



Regione Umbria
Assemblea legislativa

Segreteria Generale

La proposta di direttiva della Commissione europea sulla violenza di genere e il (difficile) percorso di approvazione



Ugo Carlone
Febbraio 2024

NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 2/2024

Sintesi

L'8 marzo 2022 la Commissione europea ha presentato una *proposta di direttiva* finalizzata a combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica. Essa punta a rendere più efficaci gli attuali strumenti giuridici dell'UE e configurare come *reato* determinate forme di violenza; colmare le lacune a livello di protezione, accesso alla giustizia, assistenza, prevenzione, coordinamento e cooperazione; allineare il diritto dell'UE alle norme internazionali consolidate, come quelle contenute nella Convenzione di Istanbul. La proposta deve essere approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'UE, cioè i due *co-decisori*.

La violenza contro le donne e la violenza domestica sono penalmente perseguibili e costituiscono violazioni dei diritti umani e forme di discriminazione. Si tratta di fenomeni molto diffusi in tutti gli Stati membri (secondo le stime, colpiscono nell'UE una donna su tre).

Attualmente nessun atto legislativo specifico dell'UE tratta in modo esauriente il problema: la direttiva, nelle intenzioni, sarà il primo che lo affronterà specificamente. Con tale norma la CE vuole raggiungere un punto di equilibrio tra garantire l'efficacia degli obblighi previsti e lasciare agli Stati membri la flessibilità necessaria per tenere conto delle specificità e delle esigenze nazionali.

In particolare, la CE propone misure miranti a: 1) configurare come *reato* determinate forme di violenza non sufficientemente contrastate dalle legislazioni nazionali: stupro per assenza di consenso, mutilazioni genitali femminili, stalking online, condivisione non consensuale di immagini intime, molestie online e incitamento alla violenza o all'odio online; 2) potenziare l'accesso delle vittime alla giustizia e i diritti a una protezione adeguata; 3) prestare alle vittime un'assistenza adeguata alle loro esigenze specifiche; 4) prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica; 5) rafforzare il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale e dell'UE.

Nella *Relazione* sulla proposta, il PE *estende* la portata della direttiva: prevede, tra altre disposizioni, una definizione di stupro basata sul *consenso*, ed anche norme più severe sulla violenza informatica e contro le aggressioni sessuali, le mutilazioni genitali intersessuali, la sterilizzazione forzata, i matrimoni forzati e le molestie sessuali negli ambienti lavorativi.

Il Consiglio dell'UE, al contrario, ne *restringe* la portata: dopo un non facile compromesso al suo interno, l'organo si è espresso concordando con gli obiettivi generali della direttiva, ma proponendo molti emendamenti, tra cui la cancellazione dell'articolo sullo stupro. Le obiezioni, in generale, riguardano la giurisdizione dell'UE: secondo diversi Stati, la criminalizzazione degli atti sessuali non consensuali non rientrerebbe nelle competenze dell'Unione.

Dopo una fase di difficile negoziazione, il 6 febbraio 2024 la Commissione ha reso noto il raggiungimento di un accordo politico tra Consiglio e PE sulla proposta, dove viene confermata la criminalizzazione della violenza fisica e di quella psicologica, economica e sessuale contro le donne in tutta l'UE, così come la mutilazione genitale femminile, il matrimonio forzato e le forme più diffuse di violenza informatica. Tuttavia, come ammette l'organo di Bruxelles, l'accordo sulla criminalizzazione dello stupro basato sulla mancanza di consenso a livello di Unione non è stato raggiunto (e quindi il relativo articolo è stato cancellato). Si tratta di un *compromesso al ribasso*, in cui sia la CE, sia il Parlamento europeo non vedono soddisfatte le previsioni e le richieste che avevano avanzato, al contrario di quelle proposte dal Consiglio dell'UE.

Sulla proposta si è espresso anche il Comitato delle Regioni, con il parere *Fermare la violenza di genere - Le città e le regioni in prima linea*, approvato nella sessione plenaria del 29 novembre 2023.

1. Contesto, motivazioni e obiettivi della proposta

L'8 marzo 2022, in occasione della Giornata internazionale della donna, la Commissione europea ha presentato una [Proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica](#), finalizzata a "combattere efficacemente", appunto, "la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'UE", attraverso misure che riguardano la configurazione dei reati e delle relative sanzioni, la protezione delle vittime e l'accesso alla giustizia, l'assistenza alle vittime, la prevenzione e il coordinamento e la cooperazione.

1.1. La violenza di genere

Per *violenza contro le donne* la CE intende "una violenza di genere perpetrata nei confronti di una donna in quanto tale o che colpisce per antonomasia le donne", in particolare tutti gli atti di violenza di genere "che provocano o potrebbero provocare danni o sofferenze fisiche, sessuali, psicologiche o economiche, compresa la semplice minaccia di metterli in pratica". Si tratta di un tipo di violenza che "affonda le sue radici nella disparità di genere" ed è "una manifestazione della discriminazione strutturale di cui sono oggetto le donne". Secondo l'organo presieduto da von der Leyen la definizione include reati come la violenza sessuale (tra cui lo stupro, aspetto importante su cui torneremo), le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati, gli aborti o la sterilizzazione forzati, la tratta di esseri umani a fini di sfruttamento sessuale, lo stalking, le molestie sessuali, il femminicidio, l'istigazione all'odio e i reati a sfondo sessuale e una serie di forme di violenza via internet (più nota come "violenza online"), tra cui la condivisione o la manipolazione non consensuale di materiale intimo, lo stalking online e le molestie online.

Per *violenza domestica*, invece, la CE intende una forma di violenza perpetrata contro le donne ("in quanto le colpisce oltremisura") che "avviene all'interno della famiglia o del nucleo familiare, indipendentemente dai legami di famiglia, biologici o giuridici, tra partner o tra altri familiari, anche tra genitori e figli".

Le donne "figurano per antonomasia tra le vittime di entrambe queste forme di violenza a causa dei modelli di coercizione, potere e/o controllo che le sottendono". Tuttavia, chiunque può esserne "vittima potenziale, indipendentemente dal sesso o dal genere". In particolare, la violenza domestica "può colpire qualsiasi persona: uomini, persone giovani o anziane, minori e persone LGBTIQ"¹.

La violenza contro le donne e la violenza domestica sono atti penalmente perseguibili e costituiscono "violazioni dei diritti umani e forme di discriminazione". Contrastarle fa parte dell'azione della Commissione europea mirante a proteggere i valori fondamentali dell'UE e a garantire il rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea². Si tratta di fenomeni molto diffusi in tutti gli Stati membri: secondo le stime, questi tipi di reato colpiscono nell'UE una donna su tre; più nello specifico, nel 2014 una donna su dieci ha riferito di essere stata vittima di violenza sessuale e una su venti di essere stata vittima di

1 Persone lesbiche, gay, bisessuali, transgender, non binarie, intersessuali e *queer*.

2 "La violenza contro le donne e la violenza domestica possono ledere molti dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: il diritto alla dignità umana (articolo 1), il diritto alla vita (articolo 2), la proibizione della tortura e dei trattamenti inumani o degradanti (articolo 4), il diritto alla libertà da qualsiasi forma di discriminazione, anche fondate sul sesso (articolo 21), e il diritto di accesso alla giustizia (articolo 47)".

stupro; più di una su cinque ha subito violenza domestica; nel 2020, una ragazza su due è stata vittima di violenza online³; circa un terzo di tutte le donne dell'UE ha subito molestie sessuali sul posto di lavoro.

Il Parlamento europeo "ha ripetutamente invitato la Commissione a proporre una legislazione" su questi tipi di violenze e la presidente von der Leyen si era impegnata ad occuparsene negli [Orientamenti politici](#) di inizio mandato (confermati poi nella strategia per la parità di genere 2020-2025 e nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali). Così si esprimeva la futura presidente: "la violenza di genere rimane una realtà terrificante per troppe persone nella nostra Unione. L'Unione europea deve fare tutto il possibile per prevenire la violenza domestica, proteggere le vittime e punire i colpevoli. [...] Proporrò di aggiungere la violenza contro le donne all'elenco dei reati definiti nel trattato".

1.2. Gli obiettivi della proposta

La proposta di direttiva "contribuisce alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (il riferimento è al Titolo V del TFUE), perché mira a "combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica al fine di garantire un alto livello di sicurezza e il pieno godimento dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione, incluso il diritto alla parità di trattamento e alla non discriminazione tra donne e uomini".

Per conseguire questi obiettivi la proposta punta a:

- rendere più efficaci gli attuali strumenti giuridici dell'UE inerenti alla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica;
- creare una "convergenza verso l'alto"⁴ e colmare le lacune a livello di protezione, accesso alla giustizia, assistenza, prevenzione, coordinamento e cooperazione;
- allineare il diritto dell'UE alle norme internazionali ormai consolidate.

La proposta, come vedremo, definisce come *reati* determinate forme di violenza che colpiscono oltremodo le donne e rafforza i diritti delle vittime; in più, "aumentando la fiducia tra Stati membri nei rispettivi sistemi giudiziari, essa favorirà il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni in materia penale e migliorerà la cooperazione giudiziaria".

3 "Le donne sono il bersaglio più frequente di questo tipo di violenza per motivi legati al sesso o al genere, in particolare di forme di violenza online a sfondo sessuale. Su internet le donne sono prese sistematicamente di mira da gruppi violenti di estrema destra e da gruppi terroristici il cui intento è spargere odio nei loro confronti. Basti pensare al movimento "incel" (e cioè dei "celibi involontari"), che istiga online alla violenza contro le donne e promuove questo tipo di violenza come "atto eroico". La violenza online colpisce in particolare le donne impegnate nella vita pubblica, ad esempio in politica, nel giornalismo e nella difesa dei diritti umani. L'effetto può esser quello di metterle a tacere, ostacolandone la partecipazione alla vita sociale e minando il principio di democrazia sancito dal trattato sull'Unione europea".

4 Eurofound, vista l'accresciuta importanza politica, la contemporanea mancanza di chiarezza sul suo significato e l'assenza di una definizione formale, ha precisato [cosa debba intendersi](#) per *convergenza verso l'alto* (*upward convergence*): un miglioramento dei risultati degli Stati membri dell'Ue in termini di occupazione, condizioni di lavoro e di vita, insieme a una diminuzione delle disparità tra di essi. Si tratta quindi dell'unione di due obiettivi: l'avanzamento del benessere sociale e, contemporaneamente, la riduzione dei divari esistenti. I risultati divergenti tra gli Stati membri e le crescenti disuguaglianze all'interno degli stessi, secondo l'istituto, contraddicono l'aspettativa in base alla quale una più profonda integrazione tra i paesi porti a una maggiore coesione a livello nazionale ed europeo e possono diffondere una percezione di ingiustizia sociale e iniquità tra i cittadini, alimentando sentimenti che minano il progetto europeo stesso.

Il documento di riferimento più importante è la Convenzione di Istanbul, che costituisce il "quadro internazionale più ampio per poter affrontare in modo globale il problema della violenza contro le donne e della violenza domestica".

La *Convenzione del Consiglio d'Europa⁵ sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica*, nota appunto come [Convenzione di Istanbul](#), è stata adottata nel 2011 ed è entrata in vigore nel 2014. Essa "[stabilisce norme](#) in materia di prevenzione, protezione, azione penale e fornitura adeguata di servizi alle vittime e alle persone a rischio di violenza di genere". Quest'ultima comprende "reati che colpiscono in modo sproporzionato le donne, come lo stupro, lo stalking e la violenza domestica". La Convenzione "prevede l'obbligo per i suoi Stati parte di adottare misure che vanno dalla sensibilizzazione alla raccolta di dati, fino a misure giuridiche volte a configurare come reato diverse forme di violenza. Definisce e qualifica come reati varie forme di violenza contro le donne, quali la violenza fisica, sessuale e psicologica, lo stalking (atti persecutori), le molestie sessuali, le mutilazioni genitali femminili, il matrimonio forzato, l'aborto forzato e la sterilizzazione forzata". Essa si concentra anche sulla prevenzione, "obbligando le parti a investire nell'istruzione, nella formazione degli esperti e in programmi di recupero per gli autori delle violenze", "protegge le vittime obbligando gli Stati a istituire servizi di sostegno adeguati" e "affronta le questioni della violenza di genere nel quadro dell'asilo e della migrazione". L'UE [ha ratificato](#) la Convenzione nel 2023; l'Italia [lo ha fatto](#) nel 2013.

Attualmente "nessun atto legislativo specifico dell'UE tratta in modo esauriente il problema della violenza contro le donne e della violenza domestica": la direttiva, nelle intenzioni, sarà dunque "il primo atto che affronterà specificamente questo tipo di violenza". Con tale norma la CE vuole "raggiungere un giusto punto di equilibrio" tra garantire l'efficacia degli obblighi previsti e "lasciare agli Stati membri la flessibilità necessaria per tenere conto delle specificità e delle esigenze nazionali nell'attuare le norme contemplate". Le misure riguardanti i reati e i diritti delle vittime stabiliscono infatti norme minime che consentono agli Stati membri di introdurre "di livello più elevato".

In particolare, la CE propone misure⁶ miranti a:

1) Configurare come *reato* determinate forme di violenza che colpiscono oltremisura le donne, che non sono sufficientemente contrastate dalle legislazioni nazionali e che rientrano nelle competenze dell'UE. In questa misura, scrive la CE, rientrano la definizione del reato di stupro per assenza di consenso (visto che in alcuni Stati membri la condizione necessaria per configurarlo come reato è l'uso della forza o delle minacce), le mutilazioni genitali femminili e alcune forme di violenza online.

5 Il Consiglio d'Europa non va confuso (come a volte capita) né con il Consiglio dell'UE, né con il Consiglio europeo.

6 Le misure previste si basano sulle raccomandazioni di un gruppo di esperti (GREVIO) e su quelle di esperti e organismi internazionali operanti nel settore, anche sotto l'egida delle Nazioni Unite.

2) Potenziare l'accesso delle vittime alla giustizia e i diritti a una protezione adeguata, rispondendo direttamente alle esigenze specifiche delle vittime di violenza. In particolare:

- garantire che le autorità nazionali dispongano di mezzi adeguati per affrontare la violenza contro le donne e la violenza domestica;
- garantire che le autorità nazionali trattino le vittime con un approccio attento alla prospettiva di genere;
- prevedere una valutazione delle esigenze individuali ai fini di una protezione e di un'assistenza mirate alle esigenze specifiche delle vittime di violenza;
- prevedere garanzie specifiche per i minori oggetto di violenza;
- garantire protezione mediante l'emanazione di misure urgenti di allontanamento e di ordini di protezione;
- garantire che le vittime possano effettivamente chiedere un risarcimento a carico dell'autore del reato;
- garantire la rimozione da internet di contenuti connessi a reati di violenza online e la possibilità di presentare un ricorso giurisdizionale per gli utenti che ne sono vittime;
- garantire la presenza di organismi governativi incaricati di assistere, consigliare e rappresentare le vittime nei procedimenti giudiziari.

3) Prestare alle vittime di violenza un'assistenza adeguata alle loro esigenze specifiche: questo significa includere un sostegno specifico in caso di violenza sessuale e di mutilazioni genitali femminili, l'accesso a linee di assistenza telefonica nazionali, una miglior accessibilità delle case rifugio e un sostegno globale alle vittime di molestie sessuali sul lavoro; comporta inoltre un'assistenza mirata alle vittime con esigenze specifiche e ai gruppi a rischio, comprese le donne che fuggono dai conflitti armati.

4) Prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica, anche avviando azioni di sensibilizzazione, formando i professionisti che possono entrare in contatto con le vittime e intervenendo sugli autori dei reati con programmi appositi;

5) Rafforzare il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale e dell'UE, garantendo "un approccio multiagenzia" e migliorando la raccolta di dati sulla violenza contro le donne e sulla violenza domestica⁷.

⁷ Per quanto riguarda la coerenza con le disposizioni vigenti nel settore interessato e con le altre normative dell'Unione, nella parte che precede l'articolato della proposta si legge, come detto, che nessuno strumento giuridico dell'UE, attualmente, si occupa in modo specifico della violenza contro le donne e della violenza domestica. Ne esistono comunque diversi che sono "pertinenti per le vittime di questi tipi di violenza e che stabiliscono norme generali applicabili anche a questa categoria di vittime o norme specifiche riguardanti determinate forme in cui tale violenza può manifestarsi". In linea di massima, la proposta fa proprie le disposizioni ivi previste, talvolta ampliandone la portata. Si tratta dei seguenti atti: direttiva 2012/29/UE ("direttiva sui diritti delle vittime"); direttiva 2011/99/UE ("direttiva sull'ordine di protezione europeo") e regolamento (UE) n. 606/2013 ("regolamento sul riconoscimento reciproco"); direttiva 2011/93/UE ("direttiva contro gli abusi sessuali sui minori") e direttiva 2011/36/UE ("direttiva anti-tratta"); direttiva 2004/80/CE del Consiglio ("direttiva sull'indennizzo"); "direttive sulla parità di genere"; proposta di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali ("legge sui servizi digitali", approvata poi come regolamento 2022/2065); proposta di adesione alla convenzione di Istanbul.

Per quanto riguarda la normativa italiana in materia di violenza sulle donne, come scrive il [Servizio Studi della Camera dei deputati](#) la sua evoluzione prende le mosse dalla ratifica della Convenzione di Istanbul (legge 77/2013), nel solco della quale "l'Italia ha compiuto una serie di interventi volti a istituire una strategia integrata per combattere la violenza". A pochi mesi della ratifica è stato approvato il decreto-legge 93/2013, "che ha apportato rilevanti modifiche in ambito penale e processuale ed ha previsto l'adozione periodica di Piani d'azione contro la violenza di genere".

Successivamente, il Parlamento si è concentrato nella prevenzione dei reati e nella protezione delle vittime, stabilendo parallelamente un inasprimento delle pene per i reati di genere. Il provvedimento "che più ha inciso nel contrasto alla violenza di genere" è la legge 69/2019 (c.d. *codice rosso*), "che ha rafforzato le tutele processuali delle vittime di reati violenti, con particolare riferimento ai reati di violenza sessuale e domestica, ha introdotto alcuni nuovi reati nel codice penale (tra cui il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso, quello di diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti e quello di costrizione o induzione al matrimonio) ed aumentato le pene previste per i reati che più frequentemente sono commessi contro vittime di genere femminile (maltrattamenti, atti persecutori, violenza sessuale)". La legge di riforma del processo penale (legge 134/2021) "ha previsto un'estensione delle tutele per le vittime di violenza domestica e di genere" e la legge 53/2022 ha potenziato la raccolta di dati statistici prevedendo un maggiore coordinamento di tutti i soggetti coinvolti.

Nella legislatura in corso, sono state approvate: la legge 12/2023, che istituisce una Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio e su ogni forma di violenza di genere (costituitasi il 26 luglio 2023); la legge 122/2023, "che interviene su uno degli aspetti caratterizzanti la procedura da seguire nei procedimenti per delitti di violenza domestica e di genere, ovvero l'obbligo per il pubblico ministero di assumere informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato i fatti di reato entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato"; la legge 168/2023, che reca numerose disposizioni sul rafforzamento della tutela delle vittime e sul contrasto al fenomeno della violenza di genere.

1.3. La base giuridica e il rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta della CE si basa sul combinato disposto dell'articolo 82, paragrafo 2, e dell'articolo 83, paragrafo 1 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il primo "fornisce la base giuridica per stabilire norme minime riguardanti i diritti delle vittime di reato nella misura necessaria a facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale per questioni di dimensione transnazionale"; il secondo "fornisce la base giuridica per le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni riguardanti lo sfruttamento sessuale di donne e minori e i reati informatici".

La CE perciò inserisce i comportamenti da considerare come reati relativi alla violenza di genere (stupro compreso) all'interno dello "sfruttamento sessuale delle donne e dei minori". È importante sottolinearlo, perché, come vedremo, questo aspetto è alla base del mancato accordo del Consiglio dell'UE con la proposta, che quindi è ancora in fase di negoziazione (e non manca molto alla fine della legislatura europea). L'espressione *sfruttamento sessuale* di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, scrive la CE, "può essere intesa come qualsiasi abuso, effettivo o tentato, di una condizione di vulnerabilità, di uno squilibrio di poteri o di fiducia, ivi incluso, ma non solo, il fatto di trarre un vantaggio monetario, sociale o politico da un atto sessuale con un'altra persona. La connotazione di sfruttamento può riferirsi all'acquisizione di potere o di dominio su un'altra persona a fini di gratificazione sessuale, guadagno economico e/o avanzamento di carriera: elementi, questi, che costituiscono il presupposto di un reato di stupro e di mutilazione genitale femminile".

Sono molto interessanti le considerazioni fatte dalla CE nell'introduzione dell'atto di proposta, nella parte che riguarda la sussidiarietà e il *perché* è opportuno stabilire una norma di livello europeo. In sintesi:

- La violenza contro le donne e la violenza domestica sono fenomeni diffusi in Europa, che la pandemia ha reso ancor più gravi. Questi tipi di violenza "hanno conseguenze negative per milioni di persone nell'UE, comportano violazioni dei diritti fondamentali e implicano costi considerevoli". Per questo "è particolarmente necessario" combatterli "su una base comune a livello dell'UE".
- Quella online "è emersa come nuova forma di violenza che si diffonde e si amplifica attraverso internet oltre i confini dei singoli Stati membri"; perciò, tenuto conto della sua dimensione transfrontaliera intrinseca, "non basterà l'azione dei singoli Stati membri per risolvere questo problema".
- Tutti gli Stati membri affrontano la violenza contro le donne e la violenza domestica nelle rispettive legislazioni e politiche, "ma in misura diversa"; a livello regionale e locale "la frammentazione è addirittura maggiore". La "molteplicità di approcci crea incertezza giuridica quanto ai diritti delle vittime in tutta l'UE".
- L'UE "aiuta già gli Stati membri nella lotta a questo tipo di violenza, utilizzando finanziamenti, misure politiche e strumenti giuridici orizzontali"; per rendere più efficaci i diversi interventi "è però necessaria un'azione legislativa mirata a livello dell'UE stabilendo norme minime".
- La proposta mira anche a garantire "una convergenza verso l'alto⁸ stabilendo norme minime sui diritti delle vittime".

Nel testo che ne accompagna l'articolato si legge che la proposta "intende conseguire gli obiettivi della convenzione di Istanbul nell'ambito delle competenze dell'UE integrando l'*acquis* dell'UE e la legislazione nazionale degli Stati membri attualmente in vigore nei settori contemplati dalla convenzione. La necessità d'intervento appare evidente sia negli Stati membri che hanno ratificato la convenzione sia in quelli che non lo hanno ancora fatto⁹. I lavori preparatori hanno sottolineato la necessità di intervenire nei settori riguardanti l'accesso alla giustizia, in particolare con norme minime sulle definizioni e sulle pene irrogabili per determinati reati, i diritti e la protezione delle vittime in relazione ai procedimenti penali, l'assistenza specialistica alle vittime, la prevenzione di tali violenze e l'ulteriore rafforzamento del coordinamento e della cooperazione a livello dell'UE e nazionale. Frammentate tra diversi strumenti giuridici, le norme pertinenti dell'UE non hanno portato né a un monitoraggio né a un'applicazione efficaci. Se è vero che la convenzione di Istanbul ha dato la spinta principale a un'azione a livello nazionale, il monitoraggio della sua attuazione ha dimostrato il persistere di una serie di lacune. Vista l'evoluzione della violenza contro le donne e della violenza domestica negli ultimi decenni, è improbabile che questi tipi di reati diminuiscano in misura significativa senza un'ulteriore azione dell'UE". La proposta "tiene conto anche di fenomeni recenti non specificamente affrontati dalla convenzione di Istanbul come la violenza online contro le donne". Nonostante la sua ampia diffusione, "fino ad oggi la regolamentazione è risultata estremamente disorganica e le lacune giuridiche individuate a livello sia dell'UE che degli Stati membri sono profonde".

1.4. La valutazione d'impatto: gli effetti positivi della direttiva

Nella parte relativa alla valutazione d'impatto la CE scrive che l'analisi quantitativa "ha evidenziato ricadute economiche positive": la minor diffusione della violenza contro le donne e della violenza domestica potrebbe avere vantaggi economici quantificabili in circa 53,1 miliardi di EUR, una cifra che, nel lungo periodo, potrebbe raggiungere potenzialmente gli 82,7 miliardi circa di EUR. Si tratta di vantaggi economici derivanti dal "minor costo dei

8 Vedi Nota 4.

9 Gli Stati UE che non hanno ratificato la convenzione di Istanbul (pur avendola sottoscritta) sono la Bulgaria, la Cechia, l'Ungheria, la Lituania, la Lettonia e la Slovacchia, cioè 6 su 27.

danni fisici ed emotivi per le vittime (riduzione stimata tra i 32,2 e i 64,5 miliardi di EUR)". Quanto alle ricadute sociali, esse "interesserebbero vari portatori di interesse, in particolare le vittime, i testimoni, gli autori dei reati, le imprese, le autorità nazionali e la società in senso lato". La direttiva "migliorerebbe la salute, la sicurezza e la qualità della vita delle vittime (in particolare, grazie alle misure di protezione e assistenza)" e permetterebbe loro e ai testimoni "di conoscere meglio i servizi di protezione e assistenza cui potersi rivolgere e di ricevere maggiori informazioni su tali servizi". Inoltre, "la consapevolezza e una miglior comprensione da parte dei datori di lavoro del fenomeno delle molestie a sfondo sessuale sul lavoro e un loro maggior sostegno ai lavoratori che ne sono vittime favorirebbero lo sviluppo di un contesto lavorativo sicuro, con un conseguente impatto positivo anche sulla produttività". Le autorità nazionali, infine, "trarrebbero beneficio da misure miranti a rimuovere le incertezze giuridiche e dalla raccolta dei dati", giungendo a una migliore definizione di politiche nazionali.

Nel testo sono presenti numerose definizioni di fenomeni e concetti che riguardano il tema oggetto della proposta, che riportiamo di seguito:

Violenza contro le donne: violenza di genere perpetrata nei confronti di donne, ragazze o bambine solo perché donne, ragazze o bambine, o che colpisce le donne, le ragazze o le bambine senza comune misura, e che ricomprende qualunque atto di violenza che provochi o possa provocare danni o sofferenza fisica, sessuale, psicologica o economica, incluse le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, nella sfera pubblica come nella vita privata.

Violenza domestica: qualsiasi atto di violenza che provochi o possa provocare danni o sofferenza fisica, sessuale, psicologica o economica, consumato all'interno della famiglia o del nucleo familiare, indipendentemente dai legami familiari biologici o giuridici, tra coniugi o partner o tra ex coniugi o partner, a prescindere che l'autore di tali atti conviva o abbia convissuto con la vittima.

Vittima: la persona che, indipendentemente dal sesso o dal genere, salvo diversa indicazione, ha subito un danno causato direttamente da atti di violenza contemplati dalla presente direttiva, compresi i minori testimoni di tale violenza.

Violenza online: qualsiasi atto di violenza contemplato dalla presente direttiva commesso, assistito o aggravato in tutto o in parte dall'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Tecnologie dell'informazione e della comunicazione: tutti gli strumenti e le risorse tecnologiche utilizzate per conservare, creare, condividere o scambiare informazioni digitalmente, compresi smartphone, computer, social network e altre applicazioni e servizi media.

Molestie sessuali sul lavoro: qualsiasi forma di comportamento indesiderato a connotazione sessuale, verbale, non verbale o fisico, che si verifichi durante o in relazione a un impiego, un'occupazione e un lavoro autonomo o che riguardi detto impiego, occupazione, lavoro autonomo, avente lo scopo o l'effetto di violare la dignità della vittima, in particolare creando un clima intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo.

Sfruttamento sessuale: qualsiasi abuso, effettivo o tentato, di una condizione di vulnerabilità, di uno squilibrio di poteri o di fiducia, ivi incluso, ma non solo, il fatto di trarre un vantaggio monetario, sociale o politico da un atto sessuale con un'altra persona. La connotazione di sfruttamento può riferirsi all'acquisizione di potere o di dominio su un'altra persona a fini di gratificazione sessuale, guadagno economico e/o avanzamento di carriera: elementi, questi, che costituiscono il presupposto di un reato di stupro e di mutilazione genitale femminile.

Mutilazioni genitali femminili: pratica di sfruttamento attuata allo scopo di preservare e affermare il proprio dominio su donne, ragazze e bambine e di esercitare un controllo sociale sulla loro sessualità. Praticate a volte nel contesto di matrimoni infantili o forzati o di violenza domestica, sono il riflesso del tipico squilibrio di poteri esistente in questi casi tra le donne e gli uomini, squilibrio presente anche nello stupro.

Criminalità informatica: comprende i reati contro le tecnologie dell'informazione e della comunicazione o intrinsecamente connessi al loro uso. L'uso di tali tecnologie come mezzo per sferrare un attacco può amplificare la gravità del reato in termini di quantità, qualità, intensità, durata

e selezione del bersaglio, in misura non ottenibile con altri mezzi. Le norme minime previste dalla presente proposta per i reati configurabili come violenza online contro le donne coprono questo tipo di reati, che sono intrinsecamente connessi all'ambiente online e all'uso delle suddette tecnologie.

2. I contenuti della proposta

2.1. Le Disposizioni generali e la definizione dei reati previsti

Il Capo 1 contiene le *Disposizioni generali*. La direttiva "stabilisce norme per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica" e fissa norme minime riguardanti:

- (a) la definizione dei reati e delle sanzioni in materia di sfruttamento sessuale femminile e minorile e di criminalità informatica;
- (b) i diritti delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica prima, durante o dopo il procedimento penale;
- (c) la protezione e l'assistenza delle vittime (art. 1).

Nell'attuare le misure gli Stati membri "tengono conto del rischio maggiore di violenza cui sono esposte le vittime di discriminazioni fondate su una combinazione di sesso e altri motivi" e provvedono affinché "sia prestata particolare attenzione al rischio di intimidazione, ritorsione, vittimizzazione secondaria e ripetuta e alla necessità di tutelare la dignità e l'integrità fisica delle vittime" (art. 2).

Come ambito di applicazione la direttiva si applica ai reati che essa definisce come tali e agli atti di violenza contro le donne o di violenza domestica che configurano reati ai sensi del diritto dell'Unione o degli ordinamenti nazionali (art. 3).

Il Capo 2 riguarda la definizione dei reati (forme di violenza contro le donne o di violenza domestica configurabili come sfruttamento sessuale o come criminalità informatica) e le sanzioni penali. La CE propone di qualificare come reati in tutta l'UE (con le relative pene detentive massime, cioè come "limite minimo della pena massima") (artt. da 5 a 12):

- lo stupro come atto non consensuale (pena: 8 anni; 12 se commesso nei confronti di un minore);
- le mutilazioni genitali femminili (5 anni);
- lo stalking online (2 anni);
- la condivisione non consensuale di immagini intime (1 anno);
- le molestie online (1 anno);
- l'incitamento alla violenza o all'odio online (2 anni).

Gli Stati membri, da un lato, devono definire le pene detentive minime e, dall'altro, possono imporre pene massime più elevate di quelle previste dalla proposta. L'articolo 13 specifica le circostanze aggravanti e gli artt. 14 e 15 si occupano delle norme sulla giurisdizione e sui termini di prescrizione.

[Come si legge](#) nelle *Question&Asnswer* della Commissione "i comportamenti che rientrano nel concetto di atti di violenza sulle donne e le ragazze sono considerati reati nella grande maggioranza degli Stati membri"; tuttavia, come dimostrato dai lavori preparatori della

proposta, "vi sono lacune nelle legislazioni nazionali e pertanto la Commissione propone di armonizzare in tutta l'UE la definizione di reato", in relazione a diverse fattispecie:

- In linea con il parere degli organismi internazionali per i diritti umani, la Commissione propone di considerare reato in tutti gli Stati membri lo *stupro*, "inteso come un atto di penetrazione non consensuale (di natura sessuale)". Questo "tiene conto del fatto che, sebbene lo stupro sia considerato reato in tutti gli Stati membri, in 18 di tali Stati esso è punibile solo quando implica l'uso della forza o di minacce".

- Nei sistemi giuridici nazionali raramente sono presenti specifiche disposizioni in materia di *stalking informatico*: "si tratta di una forma moderna di violenza, spesso perpetrata nei confronti di familiari o ex partner, per intensificare a fini coercitivi controllo e sorveglianza. Con l'evoluzione degli strumenti digitali disponibili, si corre il rischio che con tali atti possa essere controllato ogni aspetto della vita della persona presa di mira".

- Le *molestie online* sono disciplinate solo in quattro Stati membri; esse consistono in "attacchi, quali minacce, insulti o altri comportamenti offensivi, contro singoli individui, in particolare donne e ragazze, che si verificano generalmente attraverso i social media o altri servizi online". La violenza online "colpisce in particolare le donne attive nella vita pubblica, ad esempio in politica, nel giornalismo e nella difesa dei diritti umani" e "può avere l'effetto di mettere a tacere le donne, ostacolarne la partecipazione sociale e minare il principio di democrazia sancito dal trattato sull'Unione europea". Nella proposta vengono considerate reato le molestie online "nei casi in cui possano causare danni psicologici significativi e quando gli attacchi si verificano su vasta scala". In 10 Stati è esplicitamente considerata reato la diffusione non consensuale di immagini intime. La diffusione online di tale materiale "può essere molto dannosa per la persona interessata a causa della sua natura intima e per il fatto che tendenzialmente essa è rapida, facile e avviene su vasta scala".

- Le *mutilazioni genitali femminili* sono disciplinate in 15 Stati membri, "mentre altri Stati membri le includono tra i reati generali, come le lesioni corporali, le mutilazioni e i reati contro la salute". Si tratta "di una pratica di sfruttamento che causa danni irreparabili alle vittime e viene attuata allo scopo di preservare e affermare il dominio su donne, ragazze e bambine ed esercitare un controllo sociale sulla loro sessualità".

- Per quanto riguarda l'*incitamento alla violenza o all'odio online* basati sul sesso o sul genere, per fare fronte al loro aumento (in particolare se di natura misogina), la proposta stabilisce norme minime per la definizione del reato di questo tipo.

- Infine, la proposta introduce "le necessarie modifiche alla direttiva contro gli *abusi sessuali su minori*, che stabilisce un quadro specifico per tutti i minori. Le modifiche introducono il reato di stupro come ulteriore circostanza aggravante e il concetto di mancato consenso per i minori di età superiore all'età del consenso sessuale".

Proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica
Estratto

Capo 2 - Reati di sfruttamento sessuale femminile e minorile e criminalità informatica

Articolo 5 - Stupro

1. Gli Stati membri provvedono affinché siano punite come reato le condotte intenzionali seguenti:
 - (a) compiere atti non consensuali di penetrazione vaginale, anale o orale di natura sessuale su una donna, con qualsiasi parte del corpo o con un oggetto;
 - (b) indurre una donna a compiere con un terzo atti non consensuali di penetrazione vaginale, anale o orale di natura sessuale, con qualsiasi parte del corpo o con un oggetto.
2. Gli Stati membri provvedono affinché per "atto non consensuale" sia inteso l'atto compiuto senza il consenso volontario della donna o senza che la donna sia in grado di esprimere una libera volontà a causa delle sue condizioni fisiche o mentali, sfruttandone l'incapacità di esprimere una libera volontà in quanto incosciente, ebbra, addormentata, malata, fisicamente lesa o disabile.
3. Il consenso deve poter essere revocato in qualsiasi momento nel corso dell'atto. L'assenza di consenso non può essere contestata sulla sola base del silenzio della donna, dell'assenza di resistenza verbale o fisica o del suo comportamento sessuale passato.

Articolo 6 - Mutilazioni genitali femminili

Gli Stati membri provvedono affinché siano punite come reato le condotte intenzionali seguenti:

- (a) l'escissione, l'infibulazione o altra mutilazione della totalità o di parte delle grandi labbra o delle piccole labbra vaginali o del clitoride;
- (b) il costringere o l'indurre una donna, ragazza o bambina a subire uno degli atti di cui alla lettera a).

Articolo 7 - Condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato

Gli Stati membri provvedono affinché siano punite come reato le condotte intenzionali seguenti:

- (a) rendere accessibile a una pluralità di utenti finali, tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, immagini, video o altro materiale intimo ritraente atti sessuali di un'altra persona senza il suo consenso;
- (b) produrre o manipolare e successivamente rendere accessibile a una pluralità di utenti finali, tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, immagini, video o altro materiale in modo da far credere che un'altra persona partecipi ad atti sessuali, senza il consenso dell'interessato;
- (c) minacciare i comportamenti di cui alle lettere a) e b) al fine di costringere un'altra persona a compiere un determinato atto, acconsentirvi o astenersi dallo stesso.

Articolo 8 - Stalking online

Gli Stati membri provvedono affinché siano punite come reato le condotte intenzionali seguenti:

- (a) assumere persistentemente nei confronti di un'altra persona comportamenti minacciosi o intimidatori tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, tali da indurla a temere per l'incolumità propria o delle persone a suo carico;
- (b) sottoporre un'altra persona a sorveglianza continua tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, senza il suo consenso o un'autorizzazione legale a tal fine, per seguirne o monitorarne i movimenti e le attività;
- (c) rendere accessibile a una pluralità di utenti finali, tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, materiale contenente i dati personali di un'altra persona senza il suo consenso, per istigare detti utenti finali ad arrecare un danno fisico o un ingente danno psicologico a tale persona.

Articolo 9 - Molestie online

Gli Stati membri provvedono affinché siano punite come reato le condotte intenzionali seguenti:

- (a) sferrare un attacco in concorso con terzi nei confronti di un'altra persona, rendendo accessibile a una pluralità di utenti finali materiale minaccioso o ingiurioso tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con l'effetto di provocare un ingente danno psicologico a tale persona;

(b) partecipare insieme a terzi a un attacco di cui alla lettera a).

Articolo 10 - Istigazione alla violenza o all'odio online

Gli Stati membri provvedono affinché sia punita come reato la condotta intenzionale consistente nell'istigare alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o di un membro di detto gruppo definito con riferimento al sesso o al genere, diffondendo al pubblico tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione materiale contenente tale istigazione.

Articolo 11 - Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo

1. Gli Stati membri provvedono affinché siano puniti come reato l'istigazione, il favoreggiamento e il concorso nei reati di cui agli articoli da 5 a 9.
2. Gli Stati membri provvedono affinché sia punito come reato il tentativo di commettere i reati di cui agli articoli 5 e 6.

2.2. La protezione delle vittime e l'accesso alla giustizia

Il Capo 3 contiene le disposizioni sulla protezione e l'accesso alla giustizia delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica. "Seppur incentrata principalmente sui tipi di violenza che colpiscono oltremodo le donne, la proposta non esclude che anche uomini o persone non binarie che diventino vittime di tali atti di violenza, compresa quella domestica, possano godere dei diritti delle vittime in essa previsti".

In particolare, vengono previste norme riguardanti la denuncia dei casi di violenza "che mirano ad agevolare il ricorso alla giustizia per questo tipo di reati" (art. 16). Le denunce "vanno trattate con rapidità e incoraggiate", ad esempio eliminando laddove opportuno gli ostacoli relativi alla riservatezza, garantendo che i minori possano denunciare facilmente il reato e agevolando le denunce delle persone prive di documenti e con uno status di soggiorno incerto ("quest'ultimo aspetto non introduce, ai sensi della presente direttiva, alcun diritto allo status di soggiornante per le persone che denunciano un atto di violenza").

La proposta prevede che i reati siano oggetto di indagini e di azioni penali efficaci, che vi siano competenze e risorse sufficienti e che i reati che configurano stupro siano perseguiti d'ufficio (art. 17). Vengono introdotti "una valutazione individuale del rischio per identificare le esigenze di protezione e assistenza della vittima", da intendere come integrazione di quella già prevista dalla direttiva sui diritti delle vittime (artt. 18 e 19) e obblighi che garantiscono l'indirizzamento delle vittime verso servizi di assistenza adeguati (per esempio facendo in modo che questi contattino la vittima in modo proattivo) (art. 20). L'art. 21 impone "l'emanazione di misure urgenti di allontanamento e di ordini di protezione da parte degli Stati membri al fine di garantire che le vittime siano efficacemente tutelate". L'art. 22 dispone che "eventuali domande sul comportamento sessuale passato della vittima siano escluse dall'indagine penale e dal procedimento giudiziario, fatti salvi i diritti della difesa"; in pratica, le informazioni relative alla vita privata della vittima possono essere utilizzate solo se strettamente necessarie. Viene previsto "l'obbligo di fornire alle forze dell'ordine e alle autorità giudiziarie orientamenti volti a garantire che le vittime siano trattate in modo adeguato per l'intera durata del procedimento e che i casi di violenza contro le donne e di violenza domestica siano affrontati in modo appropriato" (art. 23). L'art. 24 stabilisce che gli organismi nazionali (ad esempio quelli per la parità) possano fornire assistenza e consulenza alle vittime e l'art. 25 che questi possano legittimamente agire nel procedimento penale per

conto della vittima. Gli artt. 25 e 26 dispongono la garanzia della rimozione da internet di contenuti connessi a reati di violenza online e della possibilità per gli utenti che ne sono vittime di ricorrere in giudizio e il diritto della vittima di chiedere un risarcimento a carico dell'autore del reato.

2.3. Assistenza alle vittime, prevenzione e coordinamento e cooperazione

Il Capo 4 contiene disposizioni sull'assistenza da fornire alle vittime "prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale". In particolare, gli articoli dal 27 al 35 definiscono: servizi ad hoc, modalità e risorse specifiche dei servizi che forniscono assistenza specialistica, sostegni specifici e immediati in centri anti-stupro o anti-violenza sessuale e assistenza specialistica alle vittime di mutilazioni genitali femminili; servizi di consulenza esterni al luogo di lavoro e attività di consulenza ai datori di lavoro; linee di assistenza telefonica nazionali per le vittime (con numero telefonico unico a livello dell'UE); case rifugio speciali o altre sistemazioni temporanee per le vittime, "per far sì che, dopo la violenza subita, esse siano aiutate a tornare a una vita autonoma"; protezione e assistenza adeguate alle vittime minorenni (ad esempio, mettendo a disposizione luoghi sicuri in cui il minore possa incontrare il genitore autore del reato al quale sia stato concesso il diritto di visita; garanzie alle vittime appartenenti a gruppi a rischio (ad esempio, un accesso più agevole per le vittime con disabilità).

Il Capo 5 è dedicato al tema della prevenzione. Viene previsto "l'obbligo di condurre campagne di sensibilizzazione, di avviare programmi di ricerca e istruzione e di divulgare le informazioni pertinenti su larga scala" (art. 36). Coloro che hanno più probabilità di entrare in contatto con le vittime, poi, "devono ricevere un'apposita formazione e ottenere informazioni mirate", con l'obiettivo di garantire che i professionisti "siano in grado di reagire in modo adeguato e di riconoscere i casi di violenza e che le organizzazioni responsabili possano coordinare efficacemente le loro azioni" (art. 37). Vengono previsti programmi di intervento aperti anche alla partecipazione volontaria di persone che temono di poter commettere simili reati (art. 38).

Il Capo 6 contiene le disposizioni sul coordinamento delle politiche degli Stati membri e a livello dell'UE. I primi devono designare o istituire un organismo incaricato di coordinare e monitorare le politiche sulla violenza contro le donne e domestica, per "razionalizzare le politiche nazionali e garantire un'efficace risposta multilivello" (art. 39), e garantire coordinamento e cooperazione efficaci tra tutti gli organismi coinvolti nell'assistenza alle vittime (art. 40). Viene previsto che le organizzazioni non governative svolgano "un ruolo fondamentale nel fornire assistenza alle vittime e nel prevenire la violenza" e che gli Stati dovrebbero cooperare con loro e consultarle in merito alle politiche pertinenti (art. 41). L'art. 42 prevede gli Stati membri agevolino l'adozione di misure di autoregolamentazione da parte dei prestatori di servizi intermediari e l'art. 43 che venga a sua volta agevolata la cooperazione tra gli Stati nel garantire lo scambio delle migliori prassi. Visto che "la raccolta di dati e la ricerca sono essenziali per la formulazione di misure strategiche adeguate" e al fine di "garantire la disponibilità di dati comparabili a livello dell'UE", l'art. 44 dispone norme comuni sulla raccolta di dati in tutti gli Stati membri (su questo, l'EIGE dovrà collaborare nella definizione di una metodologia comune)¹⁰.

10 Il Capo 7, da ultimo, contiene le disposizioni finali (artt. dal 45 al 52): modifica della direttiva sugli abusi sessuali sui minori e introduzione del reato di penetrazione a fini sessuali, livello di protezione e obblighi di comunicazione da parte degli Stati membri, rapporto con altre direttive (le vittime

3. Parlamento europeo e Consiglio dell'UE: un difficile negoziato

La proposta di direttiva, per essere approvata, deve trovare l'accordo del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE, cioè i due *co-decisor*i, in *trilogo* con la Commissione europea. Operazione tutt'altro che facile, viste le differenze di vedute dei due organi.

3.1. La posizione del Parlamento europeo: *estendere la portata della direttiva*

Il 6 luglio del 2023 le Commissioni congiunte per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) e per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM) del Parlamento europeo hanno depositato una [Relazione sulla proposta di direttiva](#), che contiene anche un progetto di risoluzione legislativa in vista dell'approvazione in prima lettura dell'Assemblea plenaria. Il testo, di fatto, *estende* la portata della direttiva e ne amplia contorni e contenuti: contiene una definizione di stupro basata sul *consenso*, ed anche norme più severe sulla violenza informatica e norme contro le aggressioni sessuali, le mutilazioni genitali intersessuali e la sterilizzazione forzata e i matrimoni forzati, nonché le molestie sessuali in tutti gli ambienti lavorativi.

Nelle *motivazioni* contenute nell'atto si legge che la proposta di direttiva era "molto attesa" ed "è stata una risposta molto apprezzata a un appello lanciato da tempo dal Parlamento europeo". L'UE, oggi, "non ha uno strumento vincolante studiato appositamente per proteggere donne e ragazze dalla violenza" (elemento riconosciuto anche dalla CE, come abbiamo visto); invece, si tratta di un fenomeno diffuso che deve essere affrontato "con urgenza a livello europeo": "questi abominevoli crimini", scrivono le due commissioni del PE, "non possono proseguire nella nostra Unione"¹¹. Le correlatrici "accolgono con favore la storica proposta della Commissione di affrontare finalmente la violenza [...] in modo globale a livello comune europeo", ma ritengono che essa "debba essere ulteriormente rafforzata per garantire che possa rispondere in maniera appropriata alle esigenze di donne e ragazze e per rendere l'Europa un luogo più sicuro".

Pertanto, le due commissioni hanno presentato una serie di proposte e cambiamenti, non di poco conto:

- Innanzitutto, viene ribadita "l'importanza della sensibilizzazione sin dalla giovane età visto che la violenza degli uomini contro le donne spesso inizia con la violenza di ragazzi contro ragazze". La sensibilizzazione deve "comprendere dibattiti sui pericolosi stereotipi di genere e un'educazione sessuale generale e consona all'età". In più, i professionisti interessati "dovrebbero ricevere formazione e informazioni per comprendere le specifiche caratteristiche dei reati di genere e anche imparare a identificare potenziali casi e come agire in maniera appropriata quando questi si verificano". Inoltre, il coordinamento e la cooperazione tra gli

dovrebbero beneficiare della protezione di tutte le direttive ad esse applicabili) e clausole non pregiudizievoli, clausola di non regressione, disposizioni sul recepimento della direttiva, data di entrata in vigore e destinatari.

11 La violenza di genere, viene sottolineato, viola i diritti umani ed è una forma estrema di discriminazione strutturale: "essa può assumere molteplici forme, comprese la violenza psicologica, fisica, sessuale, economica e digitale, le molestie e altre ancora". Negli ultimi anni "si è assistito all'emergere della violenza di genere online che la pandemia di coronavirus ha reso ancora più grave visto che la vita sociale delle persone si è spostata ancora di più online". In realtà, ad essere peggiorati sono "tutti i tipi di violenza di genere", visto che "donne e ragazze sono state costrette a restare a casa con gli autori delle violenze durante i confinamenti". In generale, comunque, "milioni di donne nell'Unione vivono nella paura costante del prossimo atto di violenza".

attori devono "aumentare a livello centrale, regionale e locale", in particolare per la denuncia di reati.

- In secondo luogo, i procedimenti giudiziari "devono basarsi sulle esigenze delle donne e non dovrebbero portare a un'ulteriore aggressione"; "non devono essere mai consentite nelle aule di tribunale domande private irrilevanti per la vittima, deve esserci un notevole miglioramento all'interno del sistema giudiziario della conoscenza delle caratteristiche specifiche di questi reati e la donna deve sempre essere presa sul serio dalla prima volta in cui denuncia il reato".

- In terzo luogo, "l'Unione non può più accettare che solo una parte di tutti i reati denunciati porti a una condanna finale": la "lunga e diffusa impunità" per gli autori di violenze "deve finire". Le correlatrici propongono "misure rafforzate per garantire l'incolumità delle vittime durante il processo"¹². Le autorità degli Stati membri devono "dirigere maggiori sforzi all'ottenimento di prove online e nel mondo reale, sin dai primissimi momenti e il monitoraggio elettronico, ad esempio i braccialetti elettronici, dovrebbe essere utilizzato per assicurarsi che siano rispettate e possano essere seguite le misure di allontanamento, ordinanze restrittive e di protezione".

- La relazione suggerisce poi di estendere la definizione di *stupro* ("affinché comprenda non solo la penetrazione, ma anche qualsiasi altro atto di natura sessuale non consensuale che per la gravità dell'atto è paragonabile alla penetrazione") e quella di *consenso* (che deve comprendere "situazioni in cui non si può considerare che una donna faccia una scelta libera e reale, o che non sia in grado di rifiutare o di ritirare il consenso senza ripercussioni, in quanto impaurita, intimidita, incosciente, ebbra, addormentata, malata, fisicamente lesa, disabile o in altra situazione di particolare vulnerabilità"). Le commissioni propongono anche "un articolo specifico dedicato allo stupro colposo collegato all'assenza di consenso, dunque includendo le situazioni in cui la condotta dell'autore del reato era caratterizzata da colpa grave per l'assenza di consenso".

- Viene proposto anche di aggiungere altri reati: la *sterilizzazione forzata*, "perché si tratta di una pratica dannosa e di sfruttamento attuata allo scopo di mantenere e affermare il dominio su una donna, una ragazza o una bambina e di esercitare un controllo sociale sulla loro sessualità"; lo sfruttamento sessuale attraverso la prostituzione altrui e l'acquisto di atti sessuali, visto che "questi reati sfruttano chiaramente le donne che si trovano già in situazioni vulnerabili, rappresentano una grave violazione del diritto della persona all'integrità personale e implicano che sia una persona che il suo consenso all'attività sessuale possono essere acquistati per una determinata somma". Per lo stesso motivo, le correlatrici propongono di sostituire il termine "lavoratrici del sesso" con quello approvato in ambito internazionale, cioè "prostitute", "perché un'attività che sfrutta una persona non può e non deve essere riconosciuta come 'lavoro' dall'UE".

- Inoltre, visto che la violenza online prende di mira particolari figure pubbliche, "la lista delle circostanze aggravanti dovrebbe comprendere le situazioni in cui il reato è stato commesso contro un rappresentante pubblico, un giornalista o un difensore dei diritti umani, visto che questi attacchi rappresentano una chiara minaccia per la democrazia all'interno dell'Unione".

- Da ultimo, nella relazione si sottolinea "l'importanza di riconoscere sempre come vittime i minori che sono stati testimoni di una violenza contro le donne e di violenza domestica" e si suggeriscono miglioramenti per "garantire che venga dato il giusto peso all'interesse superiore del minore".

12 Sul punto, si sottolinea "la necessità di ricorrere a misure di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione, nonché arresto e detenzione, quali modi per tenere le donne al sicuro e procurarsi prove, impedendo, quindi, all'autore di perseguire la donna al fine di ritrattare le dichiarazioni e garantirle la protezione a cui ha diritto per legge".

3.2. La posizione del Consiglio dell'UE: *restringere la portata della direttiva*

Con la relazione del PE appena illustrata, l'Assemblea ha avviato i negoziati interistituzionali con l'altro co-decisore, il Consiglio dell'UE, al fine di trovare un accordo per poter approvare la direttiva in maniera definitiva. Il Consiglio si è effettivamente espresso con un [orientamento generale](#) del maggio 2023, frutto di un difficile compromesso, dove, da un lato, si concorda in via generale con la proposta della CE, dall'altro, però, si allega un testo di direttiva emendato in molti punti, tra cui il più importante è quello relativo allo *stupro*: di fatto, il Consiglio elimina del tutto l'articolo originario (il numero 5) che permetterebbe di configurarlo come reato in tutta l'UE. Come si legge [in una nota del PE](#), "la posizione adottata dal Consiglio indebolisce significativamente la proposta eliminando lo stupro e altri reati, poiché il Consiglio ritiene che non esista una base giuridica nei trattati per definirli a livello dell'UE". Si tratta di un aspetto tutt'altro che secondario che rischia di non permettere alla proposta di direttiva di essere approvata.

La questione è ben ricostruita [in un articolo](#) de *Il Post*, nel quale si legge che sebbene molti Stati membri dell'UE [si siano detti a favore di un avanzamento della legislazione europea](#) sul tema della violenza di genere, la proposta di direttiva "ha finora attraversato quattro fasi di negoziazione senza essere approvata, soprattutto a causa dell'opposizione di Stati importanti all'interno dell'Unione come la Germania e la Francia": il problema centrale è proprio l'articolo 5, che riguarda la criminalizzazione dello stupro. Come abbiamo visto, la proposta era stata accettata dal Parlamento, ma "diversi membri del Consiglio avevano continuato a opporsi fino al 13 dicembre, data in cui si era concluso il quarto trilogico" (tra CE, PE e Consiglio dell'UE) senza l'approvazione di un testo finale.

Alcuni Stati, come Irlanda e Portogallo ["avevano deciso di cambiare la loro posizione](#) e avevano approvato la direttiva, mentre altri avevano mantenuto i loro dubbi e avevano continuato a chiedere che questa venisse modificata". Ci sono Stati che si oppongono all'intera direttiva, come l'Ungheria; ma "al centro della discussione fra il Consiglio e gli altri due organi c'è l'obiezione avanzata da alcuni paesi, in particolare la Francia e la Germania, riguardo alla definizione e l'inclusione del reato di stupro nella direttiva". In essa si propone di criminalizzare questo reato a livello europeo come un *rapporto sessuale non consensuale*, "la stessa definizione contenuta nella Convenzione di Istanbul"; ma, attualmente, "la mancanza di consenso è al centro delle leggi che puniscono lo stupro solo in una quindicina di paesi dell'Unione, mentre negli altri, come in Francia o in Italia, affinché ci sia reato si deve dimostrare l'elemento di coercizione o di minaccia"¹³.

13 "In base all'importanza attribuita al consenso in senso decrescente si possono distinguere [tre diversi modelli di diritto penale sessuale](#) applicati in Europa: il modello consensuale puro, quello limitato e quello vincolato. Il modello consensuale puro dà rilevanza massima al consenso: significa che c'è un reato quando in qualsiasi tipo di relazione sessuale manca il consenso valido della persona offesa. Questo modello viene riassunto nella frase 'solo sì è sì', in cui il consenso esiste solo quando è esplicitamente affermato e non solo inteso. Negli ultimi anni diversi paesi, come la Spagna, hanno modificato le loro leggi sulla violenza sessuale in questo senso. Il modello consensuale limitato dà invece importanza non tanto al consenso, ma al dissenso: è cioè necessaria un'effettiva e manifesta volontà contraria (dissenso) della persona che ha subito una violenza. Infine il modello vincolato, che è anche il più diffuso, non attribuisce in modo esplicito al consenso un ruolo centrale, ma si basa sul fatto che le aggressioni sessuali, per essere perseguite e punite, debbano avere certe caratteristiche: violenza, minaccia, costrizione. Il problema principale di questo modello è che alcune aggressioni sessuali non sono ritenute tali dato che non si sono verificate con modalità violente o minacciose. La legge italiana rientra in questo terzo gruppo, anche se la giurisprudenza è sempre più orientata verso il secondo, cioè tende a dare importanza alla presenza di un dissenso esplicito da parte della vittima. Tuttavia, a livello

L'obiezione più importante del Consiglio, però, [riguarda la giurisdizione dell'Unione Europea](#): secondo diversi Stati, cioè, la criminalizzazione degli atti sessuali non consensuali non rientrerebbe nelle competenze dell'Unione. Per includere lo stupro all'interno della direttiva, infatti, come abbiamo visto, la Commissione si è riferita al reato di *sfruttamento sessuale delle donne e dei minori*, previsto dall'articolo 83 del TFUE. Un articolo che "si riferisce a crimini come il terrorismo o la corruzione su cui l'Unione ha diritto di legiferare anche per il fatto che sono spesso compiuti a livello internazionale, mentre il resto del diritto penale rimane di competenza esclusiva dei singoli Stati membri". La Commissione "l'ha scelto perché questo articolo era già stato usato nel 2011 per approvare una direttiva che riguardava gli abusi sulle persone minori e perché considera lo stupro non come l'atto di una persona contro un'altra ma come un problema sistemico ed estremamente diffuso nella società". Secondo alcuni Stati (come la Francia, la Germania e la Polonia), però, "questo non basta per farlo rientrare nell'ambito dello sfruttamento sessuale". Addirittura, la Francia teme un effetto contrario, per cui "l'inclusione dell'articolo 5 nel testo definitivo darebbe la possibilità a Stati che sono contrari, come l'Ungheria, di far annullare l'intera direttiva dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea, con la motivazione che l'Unione non ha giurisdizione sull'argomento". Altri paesi "sostengono invece che questa direttiva diventerebbe un pericoloso precedente che darebbe la possibilità all'Unione di allargare i suoi poteri legislativi oltre i limiti concordati dai trattati costituenti"¹⁴.

3.3. Un difficile accordo

Helena Dalli, Commissaria europea per l'Uguaglianza, durante il Consiglio Occupazione, politica sociale, salute e consumatori (EPSCO) del 9 ottobre 2023 [ha esortato i Paesi dell'UE](#) a trovare un accordo con il Parlamento sulla direttiva, chiedendo che lo stupro sia incluso nella proposta: "so che ci sono preoccupazioni sull'interpretazione della base giuridica", ha dichiarato; "tuttavia, l'abbiamo già utilizzata per criminalizzare le attività sessuali non consensuali con i bambini, quindi non c'è alcun argomento legale che ci impedisca di utilizzarla ora. [...] L'intera Unione Europea dovrebbe assumere la stessa posizione in materia. Il sesso senza consenso è uno stupro. Non c'è spazio per accettare altri requisiti oltre alla mancanza di consenso". Dal canto suo, la presidente della CE von der Leyen nel [discorso sullo stato dell'Unione 2023](#) ha dichiarato: "so che questo Parlamento sostiene la proposta

legale lo stupro è ancora definito come un atto sessuale che qualcuno è «costretto» a compiere o subire mediante «violenza o minaccia o abuso di autorità». In Francia a queste possibilità si aggiunge anche quella della «sorpresa», che si basa sul luogo comune, smentito da moltissimi studi, che la maggior parte delle violenze di questo tipo siano perpetrate da sconosciuti, per esempio per strada, di notte".

- 14 Sebbene [i dati confermino](#) che "lo stupro è un atto che nella maggior parte dei casi è commesso da persone conosciute" (amici, colleghi, familiari e anche, molto spesso, partner, anche all'interno di un matrimonio), quello "all'interno di una relazione o di un matrimonio non è neanche considerato violenza dalle leggi di alcuni Stati membri, motivo per cui i promotori della direttiva sostengono che l'articolo 5 debba assolutamente rimanere all'interno del testo". "La necessità di provare un'esplicita negazione di consenso", poi, "non è in linea con i risultati dei principali studi sui comportamenti adottati in caso di violenza sessuale, che hanno dimostrato che durante uno stupro la paura spesso immobilizza la vittima e le impedisce di parlare o di reagire". In più, "alcuni Stati ancora legati a una definizione meno generica dello stupro, come la Francia, sostengono che definirlo un atto sessuale non consensuale finirebbe per danneggiare le persone che lo denunciano, perché la mancanza di consenso esplicito sarebbe più difficile da provare rispetto alla presenza di coercizione o minaccia. Altri Stati, come la Svezia o la Danimarca, che hanno cambiato la loro legislazione per legare la definizione di stupro alla mancanza di un consenso esplicito, sostengono invece che questo abbia portato a un incremento delle condanne per violenza sessuale, un reato molto diffuso ma che spesso è difficile da provare in tribunale anche per il modo in cui è formulato all'interno della legge".

della Commissione sulla lotta alla violenza contro le donne, e a questo proposito vorrei che il diritto dell'UE sancisse un altro principio fondamentale: 'Un no è un no'. Senza libertà dalla violenza non può esserci vera parità".

Recentemente, il 18 gennaio 2024, nella più ampia [Risoluzione sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea](#), il Parlamento europeo ha chiesto "una rapida conclusione dei negoziati" sulla direttiva e, più genericamente rispetto alla risoluzione specifica sulla proposta, "l'inclusione della *violenza di genere*¹⁵ nell'elenco dei reati riconosciuti dall'UE". La direttiva "dovrebbe garantire gli obblighi stabiliti dalla convenzione di Istanbul quale norma minima e dovrebbe mirare a rafforzare tali norme per aumentare il livello di protezione". Il PE invita gli Stati membri che ancora non l'hanno fatto a "ratificare tempestivamente la convenzione" stessa, "al fine di proteggere le donne dalla violenza".

Come si legge [in un briefing](#) del Parlamento europeo, la posizione dell'Assemblea "lascia presagire negoziati difficili con il Consiglio. A differenza del Consiglio, che la indebolisce notevolmente, il Parlamento desidera rafforzare la proposta della Commissione. In particolare sulla questione dei reati che devono essere definiti dall'UE, il Parlamento è in netta opposizione al Consiglio, anche se il disaccordo non è tanto sostanziale, quanto legato all'interpretazione della portata delle competenze dell'UE ai sensi del TFUE".

Aggiornamento al 13 febbraio 2024

Il 6 febbraio la Commissione ha diramato un [comunicato stampa](#) in cui annuncia e "accoglie con favore" l'accordo politico raggiunto tra il Parlamento europeo e il Consiglio sulla proposta. La direttiva, si legge, "rappresenta una pietra miliare: il primo strumento giuridico globale a livello dell'UE per affrontare il problema violenza contro le donne, ancora troppo pervasiva nell'Unione Europea". La Ce sottolinea che l'atto criminalizza la violenza fisica e quella psicologica, economica e sessuale contro le donne in tutta l'UE (sia offline che online), così come la mutilazione genitale femminile, il matrimonio forzato e le forme più diffuse di violenza informatica (inclusi la condivisione non consensuale di immagini intime, compresi i *deepfake*, il *cyber-stalking*, le molestie informatiche, l'incitamento all'odio misogino e il *cyber-flashing*). Tuttavia, come ammette l'organo di Bruxelles, l'accordo sulla criminalizzazione dello stupro basato sulla mancanza di consenso a livello di Unione non è stato raggiunto, e quindi il relativo articolo è stato cancellato, anche se la direttiva prevede "forti requisiti di prevenzione per, in primo luogo, promuovere il ruolo centrale del consenso nei rapporti sessuali e, in secondo luogo, adottare misure mirate per la prevenzione dello stupro".

Di fatto, si tratta di un compromesso al ribasso, in cui sia la CE, sia il Parlamento europeo non vedono soddisfatte le previsioni e le richieste che avevano avanzato, al contrario di quelle proposte dal Consiglio dell'UE. [Com'è stato scritto](#), "in teoria il raggiungimento dell'accordo è una buona notizia: la direttiva è il primo strumento adottato dall'Unione per dotarsi di standard comuni nel contrasto alla violenza di genere, e finora gli Stati membri non erano riusciti a mettersi d'accordo sul suo contenuto. In pratica però ci sono forti dubbi sull'accordo raggiunto, dato che non contiene indicazioni su alcune delle questioni più importanti e discusse nelle negoziazioni: soprattutto la definizione di stupro, nell'articolo 5 della direttiva". Nell'accordo, inoltre, "mancano anche altri elementi [...], riguardanti per esempio la

15 Corsivo nostro.

definizione delle molestie sessuali subite nel mondo del lavoro, il livello di criminalizzazione della violenza informatica (ad esempio la diffusione non consensuale di contenuti sessualmente espliciti) e la necessità di fare formazione alle autorità giudiziarie sulla violenza di genere". In altre, parole, l'accordo è stato raggiunto "anche togliendo dal tavolo della discussione le questioni più discusse: per questo, benché la Commissione Europea l'abbia definito una «pietra miliare» nel contrasto alla violenza di genere, in molte hanno parlato di «fallimento» dell'Unione Europea".

Sulla proposta di direttiva si è espresso anche il CESE (Comitato economico e sociale europeo) [con un parere del luglio 2022](#). In esso, tra le altre osservazioni, l'organo consultivo "esprime soddisfazione per l'innovazione normativa rappresentata dalla direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne, che segue un approccio intersettoriale e risponde a una forte richiesta della società"; considerata "la portata e la diffusione delle molteplici forme di violenza subite dalle donne, è necessario che le politiche che intendono contrastarle non siano neutrali, ma che si sviluppino a partire da una chiara e inequivocabile prospettiva di genere, espressa in modo da agevolare la comprensione della sua necessità ed efficacia". Il CESE poi "sostiene che tale direttiva debba contemplare ogni forma di violenza contro le donne, tra cui la violenza istituzionale, lo sfruttamento sessuale e riproduttivo, le molestie sul lavoro, la violenza di genere in ambito familiare, la sottomissione chimica, le molestie di strada, le molestie sessuali basate sul sesso e/o sul genere o la sterilizzazione forzata delle donne con disabilità".

Nel parere *Fermare la violenza di genere - Le città e le regioni in prima linea*, approvato nella sessione plenaria del 29 novembre 2023 e la cui relatrice è Donatella Porzi, il Comitato europeo delle Regioni accoglie con favore la proposta di direttiva della Commissione europea e "appoggia la posizione ambiziosa del Parlamento europeo in merito a tale proposta". I leader locali e regionali sottolineano che "prevenzione della violenza significa evitare in primo luogo che la violenza venga commessa". Per questo, la "conoscenza" (di stereotipi di genere, mascolinità egemonica, prospettive ed esperienze femminili, controllo coercitivo e violenza di genere) "costituisce una base importante per un lavoro efficace di prevenzione della violenza".

Il CdR ritiene necessario "[rafforzare, a tutti i livelli di governo](#), l'impostazione consistente nel mettere al centro della lotta contro la violenza di genere le vittime di tale violenza e i loro diritti". Per fermare la violenza di genere "è necessario un approccio che affronti il problema in ogni suo aspetto e quindi includa azioni preventive di diverso tipo: misure immediate, ad esempio per ripensare la progettazione urbana e i trasporti, ma anche iniziative volte a coinvolgere gli uomini e a contrastare gli standard maschili distruttivi e gli stereotipi sessuali e di genere attraverso l'istruzione e la sensibilizzazione".

Parità di genere e cambiamenti sociali duraturi, si legge ancora nel parere, "possono essere promossi da campagne di sensibilizzazione e di educazione che attacchino le cause profonde della violenza di genere". Ecco perché un obiettivo fondamentale è "quello di affrontare le disuguaglianze di genere, i ruoli e le dinamiche di potere, nonché di educare al riconoscimento e al rispetto del consenso".

Secondo il CdR "la violenza di genere colpisce in misura assai più che proporzionale le donne", ma quelle "appartenenti a determinati segmenti di popolazione sono esposte a un rischio ancora più elevato: è il caso, ad esempio, delle donne vittime di discriminazione razziale, delle donne della classe operaia, delle persone LGBTQIA+ di sesso femminile, delle donne con disabilità, delle donne residenti in strutture di assistenza istituzionali, delle donne migranti e prive di documenti, delle lavoratrici del sesso e/o delle donne di giovane e giovanissima età". Per comprendere e affrontare la violenza di genere "è quindi necessario un approccio intersezionale, e in quest'ottica i gruppi a rischio specifico necessitano di una protezione speciale". I leader locali e regionali chiedono anche "che si riservi una speciale attenzione alla protezione delle donne migranti e rifugiate e dei loro figli (anche nel contesto della guerra mossa dalla Russia all'Ucraina), in quanto persone particolarmente esposte agli abusi, alla violazione dei loro diritti e a molteplici forme di violenza".

Il Comitato apprezza il fatto che il Parlamento europeo e il Consiglio abbiano riconosciuto il contributo degli enti locali e regionali alla lotta alla violenza di genere. Tuttavia, esso "chiede che tale contributo vada al di là del semplice ruolo di coordinamento, [...] considerato che questi dispongono di molte leve per prevenire la violenza di genere", in termini di aiuto alle vittime, di educazione e sensibilizzazione e in quanto attori in grado di contribuire a una maggiore parità di genere. Oltretutto, "gli enti locali e regionali sono spesso le prime istanze" a dare risposta ai bisogni delle vittime di violenza, "assicurandosi che esse siano assistite dai servizi sociali, di salute mentale e medico-sanitari locali e protette dalle autorità giudiziarie e di polizia". Il CdR "invita tutti gli enti locali e regionali a introdurre sistemi di segnalazione della violenza di genere accessibili e incentrati sulle vittime, ad esempio linee di assistenza telefonica e consulenti riservati e a rendere disponibili piattaforme informative multilingue, nonché a riconoscere l'importanza della progettazione urbana e della pianificazione dei trasporti in quanto strumenti per creare spazi sicuri che possano contribuire a ridurre il tasso di aggressioni negli spazi pubblici".

Alcuni Stati membri, come l'Italia, "raccolgono regolarmente dati nazionali sulla violenza di genere"; in generale, però, la raccolta di dati "non è omogenea in tutti i paesi e spesso neanche all'interno di uno stesso territorio, il che rende difficile avere una visione d'insieme della situazione sul campo". Il CdR invita perciò pertanto tutti gli Stati membri "a raccogliere dati comparabili, affidabili, di elevata qualità e disaggregati sulla violenza di genere (che comprendano anche informazioni sulla violenza domestica contro gli uomini e i minori)". Esistono "strozzature nella raccolta dei dati a livello subnazionale", ma il contributo degli enti locali e regionali alla panoramica nazionale è estremamente importante, "considerato che esistono differenze quanto all'incidenza, ma anche alla tipologia e alle cause profonde, della violenza di genere non solo tra i singoli Stati membri ma anche all'interno di ciascuno di essi e delle loro regioni". L'invito, rivolto tanto agli enti locali e regionali quanto agli attori della società civile, è a "cooperare e a coordinarsi meglio per raccogliere dati amministrativi comparativi e basati su indagini sul campo"; quello rivolto agli attori nazionali è "a rendere disponibili tali dati tenendo conto nel contempo degli aspetti relativi alla protezione della vita privata".