



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

Dossier n° 69 -
22 giugno 2022

Tipo e numero atto	<i>Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica COM/2022/105 final</i>
Data di adozione	<i>8 marzo 2022</i>
Base giuridica	<i>Articolo 82, paragrafo 2, e articolo 83, paragrafo 1, TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Lotta contro la criminalità; uguaglianza di genere; discriminazione sessuale; violenza sessuale; accesso alla giustizia; diritti umani; diritti della donna; violenza domestica; aiuto alle vittime</i>
Assegnazione	<i>28 marzo 2022 - Commissione II (Giustizia)</i>
Segnalazione del Governo	<i>Sì</i>

Finalità/Motivazione

La Commissione europea mira ad introdurre una **normativa specificamente indirizzata a combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica a livello dell'UE**, considerato che si tratta di tematiche che, attualmente, nessun atto legislativo dell'Unione tratta in modo specifico ed esauriente.

In questa prospettiva, [la direttiva proposta](#) opera un intervento che si realizza attraverso la **fissazione di norme minime**, lasciando agli Stati membri la flessibilità necessaria a regolare la materia in misura più intensa, tenendo conto delle rispettive specificità.

In sintesi, le misure che la proposta introduce sono rivolte a:

- **configurare come reato determinate forme di violenza** che colpiscono oltremisura le donne, non sono sufficientemente contrastate dalle legislazioni nazionali e rientrano nelle competenze dell'UE; in questo contesto rientrano la definizione del **reato di stupro per assenza di consenso** (alcuni Stati membri – tra cui l'Italia – attualmente richiedono l'uso della forza o delle minacce perché lo stupro sia punibile), le **mutilazioni genitali femminili** e alcune specifiche forme di **violenza online**;
- **potenziare l'accesso delle vittime alla giustizia e il diritto a ricevere una protezione adeguata**;
- **prestare alle vittime di violenza contro le donne o di violenza domestica un'assistenza adeguata alle loro esigenze specifiche**; tale assistenza include 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;
- **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;
 - **rafforzare il coordinamento e la cooperazione a livello nazionale e dell'UE**, anche migliorando la raccolta di dati sulla violenza contro le donne e sulla violenza domestica.

Contesto

La lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica rientra tra le attività della Commissione europea volte a proteggere i valori fondamentali dell'UE e a garantire il rispetto dei diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La **necessità di prevenire e combattere la violenza contro le donne**, proteggere le vittime e punire gli autori di questi reati è stata annunciata negli [orientamenti politici della Presidente von der Leyen](#) quale **priorità fondamentale della Commissione** e rientra nella [Strategia per la parità di genere 2020-2025](#).

La volontà dell'Unione di affrontare queste tematiche emerge in modo chiaro anche dalla [Strategia dell'UE sui diritti dei minori \(2021-2024\)](#), dalla [Strategia dell'UE sui diritti delle vittime \(2020-2025\)](#), dalla [Strategia di uguaglianza LGBTIQ 2020-2025](#) e dalla [Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#). Il [Piano d'Azione sulla parità di Genere III](#) fa della lotta alla violenza di genere una delle priorità dell'azione esterna dell'Unione. L'uguaglianza di genere è anche il secondo principio del [Pilastro Europeo dei Diritti Sociali](#), che mira a garantire e favorire la parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini in tutti i settori.

La [convenzione del Consiglio d'Europa del 2014 sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#) ("**convenzione di Istanbul**") costituisce un fondamentale riferimento per la proposta in esame, in quanto traccia il **quadro internazionale più ampio** nel quale poter affrontare in prospettiva globale il problema della violenza contro le donne e della violenza domestica. La proposta, in particolare, 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 convenzione di Istanbul ricade, infatti, in parte tra le competenze dell'Unione Europea e, in altra parte, tra quelle degli Stati membri. In questo senso essa viene intesa come un accordo misto, in quanto tale concluso sia dall'Unione che dai singoli Stati. Nel 2016 la Commissione ha proposto l'adesione dell'UE alla convenzione e nel 2017 ha proceduto, insieme alla presidenza del Consiglio, alla firma della medesima a nome dell'UE. Ad oggi il processo di adesione non è stato ancora completato poiché il Consiglio non ha ancora adottato la decisione finale relativa alla conclusione. Una volta che l'UE avrà perfezionato la sua adesione, l'attuale iniziativa costituirà un'attuazione della convenzione nei settori di sua competenza. Come recentemente stabilito dalla Corte di giustizia nel [parere](#) del 6 ottobre 2021, l'UE può decidere di aderire alla convenzione anche se non tutti gli Stati membri l'approvano o l'hanno ratificata.

Gli studi che la Commissione europea ha utilizzato a supporto della [valutazione d'impatto](#) effettuata con riferimento al progetto in esame mostrano con evidenza la **frammentazione dei quadri normativi nazionali** vertenti su tale materia, quale riflesso delle diversità che gli Stati membri conoscono sotto il profilo delle rispettive tradizioni giuridiche, storiche e politiche. **Gli standard di protezione** all'interno dell'Unione, pertanto, **variano significativamente tra uno Stato membro e l'altro** e i diritti delle vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica, ancorché vengano astrattamente proclamati, in alcuni casi non sono anche applicati in concreto. Questo conduce ad una **disuguaglianza nella protezione** a seconda dell'area dell'UE nella quale queste forme di violenza vengano sperimentate.

L'analisi riportata all'allegato 8 della citata valutazione d'impatto realizza, a tale proposito, un'illustrazione dettagliata delle lacune nella pertinente legislazione europea e nazionale, nonché le carenze nella relativa attuazione. Le principali lacune a livello nazionale vengono presentate nell'ambito delle cinque aree problematiche identificate come rilevanti dalla convenzione di Istanbul: prevenzione, protezione, accesso alla giustizia, sostegno alle vittime e coordinamento delle politiche. Dall'analisi risulta che, mentre alcuni

Stati membri hanno dimostrato una volontà politica significativa e messo in atto misure ambiziose per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, altri sono in ritardo. Tuttavia, anche negli Stati membri in cui le misure pertinenti sono complessivamente di buon livello, il [GREVIO](#) – che è l'organismo di esperti indipendenti incaricato di monitorare l'attuazione della convenzione di Istanbul ad opera delle Parti – ha individuato margini per ulteriori sviluppi.

Come si è accennato, attualmente **non esiste un atto legislativo dell'UE che affronti in modo specifico la violenza contro le donne e la violenza domestica**. Il tema rientra, tuttavia, nell'ambito di applicazione di diverse direttive e regolamenti, adottati in particolare nei settori della giustizia penale, della parità di genere e dell'asilo. L'idoneità del quadro giuridico attualmente vigente a livello dell'UE ad affrontare le questioni poste da tali fenomeni è stata valutata ai fini della predisposizione della proposta in esame e, in quel contesto, se ne è riscontrata l'insufficienza.

Sebbene non esista una legislazione dell'UE specificamente dedicata a tali forme di violenza, infatti, l'analisi delle lacune di cui al citato allegato 8 ha individuato **14 atti dell'Unione** che, a tale fine, possono ritenersi **rilevanti**, in quanto stabiliscono regole generali applicabili anche a questa particolare categoria di vittime ovvero regole specifiche riferite a particolari forme di tale violenza. Ad esempio, le disposizioni sulla protezione e l'accesso alla giustizia contenute nella direttiva sui diritti delle vittime (2012/29/UE) nonché gli ordini di protezione (c.d. "EPO") si applicano a tutte le vittime di reato, mentre la direttiva contro gli abusi sessuali sui minori (2011/93/UE) e quella anti-tratta di esseri umani (2011/36/UE) stabiliscono regole settoriali su queste specifiche forme di violenza. La richiamata analisi ha, comunque, riscontrato che **la pertinente legislazione dell'UE è stata inefficace nel prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica**.

La necessità d'intervento appare, pertanto, evidente sia negli Stati membri che hanno ratificato la convenzione di Istanbul, sia in quelli che non lo hanno ancora fatto. **La violenza contro le donne e la violenza domestica**, infatti, sono molto diffuse in tutti gli Stati membri e, secondo [un'indagine condotta dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali](#), **nell'UE colpiscono una donna su tre**, vale a dire circa 75 milioni di donne.

Numerosi studi e sondaggi effettuati a partire da allora – nei quali confluiscono la [recente indagine sulle vittime di reati condotta dalla medesima Agenzia](#) e i [dati amministrativi raccolti dall'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere \(EIGE\)](#) – hanno confermato l'alto livello di diffusione di queste forme di violenza all'interno dell'Unione.

Più nello specifico, nel 2014 **una donna su dieci** ha riferito di essere stata vittima di una qualche forma di **violenza sessuale** dall'età di 15 anni e **una su venti** di essere stata vittima di **stupro**. **Più di una su cinque**, invece, ha subito **violenza domestica**, mentre **due donne su cinque** hanno sperimentato una qualche forma di **comportamento psicologicamente abusivo e/o di controllo durante una relazione**.

Hanno preso parte all'indagine donne di età compresa tra i 18 e i 74 anni. Per distinguere gli episodi verificatisi durante l'infanzia, e sulla base della prassi consolidata dell'indagine, nelle domande è stata indicata l'età di 15 anni come valore soglia rispetto al quale è stato chiesto alle donne di pensare a episodi avvenuti prima e dopo questa età.

In generale, le donne sono il bersaglio più frequente di questo tipo di violenza: secondo [Eurostat](#) (2017), le donne e le ragazze rappresentano oltre il 90% delle vittime di stupro e oltre l'80% delle vittime di aggressione sessuale.

La violenza *online* è altrettanto diffusa e rappresenta un problema crescente; secondo i [dati](#) disponibili, nel 2020 **una ragazza su due** è stata **vittima di violenza di genere online**. Infatti, se anche gli uomini figurano tra le vittime di violenze e molestie informatiche, dai dati riportati dalla Commissione europea nella sua valutazione d'impatto risulta che le donne siano sovrarappresentate laddove si tratti di violenze informatiche perpetrate in ragione del sesso della vittima. L'uso di internet e dei *social media* aumenta il rischio di cyberviolenza. Dalla citata indagine del 2014 è emerso che il 20% delle donne di età compresa tra i 18 e i 29 anni aveva subito forme di violenza informatica a partire dai 15 anni di età.

Nel 2020, la [World Wide Web Foundation](#) ha rilevato che il 52% delle giovani donne aveva sperimentato questo genere di violenza e che oltre l'80% era dell'opinione che il fenomeno fosse

in crescita.

La violenza *online* colpisce in modo particolare le donne che sono impegnate nella vita pubblica, procurando il potenziale effetto di metterle a tacere, ostacolandone la partecipazione alla vita sociale e minando il principio di democrazia sancito dal trattato sull'Unione europea. Ad esempio, nel corso di [un'indagine](#) condotta nel 2018 dall'Unione Interparlamentare (IPU) e dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, il 46,5% delle donne parlamentari hanno segnalato di aver ricevuto, per la maggior parte dei casi *online*, minacce di morte o di stupro o di percosse nei loro confronti o nei confronti dei loro familiari.

Un altro genere di **violenza** che affligge in modo particolare le donne è quella perpetrata **sul luogo di lavoro: circa un terzo di quelle che hanno subito molestie sessuali nell'UE**, infatti, dichiara di averle subite in questo contesto. Secondo la già richiamata indagine condotta dall'Agenzia europea per i diritti fondamentali, il 32% dei molestatori proveniva dall'ambiente lavorativo, trattandosi di colleghi, di supervisori o di clienti. Alla domanda se l'autore di molestie sessuali fosse uomo o donna, il 71% delle vittime ha dichiarato che si trattava di un uomo, il 2% di una donna e il 21% ha fatto riferimento ad entrambi i generi. Questi risultati riflettono che, nonostante il sesso di molti molestatori resti sconosciuto per via della natura (ad esempio informatica) delle molestie, questa forma di violenza contro le donne viene perpetrata principalmente dagli uomini.

Dallo scoppio della pandemia di COVID-19, d'altra parte, **la violenza contro le donne e i bambini**, in particolare quella domestica, **è aumentata**. Occorrerà, comunque, attendere del tempo per poter comprendere se questo aumento di incidenza sia solo temporaneo ovvero indicativo di una tendenza.

Durante questo periodo, nel quale all'aumento dei fattori di rischio per la violenza (come, ad esempio, l'isolamento, lo stress, il lavoro da casa) si è accompagnata una diminuzione dell'accessibilità a varie forme di sostegno da parte delle vittime, diversi portatori di interessi hanno notato un aumento dei contatti alle linee di assistenza per le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica, delle richieste di servizi di supporto specializzati (alloggi di emergenza, servizi di consulenza), nonché delle segnalazioni alle forze dell'ordine e delle richieste di ordini di protezione.

Il Parlamento europeo, accanto alle ONG di tutta l'UE e alle organizzazioni per i diritti delle vittime, **ha invocato ripetutamente una legislazione** sulla violenza contro le donne e la violenza domestica e, più in generale, sulla violenza *online* contro le donne. Recentemente ha adottato **due relazioni di iniziativa legislativa** basate sull'articolo 225 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in cui ha chiesto alla Commissione di presentare proposte, rispettivamente, sulla [lotta alla violenza di genere e alla violenza online](#) e sull'[aggiunta della violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE](#).

Nell'ambito dell'attuale azione della Commissione mirante a contrastare la violenza di genere e a promuovere la parità e nel quadro del nuovo programma di finanziamento "[Cittadini, uguaglianza, diritti e valori](#)", la cui dotazione è pari a 1,56 miliardi di euro, sono disponibili, per il 2022, [30,5 milioni di euro](#) per progetti volti a prevenire e combattere la violenza contro le donne e i minori e [6,8 milioni di euro](#) per progetti che promuovono il pieno esercizio, da parte delle donne, dei diritti loro spettanti, la libertà dagli stereotipi di genere, l'equilibrio tra la vita professionale e la vita privata, l'emancipazione femminile e l'integrazione della dimensione di genere.

Base giuridica

La presente proposta si basa sul combinato disposto dell'articolo 82, paragrafo 2, e dell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE.

L'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE 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**.

L'**articolo 83, paragrafo 1, del TFUE** 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**.

L'espressione "**sfruttamento sessuale**" di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE 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 dei reati di stupro e di mutilazione genitale femminile.

Nella nozione di "**criminalità informatica**" di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE rientrano 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 proposta di direttiva 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.

Contenuto

Disposizioni generali (capo 1, artt. 1-4)

Nel **capo 1** confluiscono le disposizioni che definiscono l'**oggetto** della proposta (articolo 1) e il suo **ambito di applicazione** (articolo 3), oltre a quelle che individuano le **vittime esposte a un maggior rischio** di violenza (articolo 2) e che recano le definizioni dei **termini chiave** utilizzati nella direttiva (articolo 4).

Allo scopo di introdurre una normativa finalizzata a prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, la proposta in esame stabilisce **norme minime** riguardanti: la definizione dei reati e delle sanzioni in materia di sfruttamento sessuale femminile e minorile e di criminalità informatica; i diritti delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica prima, durante o dopo il procedimento penale; la protezione e l'assistenza delle vittime.

Le norme minime che la proposta introduce si basano sulle migliori prassi diffuse in quegli Stati membri che hanno effettivamente recepito specifiche disposizioni della convenzione di Istanbul. Esse prendono in considerazione le previsioni della medesima convenzione afferenti ai settori di competenza dell'UE, utilizzandoli come parametri di riferimento. Con riguardo agli elementi della proposta che non sono esplicitamente disciplinati dalla convenzione di Istanbul, come la criminalità informatica e il sostegno alle vittime di molestie sessuali sul lavoro, gli standard minimi sono stati individuati prendendo in considerazione le migliori pratiche emerse dallo svolgimento di alcune consultazioni pubbliche, altri standard internazionali nonché l'analisi delle lacune rinvenibili nella legislazione nazionale ed europea, effettuata e documentata dalla Commissione stessa nel corso dei suoi lavori.

Del **rischio maggiore di violenza** a cui sono esposte le vittime di discriminazioni fondate su una combinazione di sesso e altri motivi gli Stati membri, nell'attuare le misure introdotte dalla direttiva, devono tenere conto così da poter rispondere adeguatamente alle loro più ampie esigenze di protezione e assistenza.

Per quanto attiene ai **reati ai quali la direttiva è destinata ad applicarsi**, si tratta specificamente delle fattispecie configurate dalla direttiva stessa al capo 2, oltre che degli atti di violenza contro le donne o di violenza domestica che configurano reato ai sensi di altri strumenti di diritto dell'Unione ovvero delle normative proprie dei vari Stati membri.

Tra le **definizioni** contenute all'articolo 4 spiccano, in ragione della centralità che assumono nell'economia della direttiva, quelle di "violenza contro le donne", di "violenza domestica" e di "violenza *online*".

Per "**violenza contro le donne**" si intende la 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.

Nel concetto di "**violenza domestica**" rientra, invece, 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.

Come "**violenza online**" viene inteso, infine, qualsiasi atto di violenza contemplato dalla direttiva che venga commesso, assistito o aggravato in tutto o in parte dall'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Nella relazione trasmessa alle Camere ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 234 del 2012, il Governo, nell'esprimere una valutazione complessivamente positiva delle finalità del progetto, riscontra con favore il fatto che il medesimo si rivolga al miglioramento del quadro giuridico dell'UE in materia di lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, rientranti nel più ampio concetto di sfruttamento sessuale, e al rafforzamento dell'applicazione delle norme a livello nazionale, evidenziando le ricadute positive che la proposta comporterà sul piano economico e sociale.

Allo stesso tempo, il Governo rileva che i costi di conformità legati alle misure da attuare nei settori problematici della prevenzione, della protezione, dell'accesso alla giustizia, dell'assistenza alle vittime e del coordinamento – che nel totale si presume oscillino tra i 5 e i 6,6 miliardi di euro –, per la maggior parte ricadrebbero sugli Stati membri, con alcune eccezioni relative alle molestie sessuali, che potrebbero comportare costi di conformità per i datori di lavoro per un ammontare stimato di 1,9 miliardi di euro.

Reati di sfruttamento sessuale femminile e minorile e criminalità informatica (capo 2, artt. 5-15)

Il **capo 2** contiene disposizioni recanti **le fattispecie che la Commissione propone di qualificare come reato** in tutta l'UE **e le conseguenti sanzioni penali**.

Anzitutto, ponendosi in linea con i pareri espressi dagli organismi internazionali per i diritti umani, tra cui il Consiglio d'Europa, la Commissione propone di considerare reato in tutti gli Stati membri lo **stupro** inteso come un **atto non consensuale** di penetrazione di natura sessuale su una donna (**articolo 5**).

Nello specifico, gli Stati membri devono provvedere affinché le condotte intenzionali descritte dalla disposizione richiamata vengano punite come reato sia quando vengano direttamente poste in essere dal soggetto attivo, sia quando rappresentino la conseguenza di una condotta induttiva perpetrata nei confronti di una donna.

Ciò tiene conto del fatto che, sebbene lo stupro sia considerato reato in tutti gli Stati membri, in alcuni di questi è punibile solo laddove implichi **l'uso della forza o di minacce**.

Secondo quanto riportato dalla Commissione nella [valutazione d'impatto](#), sono soltanto 9 gli Stati membri che hanno adottato definizioni di stupro basate esclusivamente sul consenso (Belgio, Croazia, Cipro, Danimarca, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Malta, Svezia).

Al fine di garantire un uguale livello di protezione in tutta l'Unione, gli Stati membri devono provvedere affinché per "atto non consensuale" – integrante, insieme agli altri elementi costitutivi della fattispecie, il reato di stupro – venga 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.

La disposizione precisa che **il consenso deve poter essere revocato in qualsiasi momento** nel corso dell'atto e che la relativa assenza non può essere contestata sulla sola base del silenzio della donna, dell'assenza di resistenza verbale o fisica o del suo comportamento sessuale passato.

Le **mutilazioni genitali femminili** costituiscono 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 e di esercitare un controllo sociale sulla loro sessualità. Secondo la valutazione d'impatto, in 18 Stati membri tali pratiche sono già specificamente configurate come reato, mentre gli altri le riconducono a fattispecie criminose più generiche, come le lesioni corporali, le mutilazioni e i reati contro la salute. Al fine di armonizzare la disciplina della fattispecie in questione in tutta l'UE, **l'articolo 6 definisce le condotte che gli Stati membri saranno tenuti a punire** – per l'appunto, a titolo di mutilazioni genitali femminili – come reato; condotte (intenzionali) che ricomprendono le pratiche di escissione, infibulazione o altra mutilazione, nonché il costringere o l'indurre una donna, ragazza o bambina a subire uno di tali atti.

Considerata la rapidità della trasformazione digitale in corso e tenuto conto dell'aumento dei casi di violenza *online*, la proposta introduce norme minime anche con riferimento ad **alcuni tipi di reati informatici**, quali la condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato, lo *stalking online*, le molestie *online* e l'istigazione alla violenza o all'odio *online*.

Non in tutti gli Stati membri la **condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato** (articolo 7) viene già qualificata come reato.

Nella valutazione d'impatto, la Commissione riferisce che sono 10 gli Stati membri che, ad oggi, hanno specificamente criminalizzato la diffusione/pubblicazione/divulgazione non consensuale di immagini intime/private/sexuali (Belgio, Francia, Irlanda, Italia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia).

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, di facile realizzazione ed attuabile su vasta scala.

Per questa ragione, gli Stati membri devono provvedere affinché siano punite come reato le condotte intenzionali consistenti nel: 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.

Nei sistemi giuridici nazionali sono raramente presenti disposizioni specifiche in materia di **stalking informatico** (articolo 8).

Secondo la valutazione d'impatto, il quadro delle previsioni normative sullo *stalking online* attualmente vigenti negli Stati membri non è delineabile in modo chiaro, considerato che, in alcuni Paesi, esso potrebbe essere incluso nelle fattispecie di *stalking* realizzato "con ogni mezzo" (Slovenia, Irlanda, Malta, Slovacchia, Estonia, Ungheria, Bulgaria). In Italia e in Francia la dimensione *online* dello *stalking* viene considerata una circostanza aggravante.

Si tratta di una forma moderna di violenza, spesso perpetrata nei confronti di familiari o ex partner, al fine di 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.

Per tale ragione, la proposta prevede l'introduzione di norme minime anche a tale riguardo, chiamando gli Stati membri a provvedere 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.

Per **molestie online** si intendono attacchi, quali minacce, insulti o altri comportamenti offensivi, rivolti contro singoli individui, generalmente attraverso i social media o altri servizi *online*. Nella proposta le molestie *online* vengono considerate reato nei casi in cui possano causare **danni psicologici significativi** e quando gli **attacchi** si verifichino **su vasta scala**.

In particolare, le condotte intenzionali che l'articolo 9 chiama gli Stati membri a punire come reato sono le 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).

Per far fronte al forte aumento dell'**incitamento alla violenza e all'odio online** basati sul sesso o sul genere, in particolare l'incitamento all'odio o alla violenza di natura misogina, la proposta della Commissione stabilisce, inoltre, norme minime volte a definire tale fattispecie di reato.

A tale proposito, gli Stati membri devono provvedere 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.

Sebbene tali reati colpiscano oltremodo le donne, la rilevanza penale ai sensi di tale capo riguarda tutte le vittime, tranne in caso di stupro e di mutilazioni genitali femminili, i quali configurano reati a livello dell'UE solo se perpetrati contro donne o minori, poiché la base giuridica di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE fa riferimento esclusivamente allo sfruttamento sessuale di donne e minori.

L'articolo 11 dispone che gli Stati membri puniscano come reato anche l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo di commettere tali reati. L'articolo 12 fissa il livello minimo della sanzione massima applicabile ai reati di cui agli articoli da 5 a 11, mentre l'articolo 13 specifica le circostanze aggravanti. Le norme sulla giurisdizione e sui termini di prescrizione sono contenute negli articoli 14 e 15.

Protezione delle vittime e accesso alla giustizia (capo 3, artt. 16-26)

Il **capo 3** riguarda la protezione e l'accesso alla giustizia delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica. Seppure sia incentrata principalmente sui tipi di violenza che colpiscono oltremodo le donne, la proposta in esame non esclude, però, che anche altri soggetti che divengano vittime di tali atti di violenza, compresa quella domestica, possano godere dei diritti delle vittime in essa previsti.

L'articolo 16, in particolare, **affronta il problema**, tuttora diffuso, **della scarsità di denunce** riguardanti gli atti di violenza perpetrati contro le donne, **introducendo nuove modalità di denuncia** che, nelle intenzioni della Commissione, dovrebbero essere **più sicure, più semplici e più accessibili**, attente sia alla dimensione di genere che alla sensibilità del minore.

In questa prospettiva, gli Stati membri dovrebbero prevedere la **possibilità di segnalare reati online** o tramite altre tecnologie dell'informazione e della comunicazione, compresa la possibilità di presentare elementi di prova, in particolare per quanto riguarda la segnalazione di reati di violenza *online*.

Gli Stati membri dovrebbero, poi, adottare le misure necessarie a **incoraggiare chiunque sia a conoscenza di reati** di violenza contro le donne o di violenza domestica, o che in buona fede sospetti che tali reati siano avvenuti o che possano prodursi nuovi atti di violenza, **a segnalarlo alle autorità competenti**.

Nel segnalare un **sospetto fondato di rischio imminente di danno fisico grave**, inoltre, i **professionisti del settore**, quali ad esempio gli operatori sanitari o gli psichiatri, **non verrebbero più ostacolati dalle norme previste a tutela della riservatezza**.

Quando a segnalare reati di violenza contro le donne o di violenza domestica fosse un **minore**, gli Stati membri dovrebbero garantire **procedure di denuncia sicure, riservate, a misura di minore** e accessibili con un linguaggio consono, in funzione dell'età e della maturità del segnalante.

Gli Stati membri dovrebbero altresì **vietare** alle autorità competenti che entrino in contatto con una vittima di tali reati **di trasferire** alle autorità competenti per la migrazione **dati personali relativi allo status di soggiorno della vittima**, almeno fino al completamento della prima valutazione individuale di cui all'articolo 18.

Ai sensi dell'articolo 18, infatti, le autorità competenti sarebbero obbligate a effettuare **valutazioni individuali dei rischi al momento del primo contatto con la vittima** dei reati di cui alla direttiva in esame, così da poter verificare in che misura l'autore del reato (o comunque l'indagato) possa rappresentare un rischio. La valutazione deve tenere conto della situazione specifica della vittima ed essere condotta nel suo superiore interesse. Gli Stati membri provvedono affinché, sulla base della detta valutazione, vengano adottate **misure di protezione adeguate**, tra le quali figurano le misure urgenti di allontanamento, le ordinanze restrittive e gli ordini di protezione previsti a norma dell'articolo 21.

Secondo l'articolo 19, gli Stati membri devono provvedere affinché, tenendo conto della valutazione individuale di cui all'articolo 18, le autorità competenti valutino altresì le **esigenze individuali di assistenza** della vittima e delle persone a suo carico, coerentemente con quanto disposto dal successivo capo 4 (vedi *infra*).

L'articolo 17 garantisce che i reati di violenza contro le donne e di violenza domestica siano oggetto di **indagini e di azioni penali efficaci**, che vi siano **competenze e risorse sufficienti** e che le condotte che configurano **stupro** siano **perseguibili d'ufficio**.

L'articolo 20 prevede, a carico degli Stati membri, degli obblighi che garantiscono **l'indirizzamento delle vittime verso servizi di assistenza adeguati**, ad esempio facendo sì che tali servizi contattino proattivamente la vittima a fronte dell'emersione – in occasione delle citate valutazioni individuali – di specifiche esigenze di assistenza o protezione, ovvero laddove sia la vittima stessa a richiedere assistenza. Lo stesso articolo mira contestualmente a garantire il rispetto delle norme in materia di protezione dei dati.

All'articolo 22 la Commissione propone che **le prove o le domande** relative alla **vita privata della vittima**, in particolare quelle **riguardanti il suo comportamento sessuale passato**, possano essere **ammesse**, ai fini delle indagini penali e dei procedimenti giudiziari, **solo se** strettamente necessarie in quanto **funzionali all'esercizio dei diritti della difesa**.

L'articolo 23 prevede l'obbligo, da parte degli Stati membri, di fornire alle forze dell'ordine e alle autorità giudiziarie **orientamenti** volti a garantire che le vittime vengano trattate in modo adeguato per l'intera durata del procedimento e che i casi di violenza contro le donne e di violenza domestica vengano affrontati in modo appropriato.

L'articolo 24 dispone, poi, che gli Stati membri designino **uno o più organismi nazionali**, i quali possono far parte degli organismi per la parità, abilitandoli, tra l'altro, a fornire assistenza e consulenza alle vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica e ad agire, per conto o a sostegno delle vittime medesime, e con il loro consenso, nei procedimenti giudiziari.

Secondo l'articolo 25, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie ad assicurare **la rimozione rapida da internet di contenuti connessi ai reati di violenza online** configurati dalla direttiva stessa agli articoli da 7 a 10, tra le quali figura l'emanazione, da parte delle autorità giudiziarie competenti, di ordini giuridici vincolanti a carico dei pertinenti prestatori di servizi intermediari di rimuovere tali contenuti o di disabilitare l'accesso. Nei casi previsti dalla

disposizione in esame, la rimozione di tale materiale deve poter essere disposta anche nell'ambito di un procedimento sommario.

Il diritto della vittima di chiedere all'autore del reato un **risarcimento dei danni** derivanti da qualunque forma di violenza contro le donne e di violenza domestica è previsto all'articolo 26, a norma del quale gli Stati membri devono provvedere affinché le vittime possano ottenere una decisione di risarcimento nel corso del procedimento penale. Il termine di prescrizione della relativa azione – che non può essere inferiore a cinque anni dalla consumazione del reato, che diventano almeno dieci in caso di violenza sessuale – non inizia a decorrere fintantoché l'autore del reato e la vittima vivono nello stesso nucleo familiare. In caso di diffusione non consensuale di immagini intime, tale periodo prende avvio dal momento in cui la vittima venga a conoscenza della pubblicazione delle immagini. Se la vittima è un minore, il termine di prescrizione non inizia a decorrere prima che abbia compiuto i 18 anni di età. È altresì previsto che il medesimo termine venga interrotto o sospeso per tutta la durata del procedimento giudiziario relativo al reato.

Assistenza alle vittime (capo 4, artt. 27-35)

Il **capo 4** contiene disposizioni riguardanti l'assistenza da fornire alle vittime prima, durante e, laddove se ne ravvisi l'esigenza, per un congruo periodo di tempo dopo la conclusione del procedimento penale.

L'articolo 27 disciplina l'**assistenza specialistica** che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare alle vittime degli atti di violenza di cui alla direttiva in esame, stabilendo, tra l'altro, che la medesima assistenza debba essere **facilmente accessibile**, offerta in presenza e **adattata alle esigenze specifiche** delle vittime stesse.

Per quanto attiene specificamente alle **vittime di violenza sessuale**, l'articolo 28 prevede che gli Stati membri, al fine di prestare un'assistenza efficace, debbano predisporre **centri anti-stupro o anti-violenza sessuale**, competenti ad eseguire – in forma gratuita e ogni giorno della settimana – visite mediche ed esami medico-legali, fornendo un sostegno per i traumi e assistenza psicologica dopo che è stato commesso il reato e per tutto il tempo necessario. Ciò in considerazione del fatto che le vittime di questo tipo di violenza hanno immediato bisogno di assistenza medica e sostegno per il trauma subito, unitamente a perizie medico-legali immediate per la raccolta delle prove necessarie ai fini dell'azione penale.

Analogamente, le **vittime di mutilazioni genitali femminili**, che sono spesso ragazze e bambine, hanno bisogno di un'assistenza mirata; per questa ragione, l'articolo 29 dispone che gli Stati membri provvedano a garantire un'assistenza specialistica efficace e consona all'età.

Riguardo alle **vittime di molestie sessuali sul lavoro**, gli Stati membri sono chiamati a garantire **servizi di consulenza esterna** non solo per le vittime stesse, ma **anche per i datori di lavoro** (articolo 30), considerato che anch'essi possono subire conseguenze negative rilevanti.

Gli Stati membri sono tenuti, peraltro, ad istituire una **linea di assistenza telefonica gratuita e ininterrottamente operativa su tutto il territorio nazionale** al fine di fornire consulenza alle vittime, delle quali deve essere tutelato l'anonimato. Misure adeguate devono essere adottate per garantire l'accesso a tali servizi agli utenti con disabilità (articolo 31).

In ragione del ruolo fondamentale che svolgono per la protezione delle vittime dagli atti di violenza – trattandosi di strutture di accoglienza sicure, che dovrebbero fornire assistenza anche in relazione a tutti i problemi collaterali riguardanti la salute della vittima, la sua situazione finanziaria e il benessere dei propri figli –, **case rifugio speciali o altre sistemazioni temporanee** devono essere messe a disposizione delle vittime senza distinzioni di sorta per far sì che, dopo la violenza subita, esse vengano aiutate a tornare a una vita autonoma (articolo 32).

Gli Stati membri devono inoltre garantire che alla **persona minorenn**e venga fornita – ad opera di personale specializzato e nel rispetto del suo superiore interesse – una **assistenza specifica, adeguata e consona all'età** non appena le autorità competenti abbiano fondati motivi per ritenere che possa essere stata vittima di violenza contro le donne o di violenza domestica,

ovvero testimone di tali atti. Il collocamento nelle case rifugio, in questi casi, costituisce una misura di ultima istanza (articolo 33). A ciò si connette la previsione, di cui all'articolo 34, dell'obbligo di mettere a disposizione dei luoghi in cui possa aversi un **contatto sicuro** tra il minore e il titolare della responsabilità genitoriale che sia autore o indagato di reato, al quale sia stato concesso il diritto di visita.

L'articolo 35 dispone, infine, che venga prestata **un'assistenza specifica alle vittime appartenenti a gruppi esposti a un maggior rischio di violenza** contro le donne o di violenza domestica, come sono, ad esempio, le donne con disabilità, quelle appartenenti a minoranze razziali o etniche, o quelle che fuggono da conflitti armati.

Prevenzione (capo 5, artt. 36-38)

Le disposizioni del **capo 5** si rivolgono essenzialmente a garantire una prevenzione efficace della violenza contro le donne e della violenza domestica.

A tal fine esse introducono, ad esempio, l'obbligo per gli Stati membri di condurre **campagne di sensibilizzazione**, di avviare **programmi di ricerca e di istruzione** e di **divulgare le informazioni pertinenti su larga scala**, allo scopo ultimo di contrastare gli stereotipi di genere dannosi, di promuovere la parità tra donne e uomini e di incoraggiare tutti, compresi gli uomini e i ragazzi, a fungere da modelli di riferimento positivi per agevolare cambiamenti comportamentali in tutta la società (articolo 36).

Ai sensi dell'articolo 37, **i professionisti** che hanno maggiori probabilità di entrare in contatto con le vittime **devono ricevere un'apposita formazione e ottenere informazioni mirate e di livello adeguato** ai loro contatti con le vittime, in modo tale da garantire che essi possano individuare, prevenire e affrontare i casi di violenza contro le donne o di violenza domestica e interagire con le vittime in modo consono al trauma, alla dimensione di genere e all'età del minore.

L'articolo 38 prevede che si dia corso all'**istituzione di programmi di intervento mirati ed efficaci**, rivolti a ridurre al minimo il rischio che vengano commessi o recidivati reati di violenza contro le donne o di violenza domestica. Questi programmi devono essere aperti anche alla partecipazione volontaria di persone che temono di poter commettere simili reati.

Coordinamento e cooperazione (capo 6, artt. 39-44)

Il **capo 6** contiene norme sul coordinamento delle politiche nazionali degli Stati membri in materia.

Per razionalizzare le politiche nazionali e garantire un'efficace risposta multilivello a questi tipi di violenza, l'articolo 39 prevede che gli Stati membri **designino o istituiscano un organismo ufficiale** incaricato di **coordinare, attuare, monitorare e valutare le politiche** in questo settore.

A ciò si aggiunge l'obbligo, di cui all'articolo 40, di istituire **meccanismi adeguati** per garantire, a livello nazionale, un **coordinamento e una cooperazione effettivi tra tutti i soggetti coinvolti** nella prestazione di assistenza alle vittime.

Dal momento che le **organizzazioni non governative** svolgono un ruolo fondamentale nel fornire assistenza alle vittime e nel prevenire fenomeni di violenza, ai sensi dell'articolo 41 gli Stati membri devono cooperare con esse e consultarle in merito alle politiche pertinenti.

Per garantire che le vittime dei reati di violenza *online*, quale definita nella proposta, possano effettivamente esercitare il diritto di rimozione del materiale illegale relativo a tali reati, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare la **cooperazione tra i prestatori di servizi intermediari**. Per garantire che tale materiale sia tempestivamente individuato ed efficacemente contrastato e che le vittime siano adeguatamente assistite e sostenute, in particolare, gli Stati membri devono facilitare l'**adozione di misure di autoregolamentazione** (come i codici di condotta) da parte dei medesimi prestatori di servizi intermediari (articolo 42).

L'articolo 43 mira ad agevolare la cooperazione tra gli Stati membri nel garantire lo **scambio delle migliori prassi** e la consultazione reciproca sui singoli casi, anche attraverso **Eurojust** e la rete giudiziaria europea in materia penale, oltre allo scambio di informazioni e migliori prassi con **le pertinenti agenzie dell'Unione** e **l'assistenza alle reti dell'Unione** che si occupano di questioni direttamente connesse alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

La raccolta di dati e la ricerca sono essenziali per la formulazione di misure strategiche adeguate in tale settore. Per questa ragione, l'articolo 44 stabilisce che gli Stati membri istituiscano un **sistema per la raccolta, lo sviluppo, la produzione e la diffusione delle statistiche sulla violenza contro le donne e sulla violenza domestica**. L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (**EIGE**) dovrà aiutare gli Stati membri nella definizione di una metodologia comune e nella raccolta dei dati, tenuto conto delle sue competenze e del suo attuale operato nel settore. Al fine di monitorare efficacemente gli sviluppi sul territorio con riferimento a tutte le forme di violenza contemplate dalla direttiva, si prevede inoltre che gli Stati membri debbano condurre delle **indagini periodiche** utilizzando la metodologia armonizzata della Commissione (Eurostat) per raccogliere dati e trasmetterli alla Commissione stessa.

Disposizioni finali (capo 7, artt. 45-52)

L'articolo 45 **modifica la direttiva 2011/93/UE**, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, **a fini di coerenza**.

La novella anzitutto stabilisce che condotte intenzionali analoghe (salvo il riferimento alla costrizione, anziché all'induzione) a quelle configurate come stupro all'articolo 5 della proposta medesima, laddove vengano perpetrate nei confronti di minori che non abbiano raggiunto l'età del consenso sessuale, debbano essere punite con una pena detentiva massima di almeno 12 anni. La pena detentiva massima non può essere inferiore ai 10 anni se il minore ha raggiunto l'età del consenso sessuale e non acconsente all'atto. A tale proposito la disposizione chiarisce che le circostanze in cui il consenso non può essere validamente prestato da un minore di età superiore a quella del consenso sessuale comprendono quelle che l'articolo 5 contempla, in relazione al reato di stupro, ai fini dell'individuazione di un atto non consensuale.

L'articolo 46 precisa che **la direttiva stabilisce norme minime**, gli Stati membri potendo, perciò, introdurre o mantenere norme più rigorose, al fine di assicurare un livello più elevato di protezione e di assistenza alle vittime.

L'articolo 47 chiama gli Stati membri, al più tardi entro sette anni dall'entrata in vigore della direttiva, a comunicare alla Commissione tutte le informazioni pertinenti riguardanti l'applicazione della direttiva stessa, necessarie a consentirle di redigere una relazione sul tema da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio.

L'articolo 48 chiarisce il rapporto corrente tra la direttiva ed altri atti dell'Unione, precisando che **le disposizioni** previste dalla prima **si applicano in aggiunta** a quelle contenute dalla direttiva sui diritti delle vittime (2012/29/UE), dalla direttiva anti-tratta (2011/36/UE) e dalla direttiva contro gli abusi sessuali sui minori (2011/93/UE).

L'articolo 49, recando la **clausola di non regressione**, stabilisce che nulla della presente direttiva dovrà interpretarsi in modo da ridurre, limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali dettati dal diritto di uno Stato membro che offra un livello di protezione più elevato. Gli Stati membri, pertanto, non devono ridurre il livello di protezione più elevato che venga eventualmente dai medesimi garantito al momento dell'entrata in vigore della direttiva stessa.

Principi di sussidiarietà e proporzionalità

Come ha evidenziato nella relazione di accompagnamento, la **Commissione europea** ritiene la proposta in esame **conforme** al principio di **sussidiarietà**. La violenza contro le donne e la violenza domestica, infatti, sono fenomeni diffusi nell'Unione, aggravati ulteriormente dalla pandemia di COVID-19, che producono conseguenze negative per milioni di persone, comportano violazioni dei diritti fondamentali e implicano costi considerevoli. Per questa ragione la Commissione rileva la particolare necessità di combatterli su una base comune a livello

dell'UE. Per quanto attiene alla violenza *online* contro le donne, la Commissione riscontra l'insufficienza dell'azione posta in essere dai singoli Stati membri alla luce della dimensione transfrontaliera intrinseca a tale tipo di violenza. Gli Stati membri, d'altra parte, affrontano le problematiche in questione in misura diversa nell'ambito delle rispettive legislazioni e politiche, dando luogo a una molteplicità di approcci che crea incertezza giuridica quanto ai diritti delle vittime in tutta l'UE.

La Commissione europea reputa la proposta conforme, altresì, al principio di **proporzionalità**, essendo essa preordinata a stabilire norme minime che aggiungeranno valore a quelle vigenti a livello nazionale, dell'UE e internazionale, lasciando nel contempo agli Stati membri la flessibilità necessaria alla loro attuazione. Secondo la Commissione, sono numerosi gli studi che dimostrano che solo un approccio d'insieme, che tocchi tutte le componenti del problema con un unico atto dell'UE mirante ad imporre norme minime agli Stati membri, può contribuire efficacemente ad eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica e a garantire un'assistenza e una protezione mirate più efficaci in grado di rispondere alle esigenze specifiche delle vittime di questi tipi di violenza. Un'azione frammentata all'interno di un mosaico di più atti legislativi dell'UE, ciascuno dei quali con il proprio obiettivo, non consentirebbe di conseguire altrettanto agevolmente tali risultati.

Anche il **Governo**, nella relazione trasmessa alle Camere ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 234 del 2012, ha riscontrato il **rispetto**, da parte della proposta di direttiva, del principio di **sussidiarietà**, adducendo a sostegno di tale posizione il fatto che tutti gli Stati membri affrontano la violenza contro le donne e la violenza domestica nelle rispettive legislazioni e politiche, ma in misura diversa, determinando in tal modo incertezza giuridica quanto ai diritti delle vittime in tutta l'UE. Anche in punto di **proporzionalità** il Governo ritiene che la proposta sia conforme, in quanto le disposizioni che introduce: non vanno oltre quanto necessario, evitando di sovrapporsi alle norme nazionali in materia di perseguibilità penale; non obbligano le autorità pubbliche ad adottare misure la cui attuazione sarebbe eccessivamente complessa; evitano costi sproporzionati per gli Stati membri e per i datori di lavoro.

Normativa nazionale (a cura del Servizio Studi)

L'ordinamento italiano non prevede misure volte a contrastare specificamente ed esclusivamente condotte violente verso le donne, né prevede specifiche aggravanti quando alcuni delitti abbiano la donna come vittima.

Con riguardo ai delitti di violenza sessuale (articoli da 609-*bis* a 609-*undecies*), così come per i delitti di riduzione o mantenimento in schiavitù (art. 600 c.p.), prostituzione minorile (art. 600 bis c.p.), pornografia minorile (art. 600 ter c.p.) tratta di persone (art. 601 c.p.), nonché per il delitto di maltrattamento contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.) e per il delitto di atti persecutori (art. 612-bis c.p.), il genere della persona offesa dal reato non assume infatti uno specifico rilievo.

Nel nostro ordinamento penale, il genere assume rilievo solo con riguardo al **delitto di mutilazioni genitali femminili** (art. 583-bis c.p.), introdotto nel codice dalla legge n. 7 del 2006, che detta le misure necessarie per prevenire, contrastare e reprimere le pratiche di mutilazione genitale femminile, quali violazioni dei diritti fondamentali all'integrità della persona e alla salute delle donne e delle bambine.

Peraltro, nell'attuale XVIII legislatura è proseguita l'attività del legislatore volta a **introdurre misure per prevenire i reati di violenza** nei confronti delle donne, **punire** severamente i colpevoli ed offrire **adeguata protezione alle vittime**, principalmente attraverso l'approvazione della legge n. 69 del 2019 (c.d. **Codice Rosso**).

Tale attività si pone in linea di continuità rispetto all'evoluzione normativa già compiuta in materia nella scorsa legislatura, con la **ratifica della Convenzione di Istanbul** (legge n. 77 del 2013), le modifiche al codice penale e di procedura penale volte ad inasprire le pene di alcuni reati più spesso commessi nei confronti di donne (**decreto-legge n. 93 del 2013**), l'emanazione del primo

"Piano d'azione straordinario contro la violenza di genere" e la previsione di stanziamenti per il supporto delle vittime.

Per quanto riguarda specificamente i contenuti della proposta di direttiva, con riferimento alle condotte qualificate come reato, la [legge n. 69 del 2019](#) ha **introdotto nel codice quattro nuovi delitti**:

- il delitto di **deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso** (nuovo art. 583-*quinquies* c.p.), punito con la **reclusione da 8 a 14 anni**. Contestualmente, è stato abrogato il reato di lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, secondo comma, n. 4 c.p., che puniva con la reclusione da 6 a 12 anni le lesioni personali gravissime con deformazione o sfregio permanente del viso. Quando dalla commissione di tale delitto consegue l'omicidio si prevede la pena dell'ergastolo. La riforma inserisce, inoltre, questo nuovo delitto nel catalogo dei reati intenzionali violenti che danno diritto all'indennizzo da parte dello Stato;
- il delitto di **diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti** senza il consenso delle persone rappresentate (c.d. *Revenge porn*, inserito all'art. 612-*ter* c.p. dopo il delitto di *stalking*), punito con la **reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 5.000 a 15.000 euro**; la pena si applica anche a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video, li diffonde a sua volta al fine di recare nocumento agli interessati. La fattispecie è aggravata se i fatti sono commessi nell'ambito di una relazione affettiva, anche cessata, o con l'impiego di strumenti informatici;
- il delitto di **costrizione o induzione al matrimonio** (art. 558-*bis* c.p.), punito con la **reclusione da 1 a 5 anni**. La fattispecie è aggravata quando il reato è commesso in danno di minori e si procede anche quando il fatto è commesso all'estero da, o in danno di, un cittadino italiano o uno straniero residente in Italia;
- il delitto di **violazione dei provvedimenti di allontanamento** dalla casa familiare e **del divieto di avvicinamento** ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-*bis*), punito con la **reclusione da 6 mesi a 3 anni**.

Con ulteriori interventi sul codice penale, la [legge n. 69 del 2019](#) ha previsto modifiche al delitto di **maltrattamenti contro familiari e conviventi** (art. 572 c.p.) volte a:

- **inasprire la pena**;
- prevedere una **fattispecie aggravata** speciale (pena aumentata fino alla metà) quando il delitto è commesso **in presenza o in danno** di minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità, ovvero se il fatto è commesso con armi;
- considerare sempre il minore che assiste ai maltrattamenti come persona offesa dal reato.

Inoltre, il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi è inserito nell'elenco dei delitti che consentono nei confronti degli indiziati l'applicazione di **misure di prevenzione**, tra le quali è inserita la misura del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona da proteggere.

La legge ha modificato anche:

- il delitto di **atti persecutori** (art. 612-*bis* c.p.), con un **inasprimento della pena**;
- i delitti di **violenza sessuale** (artt. 609-*bis* e ss. c.p.), **inasprendo le pene** e ampliando il termine concesso alla persona offesa per sporgere querela (da 6 a 12 mesi). Il provvedimento, inoltre, rimodula e inasprisce le aggravanti quando la violenza sessuale è commessa **in danno di minore**;
- il delitto di **atti sessuali con minorenne** (art. 609-*quater* c.p.) con la previsione di un'**aggravante** (pena aumentata fino a un terzo) quando gli atti siano commessi con **minori di anni 14 in cambio di denaro** o di qualsiasi altra utilità, anche solo promessi. Tale delitto diviene inoltre **procedibile d'ufficio**;
- il delitto di omicidio, con l'estensione del campo di applicazione delle aggravanti dell'**omicidio aggravato dalle relazioni personali**.

Infine, con una modifica all'art. 165 c.p., la legge n. 69 del 2019 ha previsto che la concessione della **sospensione condizionale della pena** per i delitti di violenza domestica e di genere sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero.

Con riferimento alle tematiche della **protezione e l'accesso alla giustizia delle vittime** di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica, la legge n. 69 del 2019 mira a **velocizzare l'instaurazione del procedimento penale** per i delitti di violenza domestica e di genere, conseguentemente accelerando l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime (c.d. Codice rosso).

A tal fine si prevede, a fronte di **notizie di reato relative a delitti di violenza domestica e di genere**:

- che la **polizia giudiziaria**, acquisita la notizia di reato, **riferisca immediatamente al pubblico ministero, anche in forma orale**; alla comunicazione orale seguirà senza ritardo quella scritta;
- che il pubblico ministero, **entro 3 giorni** dall'iscrizione della notizia di reato, **assuma informazioni dalla persona offesa** o da chi ha denunciato i fatti di reato; tale termine può essere prorogato solo in presenza di imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa;
- che la **polizia giudiziaria** proceda senza **ritardo** al compimento degli **atti di indagine delegati dal PM** e ponga, sempre senza ritardo, a disposizione del PM la documentazione delle attività svolte.

Con ulteriori interventi sul codice di procedura penale la legge, tra l'altro:

- introduce l'obbligo per il giudice penale - se sono in corso procedimenti civili di separazione dei coniugi o cause relative all'affidamento di minori o alla responsabilità genitoriale - di trasmettere senza ritardo al giudice civile i provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai delitti di violenza domestica o di genere;
- modifica la misura cautelare del **divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. **braccialetto elettronico**);
- prevede una serie di obblighi di **comunicazione alla persona offesa** da un reato di violenza domestica o di genere e al suo difensore relativi all'adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o la sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell'indagato.

Infine, accanto alle modifiche al codice di procedura penale e al codice penale, la [legge n. 69 del 2019](#) introduce ulteriori disposizioni volte a:

- prevedere l'attivazione di specifici **corsi di formazione** per il personale della **Polizia di Stato**, dell'**Arma dei Carabinieri** e della **Polizia penitenziaria** che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di violenza domestica e di genere e che interviene nel trattamento penitenziario delle persone condannate per reati di violenza domestica e di genere;
- **modificare l'ordinamento penitenziario** (legge n. 354 del 1975) per consentire l'applicazione dei **benefici penitenziari** ai condannati per il delitto di deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso solo sulla base dei risultati dell'**osservazione scientifica della personalità** condotta collegialmente per almeno un anno e per estendere ai condannati per i delitti di violenza domestica e di genere la possibilità di sottoporsi a un **trattamento psicologico con finalità di recupero** e di sostegno suscettibile di valutazione ai fini della concessione dei benefici penitenziari;

- individuare nella procura presso il Tribunale, in luogo dell'attuale procura presso la Corte d'appello, l'autorità di assistenza cui rivolgersi quando il reato che dà diritto all'indennizzo sia stato commesso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia.

La legge n. 134 del 2021 integra le disposizioni a **tutela delle vittime di violenza domestica e di genere** introdotte con legge n. 69 del 2019 estendendone la portata applicativa anche alle vittime dei suddetti reati **in forma tentata** e alle **vittime di tentato omicidio**.

Con specifico riguardo alla **tutela ed assistenza delle vittime**, con la [legge n. 122 del 2016](#) (legge europea 2015-2016), peraltro poi modificata dalla legge europea 2017 ([legge n. 167 del 2017](#)), il legislatore ha riconosciuto il **diritto all'indennizzo** «alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di cui all'articolo 603-bis del codice penale [caporalato], ad eccezione dei reati di cui agli articoli 581 [percosse] e 582 [lesioni personali], salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall'articolo 583 del codice penale».

L'indennizzo è elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali; per i reati di violenza sessuale e di omicidio l'indennizzo è comunque elargito, alla vittima o agli aventi diritto, anche in assenza di spese mediche e assistenziali.

Nella scorsa legislatura, con il **decreto-legge n. 93 del 2013** (recante, tra le altre, disposizioni urgenti per il contrasto della violenza di genere), il legislatore ha demandato al Governo l'adozione di **piani straordinari** per contrastare la violenza contro le donne.

La disciplina del Piano è stata in parte recentemente modificata dall'art. 1, comma 149, della legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021), che ne ha innanzitutto mutato la denominazione da Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere a **Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica**. Tale denominazione ricalca la terminologia utilizzata nella Convenzione di Istanbul; inoltre il Piano perde la qualifica di "straordinario" per diventare uno strumento "strategico" nel contrasto alla violenza sulle donne.

Ulteriori modifiche apportate dalla legge di bilancio riguardano:

- l'elaborazione del Piano da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità (non più dal Ministro per le pari opportunità), con cadenza almeno triennale (non più biennale) e previo parere (anziché previa intesa) in sede di Conferenza unificata;
- l'istituzione di una Cabina di regia interistituzionale e di un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- la soppressione dell'obbligo di trasmissione annuale alle Camere di una relazione sull'attuazione del Piano da parte del Ministro delegato per le pari opportunità.

Dopo l'emanazione, nel 2015, del primo [Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere](#) e del [Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020](#), è stato recentemente adottato il terzo [Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne per il biennio 2021-2023](#).

Per quanto riguarda le **risorse finanziarie** a sostegno degli interventi previsti dal Piano, occorre fare riferimento alle risorse del **Fondo per le pari opportunità** che sono appostate - unitamente agli eventuali ulteriori interventi a carico del Fondo - nel cap. 2108 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), per essere successivamente trasferite al **bilancio della Presidenza del Consiglio**, dove il cap. 496 contiene le **somme da destinare al Piano contro la violenza alle donne**.

Nel [bilancio di previsione 2022 della Presidenza del Consiglio](#), il cap. 496 reca uno stanziamento di **39,1 milioni di euro**.

Inoltre, l'articolo 5-bis del decreto-legge n. 93 del 2013 prevede che le risorse del Fondo per le pari opportunità vengano ripartite annualmente tra le **Regioni** al fine di **finanziare** le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli, attraverso modalità

omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei **Centri antiviolenza** e dei servizi di assistenza (Case rifugio) alle donne vittime di violenza.

Da ultimo, il [D.P.C.M. 16 novembre 2021](#) ha decretato la ripartizione del Fondo a favore delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano per l'anno **2021**. Le risorse, nella misura di **20 milioni di euro**, sono state ripartite in base ai seguenti criteri:

- a. 10 milioni per il finanziamento dei centri antiviolenza pubblici e privati già esistenti in ogni regione;
- b. 10 milioni per il finanziamento delle case-rifugio pubbliche e private già esistenti in ogni regione.

Per quanto riguarda gli interventi riconducibili al contrasto alla violenza di genere, l'ultima legge di bilancio ha stanziato, per il 2022, ulteriori risorse con le seguenti finalizzazioni:

- 2 milioni di euro destinati, da un lato, all'istituzione e al potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti e al loro funzionamento e, dall'altro, ad attività di monitoraggio e raccolta dati (commi 661-666);
- 5 milioni di euro destinati ai centri antiviolenza e alle case rifugio (comma 668);
- 10 milioni di euro destinati, da un lato, all'implementazione dei centri per il recupero degli uomini maltrattanti (5 milioni di euro) e, dall'altro, a interventi per favorire l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà (5 milioni di euro) (commi 669-670);
- lo stanziamento di 2 milioni di euro per il 2022 per interventi relativi ai percorsi di trattamento psicologico per il reinserimento nella società dei condannati per reati sessuali, per maltrattamenti contro familiari o conviventi e per atti persecutori (comma 667);
- il contributo pari a 200.000 euro per il 2022 in favore dell'Associazione DONNEXSTRADA, al fine precipuo di favorire la sicurezza "per strada" delle donne, prevenire comportamenti violenti e/o molesti attraverso lo sviluppo sulla rete intermodale dei trasporti di servizi di sostegno immediato e di prossimità alle potenziali vittime (comma 968).

Esame presso le istituzioni dell'UE

Presso il Parlamento europeo, l'atto è stato assegnato alla Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM), che ha affidato la relazione all'onorevole Frances Fitzgerald (Gruppo PPE). L'atto è all'esame delle Commissioni BUDG (bilanci), IMCO (mercato interno e protezione dei consumatori), JURI (commissione giuridica), LIBE (libertà civili, giustizia e affari interni) e EMPL (occupazione e affari sociali), ai fini dell'espressione del parere alla Commissione competente in sede primaria.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

In base alle informazioni disponibili sul sito [Iplex](#), l'esame dell'atto è attualmente in corso presso il Senato rumeno, la Camera bassa polacca, il Consiglio Nazionale slovacco, il Parlamento danese, svedese, finlandese e croato, mentre è stato concluso dal Consiglio Federale austriaco, dal Senato e dalla Camera dei deputati cechi, dal Parlamento irlandese, lituano e da quello spagnolo.

L'esame della proposta è stato avviato anche dalla 2^a Commissione permanente (Giustizia) del [Senato della Repubblica](#), con il parere della Commissione 14^a (Politiche dell'Unione europea).

La **Camera dei deputati della Repubblica Ceca** ha adottato un **parere motivato**, segnalando il mancato rispetto, da parte della proposta di direttiva, del **principio di sussidiarietà**. In particolare, la commissione affari costituzionali del citato consesso ha rilevato l'assenza di una base giuridica sufficiente con riferimento alle disposizioni che introducono i reati di stupro (articolo 5), condivisione di materiale intimo o manipolato senza consenso (articolo 7), *stalking* informatico (articolo 8), molestie informatiche (articolo 9) e incitamento alla violenza e all'odio *online* (articolo 10), nonché con riguardo ad alcune previsioni in tema di assistenza alle vittime, prevenzione e coordinamento delle politiche nazionali. Pur riconoscendo l'opportunità di prevedere, a livello dell'UE, fattispecie di reato armonizzate, la Camera ceca ritiene che le questioni relative alla responsabilità e alle sanzioni penali dovrebbero essere lasciate nelle mani degli Stati membri. Essa rileva, inoltre, la necessità di procedere a un'estensione delle sfere di criminalità ricomprese nell'articolo 83, paragrafo 1, del TFUE prima di poter dare legittimamente

corso alla presentazione di una proposta di direttiva che persegua forme di violenza basate sul genere, oltre alla opportunità di affrontare la questione della protezione e del sostegno alle vittime direttamente nel contesto di una revisione della direttiva sulle vittime di reato.