



PRIMA PARTE

## **Analisi e commento alla Direttiva UE/2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica**

**Giovanna R. Stumpo**

*È passata quasi inosservata (o per lo meno se ne è parlato molto poco) la Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 Maggio 2024 n. (UE) 2024/1385<sup>1</sup> sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (in proseguito anche solo “la Direttiva”). Eppure, anche solo guardando ai suoi capitoli introduttivi ed all’indice dei contenuti (v. Tabella di pag. 71), ben se ne comprende la portata e l’importanza contenutistica.*

*Vediamo insieme, in questa Parte I di approfondimento, alcuni dei principali temi oggetto della parte introduttiva della Direttiva; che testimoniano come in materia, ci sia ancora molto da fare.*

<sup>1</sup> La Direttiva è reperibile in GU UE 24.5.2024 Serie L.

## 1. Scopo della Direttiva nel quadro normativo internazionale di riferimento

La Direttiva intende fornire un quadro giuridico generale “mirato e rispondente alle esigenze specifiche delle vittime di violenza” per prevenire e combattere efficacemente a livello UE quella perpetrata contro le donne e la violenza domestica. Ciò in quanto la parità tra donne e uomini e la non discriminazione sono valori e diritti fondamentali dell’Unione sanciti rispettivamente dall’art. 2 del Trattato sull’Unione europea (TUE) e dagli art. 21 e 23 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea («Carta») e la violenza contro le donne e la violenza domestica minacciano tali stessi valori e diritti, minano il diritto di donne, ragazze e bambine all’uguaglianza in ogni ambito di vita e impediscono loro di partecipare alla vita sociale e professionale su un piano di parità con gli uomini.

La violenza contro le donne e la violenza domestica costituiscono altresì una violazione dei **diritti fondamentali sanciti dalla Carta e dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell’infanzia e dell’adolescenza**, come il diritto alla dignità umana, il diritto alla vita e all’integrità della persona, la proibizione di pene o trattamenti inumani o degradanti, il diritto al rispetto della vita privata e familiare, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto alla non discriminazione, compresa quella basata sul sesso, e i diritti del minore.

La Direttiva sostiene peraltro gli impegni internazionali assunti dagli SM per combattere e prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica, in particolare rilevare le seguenti fonti sovranazionali: **la Convenzione delle Nazioni Unite sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e, ove pertinente, la Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti**

delle donne e la violenza domestica e la Convenzione dell’Organizzazione internazionale del lavoro sull’eliminazione della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro, firmata a Ginevra il 21 giugno 2019.

Scopo della Direttiva è quello di rafforzare ed introdurre misure in relazione a:

- definizione dei reati e delle pene irrogabili,
  - protezione delle vittime e accesso alla giustizia,
  - assistenza alle vittime,
  - migliore raccolta di dati,
  - prevenzione, coordinamento e cooperazione,
- superando i limiti previsionali già di cui alle Direttive 2011/36/UE<sup>1</sup> e 2011/93/UE<sup>2</sup>.

### DEFINIZIONI E CONCETTI CHIAVE

**VIOLENZA CONTRO LE DONNE:** è una manifestazione persistente della discriminazione strutturale nei confronti delle donne, derivante da rapporti di potere storicamente iniqui tra donne e uomini. È una forma di violenza di genere principalmente inflitta a donne, ragazze e bambine da parte di uomini. È radicata nei ruoli, nei comportamenti, nelle attività e negli attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini.

Nel definire misure di prevenzione e repressione di tale tipo di violenza, la Direttiva raccomanda l’adozione di una prospettiva sensibile alla dimensione di genere.

**VIOLENZA DOMESTICA:** è un grave problema sociale che spesso resta nascosto. Può portare a gravi traumi psicologici e fisici, con pesanti conseguenze sulla vita personale e professionale della vittima, poiché l’autore del reato è generalmente persona nota alla vittima e di cui la vittima dovrebbe potersi fidare. Questo tipo di violenza può assumere varie forme: fisiche, sessuali, psicologiche ed economiche e può verificarsi nell’ambito di diversi tipi di relazioni. La violenza domestica spesso implica un controllo coercitivo e può verificarsi se l’autore del reato conviva o abbia convissuto con la vittima o meno.

1 I.e. Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 5.4.2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta degli esseri umani e la protezione delle vittime che sostituisce la Decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI (in GU UE L 101 del 15.4.2011).

2 I.e. Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 13.12.2011 relativa alla lotta contro l’abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile che sostituisce la Decisione quadro del Consiglio 2004/68/GAI (in GU UE L 335 del 17.12.2011).

## 2. Non solo donne, "vittima di violenza"

Le misure stabilite dalla Direttiva sono concepite per rispondere alle esigenze specifiche delle donne, delle ragazze e delle bambine, in quanto, come confermano dati e studi, tali sono per antonomasia le vittime di forme di violenza, anche domestica. Tuttavia, anche altre persone sono considerate come possibile oggetto di tali forme di violenza e necessitanti - non di meno- di misure di protezione.

Pertanto il termine «vittima», come indicato dalla Direttiva *“dovrebbe riferirsi a chiunque, indipendentemente dal genere; e, salvo diversa indicazione, tutte le vittime dovrebbero beneficiare dei diritti connessi alla protezione delle vittime nonché dell’accesso alla giustizia, dell’assistenza alle vittime e delle misure preventive”*. In ragione della loro

vulnerabilità, la Direttiva considera in particolare ed a loro volta “vittime” i minori testimoni di atti di violenza commessi all’interno della famiglia o del nucleo familiare di appartenenza, per le conseguenti situazioni di danno psicologico ed emotivo diretto che ne derivano e che incidono sul loro sviluppo, amplificando il rischio di soffrire di malattie fisiche e mentali, sia a breve che a lungo termine.

## 3. Fattispecie di reato corrispondenti alle numerose possibili forme di violenza

Numerose sono le situazioni che la Direttiva richiede agli SM di sanzionare quali possibili situazioni di violenza femminile e/o domestica. In particolare, la Direttiva assurge a reato le seguenti tipologie di violenza (*vedi Tabella*):

### MUTILAZIONI GENITALI FEMMINILI

Sono una pratica vessatoria e di sfruttamento riguardante gli organi sessuali di una donna, ragazza o bambina, attuata allo scopo di mantenere ed affermare il dominio su tale persona e di esercitare un controllo sociale sulla sua sessualità. Sono a volte praticate nel contesto di matrimoni infantili forzati o di violenza domestica. Possono rientrare tra le pratiche tradizionali cui alcune comunità sottopongono i membri di sesso femminile; come tali andrebbero intese le pratiche mutilative attuate per motivi non medici, che causano un danno irreparabile e permanente alle vittime. Le mutilazioni genitali femminili provocano infatti danni psicologici e sociali, che incidono gravemente sulla qualità della vita della vittima.

### MATRIMONIO FORZATO

È una forma di violenza che comporta gravi violazioni dei diritti fondamentali e, in particolare, dei diritti delle donne e delle ragazze all’integrità fisica, alla libertà, all’autonomia, alla salute fisica e mentale, alla salute sessuale e riproduttiva, all’istruzione e alla vita privata. Povertà, disoccupazione, consuetudini o i conflitti sono fattori che favoriscono il matrimonio forzato. La violenza fisica e sessuale e le minacce di violenza sono spesso utilizzate come forme di coercizione per costringere una donna o una ragazza a sposarsi. Spesso, al matrimonio forzato si aggiungono forme di sfruttamento e di violenza fisica e psicologica come lo sfruttamento sessuale.

### VIOLENZA ON LINE

Prende di mira e colpisce in particolare le donne politiche, le giornaliste e “le difensore” dei diritti umani<sup>1</sup>. La violenza online: i) può avere l’effetto di ridurre le donne al silenzio e di ostacolarne la partecipazione alla vita sociale su un piano di parità con gli uomini; ii) colpisce senza comune misura le donne, ragazze e bambine anche in contesti educativi come la scuola o l’università, con conseguenze devastanti sul proseguimento degli studi e sulla salute mentale; iii) provoca esclusione sociale, ansia e induzione all’autolesionismo e in casi estremi, può anche portare al suicidio.

1 “Difensori dei diritti umani” sono persone, gruppi od organizzazioni che promuovono e proteggono i diritti umani e le libertà fondamentali universalmente riconosciute.

## STALKING ON LINE

È una forma moderna di violenza spesso perpetrata nei confronti di familiari o persone conviventi con l'autore del reato, ma anche ad opera di ex partner o conoscenti. Di solito l'autore del reato fa un uso improprio della tecnologia per rendere più pressante un comportamento coercitivo e controllante (la manipolazione e la sorveglianza), aumentando così la paura, l'ansia e il graduale isolamento della vittima da amici e familiari e dal contesto professionale. Nel concetto di stalking online dovrebbero rientrare anche: i) la sorveglianza ripetuta o continua della vittima tramite tecnologie informatiche, senza consenso o in assenza di un'autorizzazione legale. A tale sorveglianza può concorrere il trattamento dei dati personali della vittima, ad es. appropriandosi della sua identità con il furto di password o atti di pirateria informatica sui dispositivi della vittima, installando furtivamente software che registrano le battute dei tasti sul dispositivo per poter accedere ai suoi spazi privati, installando app di geolocalizzazione, tra cui gli stalkerware, o rubando i dispositivi che utilizza; ii) il monitoraggio della vittima senza consenso o autorizzazione mediante dispositivi tecnologici connessi tramite IoT (Internet delle cose), ad es. gli elettrodomestici intelligenti.

## MOLESTIE ON LINE

Le molestie on line si possono concretizzare in varie tipologie; vi rientrano: i) il fatto di attuare, in modo ripetuto o continuativo, comportamenti minacciosi nei confronti di una persona, almeno quando tali comportamenti comportino il rischio di commettere reati tramite tecnologie, e se tali comportamenti possono indurre tale persona a temere seriamente per l'incolumità propria o di persone a carico; ii) l'attuazione in pubblico, insieme ad altre persone e tramite tecnologie informatiche, di comportamenti minacciosi o ingiuriosi nei confronti di una persona, laddove tale comportamento possa arrecarle un grave danno psicologico. Questo tipo di attacchi di ampia portata, compresi gli attacchi di gruppo coordinati online, possono trasformarsi in vere e proprie aggressioni offline o causare gravi danni psicologici e in casi estremi portare al suicidio della vittima<sup>2</sup>; iii) l'invio non richiesto a una persona, tramite le tecnologie, di un'immagine, un video o altro materiale analogo raffigurante i genitali («cyberflashing») qualora tale condotta possa arrecare un grave danno psicologico alla persona in questione. Il cyberflashing è una forma comune di intimidazione che mira a ridurre le donne al silenzio; iv) le situazioni in cui informazioni personali della vittima sono rese accessibili al pubblico senza il suo consenso, tramite tecnologie informatiche, al fine di istigare altre persone ad arrecarle un danno fisico o un grave danno psicologico («doxing»).

## HATE SPEECH (ISTIGAZIONE ALLA VIOLENZA E ALL'ODIO)

Negli ultimi anni l'aumento dell'uso di internet e dei social media ha portato a un'impennata dei casi di istigazione pubblica alla violenza e all'odio, anche basati sul genere. L'effetto disinibente di internet moltiplica la condivisione facile, rapida e vasta dei discorsi d'odio nel mondo digitale in quanto il presunto anonimato sul web e il senso di impunità che ne deriva, riducono il senso di inibizione che normalmente frenerebbe le persone. Le donne sono spesso il bersaglio dell'odio sessista e misogino online, che può degenerare in reati generati dall'odio nel mondo reale. Anche se il linguaggio usato in detto tipo di istigazione non rimanda sempre in maniera diretta al genere della persona presa di mira, il pregiudizio è facilmente deducibile dal contenuto o dal contesto generale del discorso. Il reato di istigazione alla violenza o all'odio online presuppone che l'istigazione sia espressa non in un contesto strettamente privato, ma pubblicamente tramite l'uso di tecnologie informatiche. Pertanto *“dovrebbe implicare la diffusione al pubblico, da intendersi come il fatto di rendere accessibile a un numero potenzialmente illimitato di persone tramite le tecnologie un dato materiale che si configuri come incitamento alla violenza o all'odio, ossia rendere tale materiale facilmente accessibile agli utenti in genere senza che sia necessario l'ulteriore intervento di chi lo ha fornito, indipendentemente dal fatto che detta pluralità di persone acceda effettivamente alle informazioni in questione. Di conseguenza, se per accedere al materiale è necessario registrarsi o essere ammessi a un gruppo di utenti, le informazioni dovrebbero considerarsi divulgate al pubblico solo se gli utenti che chiedono l'accesso sono automaticamente registrati o ammessi senza che qualcuno lo decida o scelga a chi dare l'accesso”*.

2 Tali attacchi spesso prendono di mira importanti donne politiche, giornaliste e "Difensore" dei diritti umani o altre donne conosciute, ma possono anche verificarsi in contesti diversi, ad esempio nei campus universitari, nelle scuole e sul luogo di lavoro. Questa violenza virtuale dovrebbe essere combattuta in particolare quando gli attacchi sono su vasta scala, assumendo ad esempio la forma di molestie seriali ad opera di un gran numero di persone.



#### **4. Il monito per adeguate e specifiche misure di contrasto e protezione**

La Direttiva impone l'adozione di un quadro di sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate. Ed a tutela delle vittime richiede di adottare una serie di misure cautelative che rafforzino tale sistema sanzionatorio.

In particolare la Direttiva focalizza sui seguenti interventi:

- **possibilità di denunciare facilmente un reato di violenza contro le donne o di violenza domestica e fornire prove senza dover subire una vittimizzazione secondaria o ripetuta;** con indirizzamento della vittima al momento della denuncia del reato, verso un punto di contatto specializzato, ove possibile, indipendentemente dalla presentazione di una denuncia penale;
- **possibilità di sporgere denuncia anche online o tramite tecnologie informatiche accessibili e sicure per denunciare la violenza contro le donne o la violenza domestica, almeno per quanto riguarda i reati informatici di condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato, lo stalking online, le molestie online, l'istigazione alla violenza o all'odio online.** La vittima dovrebbe poter caricare materiale relativo alla denuncia, ad es. screenshot che attestino la presunta condotta violenta;
- **possibilità per le vittime di usufruire del patrocinio a spese dello Stato, compreso il patrocinio gratuito; e ciò in considerazione del fatto che la violenza domestica può tradursi in un controllo economico da parte dell'autore del reato, e le vittime potrebbero non avere un accesso effettivo a risorse finanziarie proprie;**
- **meccanismi di "segnalazione indiretta" di particolari situazioni di violenza coercitiva ed a tutela dei minori testimoni di violenza domestica, senza discriminazione per le vittime di violenza originarie di Paesi terzi.**

Letteralmente ai sensi dei "CONSIDERANDO 33, 34 e 35":

*"In caso di violenza domestica e di violenza contro le donne, in particolare se commessa da parenti stretti o partner, la vittima potrebbe essere sottoposta a tanta coercizione dall'autore del reato da non osare nemmeno rivolgersi alle Autorità competenti, anche se è in pericolo di vita. Gli Stati membri dovrebbero quindi garantire che le loro norme in materia di riservatezza non impediscano ai professionisti della sanità di segnalare alle Autorità competenti i casi in cui abbiano fondati motivi per ritenere che vi sia un rischio imminente di danno fisico grave. Tale segnalazione è giustificata in quanto tali atti potrebbero non essere denunciati da coloro che li subiscono o ne sono testimoni diretti. Analogamente accade spesso che a riconoscere casi di violenza domestica o di violenza contro le donne che riguardano i minori siano soltanto terzi che notano comportamenti irregolari o danni fisici nel minore stesso. Occorre proteggere efficacemente i minori da queste forme di violenza e prendere tempestivamente misure adeguate. Di conseguenza non dovrebbe applicarsi il vincolo di riservatezza neanche al professionista, ad esempio operante in ambito sanitario, sociale o educativo, che entra in contatto con il minore vittima se ha fondati motivi per ritenere che il minore abbia subito un danno fisico grave. Se il professionista segnala tali casi di violenza, lo Stato membro dovrebbe garantire che egli non sia ritenuto responsabile di violazione della riservatezza – ommissis -"*

*"Per risolvere il problema della scarsità di denunce nei casi in cui la vittima è un minore, è opportuno istituire procedure di denuncia sicure e a misura di minore. Gli interrogatori delle Autorità competenti potrebbero ad esempio svolgersi in un linguaggio semplice e accessibile. Gli Stati membri dovrebbero garantire che, nella misura del possibile, siano presenti professionisti specializzati nella cura e nel sostegno dei minori, al fine di assisterli nelle procedure di denuncia. Potrebbero verificarsi circostanze in cui tale assistenza potrebbe non essere pertinente, ad esempio a causa della maturità del minore o in caso di denuncia online, o in cui tale assistenza potrebbe rivelarsi difficile, ad esempio nelle zone scarsamente popolate".*

*"È importante che gli Stati membri garantiscano che le vittime che sono cittadini di Paesi terzi, indipendentemente dal loro status di soggiorno, non siano scoraggiate dal denunciare i casi di violenza contro le donne o di violenza domestica e siano trattate in modo non discriminatorio". – ommissis-*

- **formazione e competenza adeguata del personale presso** le competenti Autorità di pronto intervento;
- **presidi che garantiscano protezione immediata ed assistenza specifica, ed es. in caso di violenza perpetrata dal partner, in cui il tasso di recidiva potrebbe tendere ad essere elevato;** con la capacità del personale preposto a valutare correttamente le esigenze di protezione ed assistenza della vittima, a garanzia della sua incolumità e tenuto conto della specifica situazione individuale e della reale situazione di rischiosità;
- **tutele mirate per le persone a carico<sup>3</sup> e misure di protezione della vittima corrispondenti ad una assistenza effettiva e specifica** (in aggiunta ad ordini di arresto e detenzione, a seconda delle situazioni si raccomanda il ricorso a: ordini di protezione e di allontanamento; ordinanze restrittive / applicazione di sistemi di monitoraggio elettronico; ordini volti a rimuovere rapidamente materiale on line o a disabilitarne l'accesso; misure risarcitorie anche in pendenza dei procedimenti penali; centri di consulenza e sostegno specializzati per le donne (i.e case rifugio ed alloggi sicuri per le donne, linee di assistenza e pronto intervento telefonico o via web, centri anti stupro, centri anti violenza sessuale, servizi di prevenzione primaria), punti di contatto/di accesso unico on-line, e servizi assistenza specialistica ritagliati sulle esigenze specifiche della vittima, tra cui il sostegno ai processi di recupero della vittima).

Ai sensi del “CONSIDERANDO 57”: *“I servizi di assistenza specialistica dovrebbero prestare sostegno alle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne e di violenza domestica, compresa la violenza sessuale, le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni forzati, l’aborto e la sterilizzazione forzati, le molestie sessuali e le diverse forme di violenza online. Alle vittime dovrebbero essere offerti servizi di assistenza specialistica, indipendentemente dal fatto che abbiano presentato o meno una denuncia formale”*

Ai sensi del “CONSIDERANDO 69”: *“Per affrontare efficacemente le conseguenze a danno dei minori, le misure di sostegno ai minori dovrebbero includere una consulenza psicologica specializzata adatta all’età, alle esigenze di sviluppo e alla situazione individuale del minore, unitamente a un’assistenza pediatrica se necessaria, ed essere disposte non appena le autorità competenti abbiano fondati motivi per ritenere che il minore possa essere stato vittima o testimone di violenza” – omissis-*

3 Al fine di evitare la vittimizzazione secondaria e ripetuta, l’intimidazione e le ritorsioni, le persone a carico dovrebbero ricevere le stesse misure di protezione concesse alla vittima, salvo in presenza di indicazioni che le persone a carico non abbiano esigenze specifiche. Le autorità competenti dovrebbero valutare se vi siano indicazioni che la persona a carico non abbia esigenze specifiche di protezione perché, se è possibile determinare che non vi sono tali esigenze, qualsiasi misura basata sulla supposizione errata di esigenze specifiche di protezione sarebbe sproporzionata. Le persone a carico di età inferiore ai 18 anni sono, a causa della loro vulnerabilità, particolarmente esposte al rischio di subire un danno emotivo e pregiudichi il loro sviluppo. Ove previste dal diritto nazionale, anche altre persone a carico possono essere considerate esposte ad un rischio simile (cfr. Considerando 41).