esprimere il loro consenso a causa di una malattia (“*Krankheit*”) o di una condizione di disabilità (“*Behinderung*”); atti sessuali commessi mediante violenza fisica; atti sessuali commessi con minaccia di un pericolo attuale (“*gegenwärtige Gefahr*”) per la vita (“*Leben*”) o l'integrità fisica (“*Leib*”) della persona offesa; atti sessuali perpetrati approfittando di una situazione in cui la vittima è del tutto indifesa.

Il **comma 6** prevede la reclusione **non inferiore a 2 anni e fino ad un massimo di 15 anni** per casi di particolare gravità (stupro e atti sessuali commessi da più persone), mentre il **comma 7** prevede la reclusione **non inferiore a 3 anni e fino ad un massimo di 15 anni** per atti sessuali perpetrati portando con sé un'arma (o comunque uno strumento pericoloso), ove l'aggressore si avvalga di essa per vincere o impedire la resistenza del soggetto passivo, oppure qualora, con il suo utilizzo, ponga la vittima in grave pericolo di subire rilevanti danni alla salute.

Il **comma 8** prevede la reclusione **da 5 a 15 anni** per atti sessuali perpetrati facendo uso di un'arma, o comunque di uno strumento pericoloso, ove la vittima subisca gravi maltrattamenti fisici durante la commissione del fatto, oppure si venga a trovare in pericolo di vita.

Infine, il **comma 9** prevede pene più miti per i casi meno gravi.

L'[art. 184 i](#) prevede il reato di **molestie sessuali**. In particolare, il comma 1 prevede la reclusione **fino a 2 anni** (in alternativa alla multa) per chiunque “molesti un'altra persona toccandola fisicamente in maniera sessualmente connotata”. Nei casi più gravi, il comma 2 prevede una pena **da 3 mesi a 5 anni** (come esempio di particolare gravità viene indicata la commissione del fatto da parte di una pluralità di persone).

L'[art. 184 j](#) sancisce la punibilità degli **atti sessuali commessi in gruppo**. In particolare, si prevede la reclusione **fino a due anni** (o in alternativa una multa) per chiunque all'interno di un gruppo **induca** a commettere un atto sessuale nei confronti di un'altra persona, fatti salvi ovviamente i casi più gravi.

Contestualmente alla riforma dell'articolo in questione, il legislatore ha anche modificato il titolo della norma in “Aggressione sessuale; Costrizione sessuale; Stupro” (“*Sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung*”), ampliando così notevolmente la sua sfera di applicazione, fino ad includere, come si è visto, ogni tipo di aggressione o abuso sessuale.

Il reato di “**stalking**” è invece contemplato dall'[art. 238](#) del codice penale. In particolare, il comma 1 punisce con la reclusione **fino a tre anni** (o con una multa) chiunque disturbi in modo tale una persona da danneggiare significativamente la sua vita attraverso: la ricerca costante della vicinanza fisica con tale persona; la ricerca costante di un contatto attraverso l'utilizzo di mezzi di telecomunicazione o mezzi simili o attraverso terzi; la messa in contatto di terzi con la persona oggetto di molestia, fornendo dati non autorizzati; la minaccia di attentare alla vita o alla salute di una persona o dei suoi familiari. I commi 2 e 3 prevedono delle aggravanti di pena.

Occorre, infine, ricordare che con la **legge del 17 luglio 2017** ([Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt](#)) la Germania ha ratificato la [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#) (Convenzione di Istanbul, dell'11 maggio 2011).

2. I Piani d'azione del Governo

Il **primo piano di azione** del Governo tedesco contro la violenza sulle donne è stato adottato nel 1999. Tale piano era imperniato sul concetto di violenza sulle donne inteso in un'accezione più ampia, che spingesse cioè verso interventi normativi non concentrati esclusivamente sulla punibilità dei meri reati di violenza, ma che contemplasse anche altri profili, quali ad esempio quelli legati ai temi dell'assistenza medica e psicologica e dell'educazione dei minori al ripudio della violenza.

Successivamente, nel 2007, è stato adottato il **secondo piano d'azione** per il miglioramento nell'efficienza della lotta contro la violenza sulle donne ([Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen](#), ed. 2012).

I principali obiettivi del piano di azione sono quelli di rendere più efficace la lotta contro la violenza sulle donne e, contestualmente, rafforzare la tutela delle donne medesime.

I settori presi in considerazione dal nuovo piano, già peraltro richiamati in quello precedente, sono i seguenti:

1. Prevenzione;
2. Attuazione a livello normativo dei principi contenuti nel piano;
3. Creazione di un sistema di assistenza e consulenza alle donne vittime di violenza;
4. Effettuazione di collegamenti, anche via Internet, con il sistema di assistenza e consulenza;
5. Cooperazione tra istituzioni statali e organismi non pubblici che si occupano del tema;
6. Rieducazione degli autori delle violenze;
7. Qualificazione e sensibilizzazione;
8. Ricerca;
9. Collaborazione nazionale e internazionale;
10. Misure di sostegno per le donne all'estero.

Nell'introduzione al piano d'azione viene, inoltre, espresso l'auspicio che anche i singoli *Länder* proseguano ad elaborare autonomamente propri programmi per contrastare il fenomeno della violenza sulle donne. Ciò, peraltro, appare di fondamentale importanza, dal momento che molte misure d'attuazione a livello normativo sono di competenza dei singoli *Länder*.

Il piano individua poi una serie di obiettivi specifici.

Viene anzitutto presa in considerazione una **tutela rafforzata delle donne migranti**. Sulla base del sondaggio adottato dal piano d'azione come punto di riferimento, le donne migranti - in particolare quelle provenienti dalla Turchia e dall'Europa dell'Est - sono, infatti, più frequentemente soggette ad atti di violenza (comprese le violenze di natura sessuale e certe forme particolarmente gravi di violenza corporale) rispetto alle donne di nazionalità tedesca. Sono, pertanto, previste per tali donne proposte di aiuto **proattive**, che tengano soprattutto conto delle difficoltà di comprensione della lingua tedesca.

Il documento riserva, inoltre, una particolare attenzione alle **donne con menomazioni sia fisiche che mentali**, una tipologia femminile già presa in considerazione dal primo piano d'azione. Per tali donne, evidentemente meno consapevoli del proprio corpo, della propria sessualità, del diritto alla propria sfera di intimità, e dunque meno informate riguardo alla problematica della violenza sessuale, viene prevista la **predisposizione di materiale informativo apposito**, avente il primario obiettivo di fornire chiarimenti "orientati" con riferimento sia al determinato contesto sociale nel quale si muovono le donne con menomazioni, sia a gruppi specifici nell'ambito di tale contesto.

Un altro obiettivo inserito nel piano è quello di prestare particolare **attenzione ai bambini** e, specificamente, alla "**prevenzione prima possibile**", in quanto i dati di studio analizzati nel documento hanno evidenziato che violenze corporali o sessuali subite nella fanciullezza e nell'adolescenza all'interno delle famiglie d'origine costituiscono fattori di rischio fondamentali.

Viene sottolineata l'importanza della prontezza delle istituzioni mediche ne **rilevare il collegamento tra la violenza subita e le conseguenze fisiche e psichiche riportate**. Non sempre, infatti, secondo il documento, il personale medico riesce a riconoscere il collegamento tra i sintomi riportati e la violenza subita. Il documento afferma, quindi, che le prestazioni mediche nel settore dovranno essere conformate in modo tale da consentire alle donne vittime di violenza di poter essere sostenute e assistite anche in quest'ottica.

Occorre inoltre, secondo il documento, dotare **giudici e assistenti sociali di maggiori competenze in materia**, in modo da indurre maggiormente le donne che hanno subito violenza a rivolgersi, oltre che alle persone ad esse più vicine, anche a tali soggetti in qualità di ulteriori interlocutori.

Si raccomanda poi di aumentare le richieste di aiuto, puntando in particolare sulla possibilità di chiedere aiuto in maniera **anonima e veloce**.

Il documento esorta, infine, a prendere in maggiore considerazione anche gli autori dei reati con **programmi specifici volti a incidere in positivo sul comportamento degli stessi** e auspica, in tal senso, un ulteriore rafforzamento della collaborazione tra **Federazione, Länder e organizzazioni non governative in materia**.

Regno Unito

1. La normativa vigente e i progetti di legge in corso

Il tema della **violenza di genere** (fenomeno cui nel Regno Unito è fatto corrente riferimento con l'acronimo VAWG, *Violence Against Women and Girls*) ha progressivamente assunto specifica rilevanza nel quadro degli indirizzi della legislazione penale delineatisi nel corso degli ultimi decenni, orientati nel complesso a rafforzare gli strumenti di prevenzione e repressione dei fenomeni di violenza in ambito familiare e nelle relazioni tra i sessi.

Per una compiuta ricostruzione del quadro legislativo è utile richiamare, in primo luogo, il [Sexual Offences Act 2003](#), fonte della disciplina generale dei **reati sessuali** e tuttora principale riferimento normativo in materia.

La prima parte della legge, in particolare, contiene disposizioni concernenti gli atti sessuali non consensuali, attraverso un'enumerazione assai minuziosa delle fattispecie di reato e dei casi in cui il consenso deve ritenersi insussistente, e comprendenti, tra gli altri, l'abuso sessuale perpetrato su **minori**, anche nell'ambito familiare o in relazione ai reati commessi da soggetti che, in ragione delle funzioni esercitate, si trovino rispetto al minore in posizione di autorità. Altre previsioni sono dedicate alla repressione della pornografia, della prostituzione infantile e delle correlate attività criminose; ai fini della tutela apprestata dalla legge, l'età del minore è elevata a 18 anni. La seconda parte contiene misure dirette a tutelare la collettività rispetto ai **crimini di natura sessuale**. L'articolata tipologia di provvedimenti con finalità preventiva e inibitoria, già introdotte dalla precedente legislazione (quali le misure restrittive della libertà personale o di circolazione dei condannati per i reati sessuali, ovvero gli obblighi di notifica relativi ai soggetti considerati pericolosi), è fatta confluire nella figura unitaria del *sexual offences prevention order* (SOPO) provvedimento di natura cautelare e preventiva emesso a carico di soggetti recidivi o pericolosi (dall'8 marzo 2015 sostituito dal *Sexual Harm Prevention Order* – [SHPO](#) –, introdotto dallo *Anti-Social Behaviour, Crime and Policing Act 2014*, [s. 113](#) e [Sch. 5](#)).

Per quel che riguarda più specificamente l'aspetto della **violenza domestica**, a distanza di un anno dall'approvazione della legge del 2003 il Parlamento britannico ha approvato il [Domestic Violence, Crime and Victims Act 2004](#), che, emendando in modo significativo il *Family Act 1996*, comprende misure di protezione legale, assistenza e sostegno alle vittime e ai testimoni di atti violenti, commessi in particolare all'interno delle mura domestiche, e aumenta la severità delle pene per renderle più incisive. Tale provvedimento assicura inoltre alle **coppie omosessuali** la medesima tutela riconosciuta alle coppie eterosessuali nei casi di violenza domestica, ed estende altresì l'applicazione dei [non-molestation order](#) alle coppie non conviventi.

Per completezza merita segnalare che la portata applicativa di queste disposizioni è stata in seguito estesa alle gravi lesioni di cui siano vittime un minore, oppure un adulto affetto da disabilità fisica o psichica ([Domestic Violence, Crime and Victims \(Amendment\) Act 2012](#)). Il tema della violenza domestica, inoltre, è oggetto di un'intera sezione del *Crime and Security Act 2010* ([ss. 24-33](#)). In questo caso, la legge attribuisce all'autorità giudiziaria il

potere di adottare provvedimenti di **tutela della vittima** di duplice tipo: a) misure da adottarsi in via di urgenza dopo la violenza subita, qualora non sussistano elementi probatori sufficienti a incriminare l'aggressore (*Domestic Violence Protection Order*); b) atti di diffida diretti dalla polizia all'autore della violenza, per inibirgli di contattare la vittima e di frequentarne i luoghi di residenza o di attività (*Domestic Violence Protection Notice*; entrambi i provvedimenti sono illustrati nella [guida](#) predisposta nel 2016 dallo *Home Office*).

Inoltre, all'interno del *Protection of Freedoms Act 2012*, sono stati inseriti due articoli ([ss. 111-112](#)) che, innovando la vigente normativa in materia di **atti persecutori** (costituita dal [Protection from Harassment Act 1997](#)), introducono nell'ordinamento britannico il reato di **stalking**, considerato come un ulteriore stadio del reato di molestia, caratterizzato dall'elemento della continuità e dalla messa in atto di una serie di comportamenti mediante i quali sia realizzata una vera e propria persecuzione della vittima.

Infine, nel 2013, ad esito di una pubblica consultazione e con atto ministeriale (in mancanza di un'espressa nozione legislativa o di *common law*), è stata ampliata la stessa [definizione](#) di "*domestic violence*", al fine di includere tra i soggetti tutelati le **ragazze di 16 e 17 anni** e di fornire la necessaria tutela nei casi di violenza denunciati. A seguito di tale aggiornamento, costituisce atto di violenza domestica (*domestic abuse*) "*Any incident or pattern of incidents of controlling, coercive, threatening behaviour, violence or abuse between those aged 16 or over who are, or have been, intimate partners or family members regardless of gender or sexuality. The abuse can encompass, but is not limited to: psychological, physical, sexual, financial, or emotional*".

A completamento del quadro normativo vigente nel Regno Unito è altresì da richiamare, nell'anno corrente, la [ratifica](#) della **Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica** (aperta alla firma ad Istanbul l'11 maggio 2011), mediante il *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (Ratification of Convention) Act 2017*. Sul versante delle competenze devolute alle **autonomie territoriali** del Regno Unito possono invece segnalarsi, per il **Galles**, il [Violence Against Women, Domestic Abuse and Sexual Violence \(Wales\) Act 2015](#), e per la **Scozia** l'[Abusive Behaviour and Sexual Harm \(Scotland\) Act 2016](#).

Devono altresì segnalarsi la proposta di nuove **linee-guida** messa a punto, dopo una consultazione pubblica, dal *Sentencing Council* (organo preposto alla formulazione di indirizzi generali per l'esercizio dell'azione penale da parte dell'autorità giudiziaria) in materia di violenza domestica. Tali linee-guida sono attualmente all'esame del *Justice Committee* della *House of Commons*, che ad esse ha dedicato la seconda [relazione](#) della corrente sessione parlamentare, pubblicata il 17 ottobre 2017: *Draft Sentencing Council guidelines on intimidatory offences and domestic abuse*). Nella sua relazione, la commissione parlamentare si prendono in esame le proposte del *Sentencing Council* di adottare, per un verso, una **definizione generale e onnicomprensiva** (*overarching principle*) **degli abusi domestici**, e, per altro verso di aggiornare la nozione dei reati di violenza privata costituiti da **atti di intimidazione** (*intimidatory offences*). Questa categoria, in particolare,

include le molestie (*harassment*) e lo *stalking*, anche su base razziale e religiosa; ma anche la diffusione di immagini a carattere sessuale a scopo di ritorsione (fenomeno del cosiddetto “*revenge porn*”), le condotte coercitive all’interno di una relazione intima o familiare, e le minacce di morte.

Il progetto di **linee-guida**, a questo riguardo, propone che le violenze di cui si tratta vengano considerate dall’autorità giudiziaria come indice di **gravità del reato**, che in ragione delle sue caratteristiche e della violazione di un patto di fiducia che questo implica, deve essere punito più severamente di atti analoghi commessi in contesti differenti. Inoltre, è prospettata dalle linee-guida l’opportunità di una valutazione giudiziaria di tali atti idonea ad applicarne la sanzione avendo riguardo alla diversità delle relazioni personali e alla condizione di **vulnerabilità della vittima** indipendentemente dal genere.

Le **linee evolutive** della legislazione rilevante in materia di violenza di genere sono tracciate da alcuni **progetti di legge** attualmente all’esame del Parlamento oppure contemplati dal programma del Governo in carica. Oltre allo [*Stalking Protection Bill 2017-19*](#), di iniziativa parlamentare (secondo la *ballot procedure*) e non ancora pubblicato, deve considerarsi l’imminente presentazione del *Domestic Violence and Abuse Bill*, le cui previsioni (come annunciate nel *Queen’s Speech* del 21 giugno 2017) istituiscono un’**autorità settoriale di vigilanza** (*Domestic Violence and Abuse Commissioner*), muniscono di base legislativa la definizione di violenza domestica, consolidano la disciplina delle misure di protezione delle vittime e introducono aggravanti per la violenza domestica concernente minori.

Un’aggiornata analisi del fenomeno, nei suoi aspetti normativi e statistici, è fornita dalla nota di documentazione della Biblioteca della Camera dei Comuni, [*Domestic Violence in England and Wales*](#) (Briefing Paper n. 6337, 21 June 2017).

2. I Piani d’azione del Governo

In relazione alle politiche governative in materia di contrasto dei fenomeni di violenza contro le donne, di competenza del Ministero dell’Interno e dell’apposito Sottosegretariato ([*Parliamentary Under Secretary of State \(Minister for Preventing Abuse, Exploitation and Crime\)*](#)), possono specialmente segnalarsi, per gli anni più recenti, il **rapporto** presentato l’8 marzo 2015 dal Ministro dell’Interno (l’attuale Primo Ministro Theresa May), concernente lo stato di attuazione dei piani di azione adottati nei precedenti anni ([*A Call to End Violence Against Women and Girls. Progress Report 2010-2015*](#)); ed il **piano strategico nazionale per il periodo 2016-2020**, presentato al Parlamento nel marzo 2016 ([*Ending Violence Against Women and Girls*](#)).

Con il primo documento il Governo ha tracciato un **bilancio delle iniziative** contemplate dal Piano d’azione del marzo 2012 (primo aggiornamento dell’iniziale piano del marzo 2011).

Tra le misure realizzate si annoverano lo stanziamento di circa 1,2 milioni di sterline per il periodo 2012-2015 per l’accesso all’**assistenza specialistica** a favore delle vittime di violenza sessuale, in particolare nelle maggiori aree urbane; l’attuazione del **programma pilota “Ugly Mugs”** (clienti pericolosi)

per difendere le prostitute dalle aggressioni di clienti violenti e offensivi; la previsione legislativa del “**matrimonio forzato**” come nuova figura di reato; l’introduzione dell’obbligo di dichiarare, nell’ambito delle relazioni di coppia, **precedenti condanne** riportate per atti di violenza domestica; la pubblicazione e diffusione di opuscoli sulla mutilazione genitale femminile, in cui ne siano indicati il divieto legislativo e le conseguenze penali; le campagne informative rivolte ai minori per prevenire il rischio in cui possono incorrere di divenire autori o vittime di atti di violenza sessuale; le iniziative di formazione delle forze di polizia per elevare l’efficacia della loro azione con riguardo agli atti di violenza sessuale su persone in condizioni di vulnerabilità.

Il secondo documento, concernente il **piano strategico**, riporta in premessa i dati relativi alla **diminuzione dei casi di violenza denunciati** a fronte di un significativo **incremento**, nel biennio 2014-2015, **della repressione penale** dei relativi reati; successivamente richiama gli elevati costi determinati dalla violenza di genere, sia sociali (per i fenomeni di disagio sociale e di devianza che possono a loro volta derivare dalle violenze subite), sia economici (questi ultimi stimati nell’ordine di circa 16 miliardi di sterline l’anno, riferiti complessivamente all’onere finanziario pubblico per l’assistenza alle vittime e alle loro diminuite entrate in conseguenza degli abusi subiti).

Le linee di azione individuate nel piano strategico, in continuità con le precedenti iniziative, riguardano una pluralità di aspetti. Tra questi, si evidenziano la **prevenzione**, da perseguire attraverso **campagne educative nelle scuole** con il coinvolgimento del personale docente, al fine di agevolare un cambiamento culturale tra i più giovani; l’adeguatezza dei **servizi sociali** prestati alle vittime di abusi, da perseguire conformando le prassi amministrative e i moduli operativi agli obiettivi a tale scopo individuati dal Governo (nel *National Statement of Expectations* – [NSE](#) pubblicato nel dicembre 2016), e attraverso l’efficiente concertazione (*partnership working*) tra le amministrazioni dei diversi livelli territoriali.

In relazione a queste finalità del piano strategico e a supporto dei compiti basilari da assolvere per la sua attuazione, il Governo ha disposto un **finanziamento di 80 milioni di sterline per il quinquennio interessato**. Questa dotazione, nelle previsioni del Governo, si aggiunge all’erogazione stimata nell’ordine di 15 milioni di sterline l’anno a sostegno delle organizzazioni di assistenza alle donne, con copertura finanziaria tratta dall’imposta sul valore aggiunto applicata ai prodotti sanitari (restano salvi i finanziamenti già previsti per gli altri programmi assistenziali, i cui obiettivi intersecano la tutela delle donne nell’ambito familiare, ad esempio il [Troubled Families Programme](#) per il quale si prevedono stanziamenti nella misura di 720 milioni di sterline fino al 2020).

Peraltro, le finalità del piano strategico sono riferite alla violenza di genere senza escludere gli analoghi fenomeni alimentati dall’odio verso le **minoranze e i soggetti vulnerabili**, con riferimento all’origine etnica, all’immigrazione, all’orientamento sessuale, alle condizioni di disabilità, alle forme di sfruttamento delle persone.

Sotto il profilo della **repressione penale**, il piano strategico annuncia l’**introduzione del reato di domestic abuse**, destinata a colmare una lacuna della legislazione penale attraverso la diretta sanzione della condotta

vietata (consistente nel “*coercive and controlling behaviour*” subito dalla vittima in ambito familiare). Inoltre, la previsione della nuova figura di reato è considerata idonea ad agevolare il mutamento culturale del sistema giudiziario necessario affinché possano essere riconosciuti di rilevanza penale e perseguiti i comportamenti violenti e di abuso, senza limitarsi alla considerazione di singoli episodi.

Con riguardo a taluni strumenti di intervento, può segnalarsi il rilievo assegnato a **dispositivi tecnologici** idonei alla raccolta e al trattamento di dati, all’acquisizione di elementi probatori, al tracciamento dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale. A questo riguardo, il piano strategico prefigura il più ampio ricorso a strumenti che possano agevolare una più accurata e tempestiva individuazione dei soggetti violenti, come le micro-telecamere (*body-worn cameras*) o la sorveglianza mediante geolocalizzazione.

Spagna

1. La normativa vigente

Un atto fondamentale in materia è rappresentato dalla [*Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género*](#). Prima di essa, nell’ordinamento giuridico spagnolo la violenza domestica sulla donna era disciplinata in modo piuttosto frammentato, in quanto i provvedimenti applicabili nei diversi ambiti (penale, civile, educativo, sociale) rappresentavano più singole risposte a raccomandazioni di organismi internazionali che interventi normativi volti a disciplinare in maniera organica le problematiche connesse a tale tipo di violenza. La legge del 2004 ha affrontato, invece, il fenomeno nella sua interezza, sia in termini di prevenzione e assistenza, sia di repressione e sanzione.

Il provvedimento parte dall’assunto che i poteri pubblici non possono ignorare una violenza, troppo spesso relegata all’ambito privato, che si configura, invece, come una grave violazione dei diritti fondamentali della persona solennemente sanciti dalla Costituzione spagnola. La Costituzione, d’altra parte, oltre a garantire il diritto alla vita e all’integrità fisica e morale (art. 15), obbliga i poteri pubblici ad adottare tutte le misure idonee a rendere effettivamente fruibili i diritti della persona, rimuovendo gli ostacoli e le difficoltà che possono pregiudicarne il pieno godimento (art. 9.2).

I comportamenti sanzionati riguardano **tanto la violenza fisica quanto quella psicologica**, includendo qualsiasi tipo di aggressione sessuale e di minaccia, fino alla privazione arbitraria della libertà, esercitata dal marito o da altre figure maschili anche se non conviventi.

Nel titolo I della legge⁶ sono individuate le misure di sensibilizzazione e di intervento in ambito educativo, pubblicitario e sanitario. Il Governo deve predisporre un **piano di sensibilizzazione e prevenzione della violenza domestica**, costantemente monitorato da una commissione composta da rappresentanti delle vittime, esponenti delle istituzioni ed esperti nel trattamento di tali problematiche.

⁶ La legge si compone di 72 articoli suddivisi in un titolo preliminare e in cinque titoli.

Il sistema educativo spagnolo, nei diversi livelli di istruzione, deve mirare a sviluppare la capacità di comporre pacificamente i conflitti e il rispetto dell'eguaglianza tra uomini e donne. A tal fine nei Consigli scolastici (*Consejos Escolares*) viene coinvolto personale specializzato in grado di suggerire e sviluppare idonee misure educative. Di tali consigli fa parte anche un rappresentante dell'**Istituto della Donna e per le Pari Opportunità** ([*Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades*](#)), struttura incardinata presso il Ministero della sanità, dei servizi sociali e dell'uguaglianza (*Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad*)⁷.

Anche la pubblicità, in tutte le sue forme di espressione, deve rispettare il principio della dignità della donna. È, infatti, considerato illecito qualunque utilizzo dell'immagine femminile possa essere percepito come offensivo o vessatorio nei confronti della donna.

Il titolo II concerne i **diritti delle donne vittime della violenza domestica**. In particolare a tutte le donne, a prescindere dalla loro origine, dal loro credo religioso o da qualsiasi altra condizione personale o sociale, si riconosce il diritto all'assistenza sociale integrale e all'assistenza giuridica.

L'assistenza sociale integrale è garantita dalle Comunità autonome attraverso servizi a carattere permanente, urgente e multidisciplinare (assistenza psicologica, appoggio educativo all'unità familiare, sostegno alla formazione e all'inserimento professionale). A questi servizi hanno accesso anche i minori che vivono nel nucleo familiare delle donne vittime della violenza. Al fine di sostenere l'avvio di tali servizi esiste un Fondo a cui possono fare ricorso le Comunità autonome, secondo criteri stabiliti nelle rispettive conferenze settoriali.

L'assistenza giuridica ha carattere gratuito per le donne, assicurando l'esercizio del diritto alla difesa nei diversi gradi di giudizio. Il medesimo diritto è riconosciuto ai superstiti, in caso di morte della vittima. Per le donne lavoratrici, appartenenti sia al settore pubblico che a quello privato, si prevedono ulteriori forme di tutela, quali la riduzione dell'orario di lavoro e la mobilità geografica o la sospensione del rapporto di lavoro con conservazione del posto. Le imprese che stipulano contratti interinali, per sostituire lavoratrici che abbiano sospeso il loro rapporto di lavoro, hanno diritto alla detrazione del 100% dei contributi assicurativi relativi a tutto il periodo di sostituzione.

A fronte della presumibile difficoltà ad ottenere un nuovo impiego, le donne con un reddito mensile inferiore al 75% del salario minimo interprofessionale possono fruire di un contributo pari a 6 mensilità del sussidio di disoccupazione. Tale contributo è raddoppiato se la vittima presenta un'invalidità pari o superiore al 33%. Se la donna ha carichi familiari, la soglia di età per ottenere tale contributo può ridursi a 50 anni e l'entità del contributo può essere aumentata fino a 18 mensilità del sussidio di disoccupazione.

Le donne vittime di violenza familiare hanno anche la precedenza assoluta nell'assegnazione di alloggi pubblici.

⁷ Si vedano anche, sul sito del Ministero della sanità, servizi sociali e uguaglianza, le risorse disponibili in materia di [*Violencia de Género y Trata de Mujeres*](#).

Il titolo III concerne la **tutela istituzionale** perseguita attraverso due organi amministrativi: la Delegazione del Governo per la violenza di genere (*Delegación del Gobierno para la Violencia de Género*)⁸ e l'Osservatorio statale della violenza sulla donna (*Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*)⁹, entrambi incardinati presso il Ministero della sanità, dei servizi sociali e dell'uguaglianza. Il primo ha funzioni di natura propositiva e di iniziativa nei confronti del Governo, il secondo compiti di monitoraggio dei dati relativi alla violenza domestica.

Nel titolo IV si dispone la modifica di alcuni articoli del **codice penale**. In particolare, le lesioni fisiche o psichiche sulle donne esercitate da persone legate ad esse da relazioni affettive, anche se non conviventi, sono punite con la **reclusione da 2 a 5 anni** (art. 148 del codice penale). I maltrattamenti, invece, sono puniti con la **reclusione da 6 mesi a 1 anno** oppure con lo svolgimento di lavori a beneficio della comunità da 31 a 80 giorni e, in ogni caso, con la privazione del diritto al porto d'armi da 1 a 3 anni, così come, qualora il giudice lo ritenga adeguato all'interesse del minore (o persona con disabilità che necessita di una protezione speciale), con l'inabilitazione all'esercizio di patria potestà, tutela, curatela, custodia o accoglimento fino a un massimo di 5 anni (art. 153 del codice penale). Le minacce, anche se lievi, sono sanzionate con la **reclusione da 6 mesi a 1 anno** e, se effettuate con armi, con la **reclusione da 3 mesi a 1 anno** (art. 171 del codice penale).

Il titolo V concerne la **tutela giudiziaria**. Dal punto di vista territoriale ogni distretto giudiziario deve avere uno o più "Giudici per la violenza sulla donna" (*Juzgados de Violencia sobre la Mujer*). Tali giudici sono responsabili dell'istruttoria processuale penale, dell'adozione delle misure di protezione in favore delle vittime e delle cause civili collegate a tali processi, come ad esempio la separazione, il divorzio e la filiazione. In tal modo i profili penali e civilistici sono oggetto di trattamento processuale, almeno in prima istanza, innanzi al medesimo giudice. Il giudice competente, d'ufficio o su istanza di parte (della vittima, dei figli, del pubblico ministero), deve pronunciarsi sull'adozione delle misure cautelari e sui relativi termini temporali.

La legge ha previsto, inoltre, la figura del **Pubblico ministero contro la violenza sulla donna** (*Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer*), responsabile della supervisione e del coordinamento dell'attività del Pubblico ministero in tali tipi di processi e della creazione in ogni Tribunale superiore di giustizia di una **sezione specializzata sulla violenza domestica**.

Particolarmente significative risultano alcune modifiche alla legge introdotte nel 2015 (*Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, Disposición final sexta*), che hanno consentito di riconoscere ad ogni donna vittima di violenza sessuale l'**assistenza giuridica gratuita** in tutti i processi giudiziari e amministrativi derivanti dalla condizione di vittima, indipendentemente dalle risorse economiche a disposizione; inoltre, al fine di migliorare il sostegno e l'informazione che ricevono le vittime, si ha diritto all'assistenza giuridica gratuita sin dal momento immediatamente precedente alla presentazione della denuncia.

⁸ La Delegazione è disciplinata dall'[art. 3](#) del *Real Decreto 485/2017*.

⁹ L'Osservatorio è disciplinato dal [Real Decreto 253/2006](#).

Oltre alla legislazione statale, si tenga presente che ad oggi quasi tutte le **Comunità autonome** (16 su 17) hanno approvato una normativa sulla violenza di genere. Mancano all'appello i soli Paesi Baschi, sebbene sembri imminente anche in questa Comunità la presentazione di un progetto di legge in materia¹⁰.

Ecco le leggi finora approvate nelle singole Comunità:

Andalusia: [Ley 13/2007](#), de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género;

Aragona: [Ley 4/2007](#), de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón;

Asturie: [Ley del Principado de Asturias 2/2011](#), de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género;

Cantabria: [Ley de Cantabria 1/2004](#), de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas;

Castiglia e León: [Ley 13/2010](#), de 9 de diciembre, contra la Violencia de Género en Castilla y León;

Castiglia-La Mancnia: [Ley 5/2001](#), del 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección de las mujeres maltratadas;

Catalogna: [Ley 5/2008](#), de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista;

Comunità di Madrid: [Ley 5/2005](#), de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid;

Comunità Valenciana: [Ley 7/2012](#), de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunitat Valenciana;

Estremadura: [Ley 8/2011](#), de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura;

Galizia: [Ley 11/2007](#), de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género;

Isole Baleari: [Ley 11/2016](#), de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres;

Isole Canarie: [Ley 16/2003](#), de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género;

La Rioja: [Ley 3/2011](#), de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja;

Navarra: [Ley Foral 14/2015](#), de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres;

Regione di Murcia: [Ley 7/2007](#), de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia.

¹⁰ EvaDomaika, [Por una ley vasca de víctimas de la violencia contra la mujer](#), 5 ottobre 2017.

2. I piani d'azione del Governo

Diversi sono stati i piani e programmi in materia di violenza di genere adottati negli ultimi anni.

Il [Plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género](#) (2007-2008) ha stabilito un quadro comune di interventi in materia di sensibilizzazione e di prevenzione della violenza di genere. Esso ha posto due obiettivi strategici: migliorare la risposta di fronte alla violenza di genere e conseguire un cambiamento nel modello di relazione sociale. Il piano ha individuato sette assi tematici di intervento: giustizia, sicurezza, sanità, servizi sociali, informazione, istruzione, comunicazione.

Il [Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante \(2009-2012\)](#) ha posto l'obiettivo di creare le condizioni adeguate per affrontare il problema della violenza di genere tenendo in considerazione le circostanze specifiche della popolazione straniera residente in Spagna, con l'obiettivo di migliorare l'attenzione e la prevenzione in materia nel quadro di una prospettiva globale.

La [Propuesta común para la mejora de la coordinación institucional y la puesta en marcha de un plan personalizado de atención a las víctimas de violencia de género](#) (2013) ha identificato alcuni interventi prioritari in materia di coordinamento istituzionale, risorse e servizi, sistemi di informazione condivisi, valutazione periodica delle situazioni delle donne e dei figli vittime della violenza, coordinamento con i sistemi di informazione, risorse e servizi delle amministrazioni e istituzioni nel campo della violenza di genere.

La [Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016](#) si pone come strumento indispensabile dell'intervento dei pubblici poteri per eliminare la violenza subito dalle donne. La strategia, che rappresenta uno degli assi portanti della politica del Governo in materia, consiste nell'implementazione, in maniera coordinata, di mezzi materiali e umani per combattere ed eradicare il fenomeno della violenza sulle donne. Le politiche di uguaglianza e lotta alla discriminazione devono costituire la base fondamentale per contribuire al mutamento del modello culturale, all'eliminazione degli stereotipi e allo sviluppo sociale. In quest'ottica appare imprescindibile innestare le capacità delle donne nel tessuto produttivo del paese ed equilibrare il bilanciamento delle responsabilità di uomini e donne nelle sfere pubbliche e private. In tal senso debbono essere adottate misure per conseguire l'uguaglianza in ambito lavorativo, combattendo la discriminazione salariale, favorendo l'incremento dell'occupazione delle donne in situazione di vulnerabilità, o a rischio di esclusione sociale e lavorativa, e approvando programmi per sostenere l'imprenditoria femminile e l'autoimpiego. Le politiche di uguaglianza costituiscono la base della piramide sulla quale inserire gli interventi volti a porre termine alla violenza sulla donna. La Strategia nazionale, da un lato, unifica in un medesimo documento, in maniera coerente e concertata, le diverse misure (oltre 200) che permettano di fare progressi nell'eliminazione della violenza di genere, dall'altro risponde all'obbligo del Governo di adottare un piano nazionale di sensibilizzazione e prevenzione. Essa include altresì azioni che cercano di dare una risposta adeguata, in termini di assistenza, protezione e sostegno, alle donne vittime di violenza, raggiungendo la massima personalizzazione, prestando attenzione ai minori e alle donne

particolarmente vulnerabili, migliorando la formazione degli operatori, aumentando la valutazione delle politiche pubbliche e la conoscenza in materia di violenza contro la donna, rendendo visibili le distinte forme di violenza e valorizzando il lavoro in rete. La Strategia rappresenta pertanto il compromesso dei poteri pubblici nel processo di eradicazione della violenza contro le donne, unificando in un unico documento oltre duecento interventi e dando compimento a quanto previsto dall'ordinamento giuridico. La Strategia poggia, infine, sulla convinzione che una società basata sull'uguaglianza tra uomini e donne, rispettosa dei diritti umani e libera dalla violenza contro le donne, sia un'esigenza democratica oltre che un risultato possibile.

Da ultimo, si segnala il [Plan Integral de Lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018](#), approvato dal Consiglio dei ministri nel settembre 2015. Esso contiene sia aspetti fondamentali per lo sviluppo di una politica efficace nella lotta al traffico a fini di sfruttamento sessuale, sia misure contenute in un piano d'azione integrale, che coinvolge una molteplicità di soggetti pubblici e privati, assicurando un approccio multidisciplinare e di genere e promuovendo la comunicazione e il coordinamento. Obiettivo centrale e dichiarato del Piano è la promozione dei diritti umani e, in particolare, la protezione delle vittime.

3. Il Patto di Stato sulla violenza di genere

Il **28 luglio 2017** la Commissione per l'uguaglianza (*Comisión de Igualdad*)¹¹ del Congresso dei deputati [ha approvato la relazione \(informe\)](#) presentata dalla **Sottocommissione per un Patto di Stato in materia di violenza di genere** ([Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género](#))¹², con 29 voti a favore e 7 astensioni.

La Sottocommissione ha elaborato una relazione per fare il punto sulla lotta contro la violenza di genere e analizzare i problemi che ne impediscono la totale eradicazione. In essa sono proposti vari interventi per i prossimi anni, tra cui alcune riforme per dare concreta attuazione alle raccomandazioni formulate in materia dagli organismi internazionali, che dovrebbero far parte di un futuro **Patto** da sottoscrivere tra il Governo, le Comunità e Città autonome e la Federazione spagnola di municipi e province.

Tra i principali settori di intervento si segnalano:

1. Rottura del silenzio: sensibilizzazione e prevenzione. Tale settore comprende: misure riguardanti campagne di educazione, sensibilizzazione e informazione, attenzione ai settori vulnerabili, attività connesse con i media; lotta contro l'apologia della violenza di genere negli eventi sportivi; campagne istituzionali sul posto di lavoro, in collaborazione con i sindacati, i datori di lavoro e le imprese; formazione per la diagnosi precoce nei centri sanitari;

2. Miglioramento della risposta istituzionale: coordinamento e lavoro in rete. Questa sezione include: promuovere un accordo

¹¹ La Commissione per l'uguaglianza è una Commissione permanente legislativa del Congresso dei deputati.

¹² La Sottocommissione è stata istituita nel dicembre 2016 e ha tenuto 43 sedute.

internazionale; dare rilevanza nelle strutture istituzionali alle politiche contro la violenza di genere; agire negli ambiti del lavoro, della sicurezza e della giustizia;

3. Perfezionamento dell'assistenza e della protezione delle vittime. Tra gli aspetti inclusi in questa sezione: adeguatezza e dotazione dei tribunali competenti per i reati di violenza contro le donne; coordinamento degli ordini di protezione e altre azioni in materia di giustizia; azioni della polizia per migliorare l'assistenza, garantire i protocolli e rendere più efficiente il sistema di sorveglianza elettronica; iniziative legate al lavoro, come un piano di inserimento nel mercato del lavoro e la creazione di quote di riserva;

4. Intensificazione dell'assistenza e della protezione dei minori. Tra le misure proposte in questo settore: garantire una prestazione a favore di tutti i minori rimasti orfani a causa della violenza di genere; studiare la situazione dei minori per quanto concerne la custodia e il regime delle visite; proibire la visita al padre in carcere per violenza di genere; rafforzare l'assistenza ai figli delle vittime decedute; istituire un sistema di attenzione pedagogica ed educativa;

5. Promozione di una formazione che garantisca una migliore risposta assistenziale. Tra le proposte: formazione specializzata per i professionisti dei mezzi di comunicazione, dell'amministrazione della giustizia, dei Corpi di sicurezza statali e per coloro che si occupano in qualsiasi campo delle vittime della violenza di genere; diffusione del manuale comunitario delle buone pratiche per combattere la violenza contro le donne;

6. Monitoraggio statistico. Tra le proposte: stabilire un obbligo legale di fornire ed ottenere statistiche dettagliate, con frequenza stabilita; promuovere l'inclusione di indicatori specifici per calcolare il numero di bambini e disabili vittime della violenza di genere; richiedere al Consiglio generale del potere giudiziario l'istituzione di un'unità specifica per valutare i dati dei tribunali competenti per i reati di violenza contro le donne;

7. Raccomandazioni alle Comunità autonome, agli enti locali e alle associazioni. Tra le proposte: invitare il Governo a farsi promotore in ambito UE di un patto sui mezzi di comunicazione e la violenza di genere; migliorare l'adattamento progressivo delle risorse di assistenza e cura per le donne con diversità funzionale/disabilità;

8. Attenzione verso altre forme di violenza contro le donne. Tra le proposte: introdurre moduli trasversali sulla violenza sessuale in contenuti di formazione per le imprese e le amministrazioni; creare un tavolo di coordinamento statale che coinvolga tutti gli attori; approvare programmi di prevenzione nell'educazione all'infanzia; promuovere la ricerca; promuovere un approccio globale e multidisciplinare in relazione al traffico di esseri umani; rafforzare il perseguimento del reato di tratta di esseri umani; acquisire la consapevolezza di dover fronteggiare la domanda di prostituzione.

Con il Patto il Congresso chiede **adeguate risorse finanziarie** per la corretta attuazione di tali politiche. Propone che il bilancio 2018 della Delegazione del Governo per la violenza di genere aumenti del 20% e di un ulteriore 15% annuo dal 2019 al 2022. Inoltre, il bilancio generale dello Stato dovrebbe assegnare ai comuni un aumento annuale di 20 milioni di euro nei

prossimi cinque esercizi finanziari e alle Comunità autonome 100 milioni di euro in più all'anno per lo sviluppo o l'espansione delle misure incluse nel Patto.

L'impegno economico globale per lo sviluppo del Patto implica un aumento di 1 miliardo di euro nei prossimi cinque anni, suddivisi in 100 milioni di euro per gli enti locali, 500 alle Comunità autonome e altri 400 di competenza statale contro la violenza di genere all'interno del bilancio generale dello Stato.

Infine, per il monitoraggio del Patto viene proposto un **Comitato permanente non legislativo nel Congresso**, a cui la Delegazione del Governo dovrebbe inviare relazioni annuali sull'attuazione e lo sviluppo del Piano nazionale di sensibilizzazione e prevenzione, istituendo dei meccanismi per monitorare e valutare gli stanziamenti di bilancio dedicati alle politiche del Patto.

Il **28 settembre 2017** il Congresso dei deputati [ha approvato](#) l'accordo per un Patto di Stato in materia di violenza di genere, ratificando la relazione della Commissione per l'uguaglianza. La relazione è stata approvata con 268 voti favorevoli e 65 astensioni¹³.

Il testo, dopo l'approvazione dell'Aula, è stato inviato al Governo che, entro due mesi, lo sottoporrà ai rappresentanti delle Comunità autonome, dei comuni, dei partiti politici, dell'amministrazione della giustizia e delle associazioni sindacali, imprenditoriali e civili.

Si tenga, peraltro, presente che anche il **Senato** spagnolo ha approvato un documento simile, mediante il Gruppo di studio per l'elaborazione di strategie contro la violenza di genere (*Ponencia de estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género*), costituita presso la Commissione per l'uguaglianza (*Comisión de Igualdad*), che ha tenuto i suoi lavori dal gennaio al settembre 2017.

La relazione del Gruppo è stata approvata dalla Commissione il 28 luglio 2017 e dall'Aula del Senato il 12 settembre, senza apportarvi modifiche (v. [approvazione dell'Aula](#)). Per quanto riguarda il finanziamento, l'accordo del Senato propone lo stesso stanziamento in cinque anni della Sottocommissione del Congresso.

La relazione propone che le dichiarazioni delle vittime nel processo possano essere sostituite da registrazioni video della testimonianza durante l'inchiesta. Inoltre, si richiede un piano d'azione per aumentare la consapevolezza della violenza sessuale e si propone un'inchiesta statistica che permetta la raccolta di dati affidabili.

In linea con l'estensione del concetto di vittima di violenza di genere, il documento propone di rivedere la normativa sulle violenze sessuali e contro il traffico di esseri umani a scopo di sfruttamento sessuale. Il testo suggerisce anche di considerare le **madri di bambini uccisi dal padre** come vittime di violenza di genere e di dare accesso prioritario agli alloggi popolari per le

¹³ L'Aula del Congresso ha altresì approvato alcuni ordini del giorno (*votos particulares*) presentati, in particolare uno volto ad ampliare le risorse materiali e umane delle amministrazioni e delle università per affrontare le situazioni di violenza di genere. Sono state inoltre prese in considerazione una serie di misure inerenti le molestie sessuali, nonché la considerazione dei "matrimoni forzati" come forma di violenza.

persone che hanno la tutela o l'affidamento dei bambini orfani a causa di questo crimine.

Per controllare il rispetto del Patto si propone una Commissione parlamentare mista Congresso-Senato.

Stati Uniti d'America

1. La normativa federale

Negli Stati Uniti, la **legislazione federale** contempla il [Violence Against Women Act](#) (noto anche con l'acronimo **VAWA 1994**) originariamente introdotto (parte del *Violent Crime Control and Law Enforcement Act 1994*) e aggiornato mediante successivi interventi legislativi.

La **legge del 1994** deriva dal progetto presentato dal Senatore Biden a conclusione di un'indagine svolta dal **Judiciary Committee** del Senato sulle cause e le conseguenze della violenza contro le donne. L'approvazione della legge rappresenta il punto di approdo di un animato dibattito politico svoltosi negli anni precedenti, nonché di iniziative e programmi (statali e federali) adottati a tutela delle donne vittime di violenze. Lo stesso Senatore Biden, nell'introdurre il **rapporto** preparato nel 1993 per i membri di maggioranza della Commissione del Senato ([Violence Against Women - The Response to Rape: Detours on the Road to Equal Justice](#)), affermò che "attraverso questo processo, mi sono convinto che la violenza contro le donne riflette un fallimento morale collettivo della nazione", e che "non possiamo sperare di cambiare il corso di questa violenza se – e finché – non si ottenga un consenso nazionale tanto ampio quanto la nostra profonda e pubblica indignazione".

Le disposizioni della legge del 1994, in particolare:

- perseguono una **reazione coordinata** dell'autorità giudiziaria e dei servizi sociali alla violenza domestica, ai reati sessuali e allo *stalking* ("*coordinated community response*"), incoraggiando gli organi di giurisdizione a condividere le informazioni e le rispettive esperienze, e ad esercitare le loro attribuzioni in modo da contrapporre una risposta uniforme a tali fenomeni criminosi;

- inaspriscono le **sanzioni** per i reati sessuali, prevedendo inoltre tutele processuali per le vittime affinché i loro eventuali comportamenti precedenti non siano strumentalizzati nell'ambito dei processi per violenze sessuali;

- prevedono la **collaborazione interstatale** ai fini dell'applicazione di ordinanze di tutela delle donne emesse dall'autorità giudiziaria di uno Stato (cosiddette *full faith and credit provisions*);

- dispongono specifiche tutele per le **donne immigrate**, affinché le norme in materia di immigrazione non vengano utilizzate nei loro confronti per indurle a non denunciare le violenze subite e a rinunciare alla richiesta di aiuto alle autorità;

- prevedono tutele processuali per le vittime di **violenza di genere**, consentendo ad esse di denunciare i colpevoli dinanzi alle corti federali. La relativa disposizione, avversata soprattutto da quanti ritenevano che le corti federali sarebbero state investite da un elevato contenzioso in materia di

rapporti endofamiliari, nel 2000 è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema degli Stati Uniti, in quanto eccedente il *Congressional power* come delimitato dalla Costituzione (caso [United States v. Morrison](#), 529 U.S. 598 (2000));

- incentivano i legislatori statali a prevedere l'applicabilità di misure restrittive della libertà personale agli autori di violenze domestiche, condizionando l'erogazione dei finanziamenti federali all'adozione da parte loro di indirizzi conformi (*pro-arrest programs and policies*).

Una più limitata - ma significativa - innovazione normativa si è avuta nel 1996 con il [Domestic Violence Offender Gun Ban](#) (modifica del *Federal Gun Control Act* 1968) che vieta il **possesso e la detenzione di armi** da parte di soggetti precedentemente condannati per atti di violenza domestica oppure sottoposti a misure restrittive per i correlati comportamenti.

Al VAWA del 1994 ha fatto seguito l'adozione, durante la presidenza Clinton, del **VAWA 2000** (contenuto nel *Victim of Trafficking and Violence Protection Act 2000* di cui costituisce la [Division B](#)). La **legge del 2000**, tra l'altro, senza limitarsi al contrasto della violenza domestica, ma in una prospettiva più ampia del fenomeno:

- rinnova l'autorizzazione di **programmi federali** e ne istituisce di nuovi, al fine di assicurare l'accesso delle vittime all'assistenza legale, formare il personale delle forze di polizia e dell'amministrazione della giustizia, potenziare i servizi di assistenza alle vittime;

- promuove, a questo riguardo, la collaborazione tra gli Stati della Federazione e rafforza, inoltre, la tutela nei confronti dei **soggetti vulnerabili**, quali gli immigrati, i disabili, gli anziani;

- sanziona, in particolare, la cosiddetta **dating violence**, ossia la condotta aggressiva e violenta (fisica, verbale, emotiva, sessuale) posta in essere nell'ambito di relazioni sentimentali;

- abilita le vittime di violenza domestica che trovano riparo in uno Stato diverso da quello di residenza, ad ottenere in tale Stato il rilascio di **misure di tutela** (*custody orders*) senza doversi rivolgere alla propria giurisdizione di origine; per altro verso, sono previste restrizioni alla circolazione dei soggetti da cui la vittima sia perseguitata (*interstate travelling ban*);

- in relazione allo *stalking*, include tra le figure di reato il **cyberstalking**, perpetrato mediante mezzi di comunicazione elettronica e perseguibile nella dimensione interstatale.

Dopo il rinnovo dei programmi federali effettuato nel **2005** durante la presidenza Bush (con il [Violence Against Women and Department of Justice Reauthorization Act 2005](#)), e la loro temporanea sospensione nel 2011, è da ultimo intervenuto l'aggiornamento del testo legislativo disposto, nel solco dei precedenti, con il [Violence Against Women Act](#) del **2013** durante la presidenza Obama.

2. I piani d'azione del Governo

Nell'ambito del *Department of Justice* opera l'*Office on Violence Against Women* (**OVW**), istituito nel 1995 con compiti di amministrazione dei molteplici

programmi federali avviati in materia di violenza contro le donne. Tali programmi sono tipizzati dalla legge oppure sono definiti dallo stesso OVW su base discrezionale.

I programmi del **primo tipo** hanno struttura corrispondente a **quattro fondamentali tipologie**, rivolte a determinati soggetti istituzionali o concernenti particolari fenomeni criminosi: *Services, Training, Officers, Prosecutors* (STOP); *Sexual Assault Services Program* (SASP); *State Coalitions*; *Tribal Coalitions* (queste ultime due in materia di collaborazione reciproca degli Stati e dei Territori tribali).

I programmi del **secondo tipo** (*discretionary programs*) sono perlopiù orientati all'assistenza delle vittime e al perseguimento della "risposta integrata" (*coordinated community response*) che, come già detto, rappresenta una delle principali finalità della legislazione in questo ambito. I **finanziamenti federali** sono erogati agli organi di governo statale e locale, ai tribunali, alle organizzazioni non lucrative, alle scuole, alle strutture di collaborazione territoriale. Loro comune denominatore è l'incentivo fornito per lo sviluppo di **politiche efficaci** di contrasto della violenza contro le donne mediante la realizzazione di attività che includono la prestazione di una varietà di servizi di assistenza alle vittime (di intervento nelle situazioni di crisi, di alloggio provvisorio, di patrocinio legale), nonché l'aggiornamento e la formazione professionale del personale giudiziario e di polizia (per i quali l'OVW coordina programmi orientati a individuare e prevenire il [pregiudizio di genere](#) nelle relative attività di *law enforcement*).

L'OVW, nel febbraio 2017, ha presentato al Congresso una **relazione biennale** sull'attuazione di tali **programmi federali** ([Grant Programs Under the Violence Against Women Act](#)), enumerandovi le iniziative finora adottate e dando conto della loro efficacia in relazione alla **tipologia delle violenze** (abusi sessuali, violenza domestica, *stalking*, *dating violence*) e alle **categorie delle vittime** (ponendo in risalto la particolare vulnerabilità di soggetti finora meno tutelati, come le persone appartenenti a comunità tribali, gli anziani, i disabili, i minori, le persone residenti in aree rurali, le vittime appartenenti alla comunità LGBT).

SERVIZIO BIBLIOTECA - Ufficio Legislazione Straniera
tel. 06/6760. 2278 – 3242 ; mail: LS_segreteria@camera.it