



ANNA PITRONE*

IL LUNGO (ED INCIDENTATO) PERCORSO DELLA LOTTA ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE NELL'UNIONE EUROPEA. DALLA QUESTIONE DELL'ADESIONE ALLA CONVENZIONE DI ISTANBUL ALLA PROPOSTA DI UNA DIRETTIVA AD HOC

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le azioni dell'Unione europea nell'ambito del contrasto alla violenza contro le donne. - 3. Il processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul. – 4. La proposta della Commissione europea di una direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

Il principio di parità fra i sessi è un valore ed un obiettivo dell'Unione, ai sensi degli articoli 2 e 3 TUE¹. Eppure, nonostante la violenza di genere costituisca la più odiosa violazione di tale principio, non esiste ad oggi, nell'ordinamento europeo, uno specifico strumento legislativo relativo alla lotta alla violenza contro le donne, né alla protezione delle vittime di tale violenza.

Alle diverse sollecitazioni che negli anni sono giunte dal Parlamento europeo² e dall'Agenzia europea dei diritti fondamentali, la Commissione non aveva finora dato seguito,

* Professore Associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Messina.

¹ L'articolo 2 TUE individua quali valori fondanti l'Unione il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze; quindi, a chiusura, l'articolo richiama una serie di ulteriori valori, fra i quali la parità fra uomini e donne, intesi come "sociali" in senso lato, in quanto caratterizzanti la "società unionistica europea"; così T. RUSSO, *Commento all'art. 2 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2012, p. 60.

² Risoluzione del Parlamento europeo, del 25 febbraio 2014, *recante raccomandazioni alla Commissione sulla lotta alla violenza contro le donne* (P7_TA(2014)0126); il Parlamento europeo chiedeva alla Commissione di presentare, sulla base dell'articolo 84 TFUE, una proposta di atto che stabilisse misure volte a promuovere e sostenere l'azione degli Stati membri nel settore della prevenzione della violenza contro le donne e le ragazze, seguendo le raccomandazioni elencate in allegato alla risoluzione, che prevedevano, fra l'altro, lo sviluppo di ricerche pertinenti sulla violenza di genere, ivi compreso sulle cause e sulle motivazioni di tale violenza, la raccolta e l'analisi dei dati, l'organizzazione della formazione per i funzionari e i professionisti che potrebbero trovarsi ad

osservando come molte delle raccomandazioni del Parlamento venissero soddisfatte da atti già esistenti.

Vero è che il contrasto alla violenza contro le donne è stato oggetto di diversi interventi in ambito UE, che verranno analizzati in questa sede.

A partire dal 2009, inoltre, l'Unione europea ha preso parte, in qualità di osservatore, ai negoziati della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), adottata nel 2011. Tuttavia, come si vedrà, il procedimento di adesione dell'Unione alla Convenzione è risultato assai tortuoso, senza peraltro essersi ancora concluso.

Alla luce di tali considerazioni, assume una particolare importanza la proposta della Commissione di una direttiva³ che stabilisce norme minime volte a combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica, largamente ispirata alla stessa Convenzione di Istanbul.

2. Le azioni dell'Unione europea nell'ambito del contrasto alla violenza contro le donne

Diversi sono gli atti dell'Unione che riguardano alcuni aspetti della lotta alla violenza di genere. Fra questi, la direttiva sulla parità tra uomo e donna nell'accesso a beni e servizi e la loro fornitura⁴, che all'articolo 2 considera “le molestie” e “la molestia sessuale” come discriminazioni fondate sul sesso e sono pertanto vietate; la direttiva sulla prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime⁵, che stabilisce norme relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nell'ambito della tratta di esseri umani, riconoscendo la specificità di genere del fenomeno, e chiedendo dunque che anche le misure di assistenza e sostegno integrino tale specificità; ancora, la direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile⁶.

affrontare casi di violenza di genere, l'organizzazione di campagne di sensibilizzazione, incluse campagne specificamente destinate a uomini, la creazione, ove non già esistenti, ed il sostegno di linee di aiuto (*help line*) nazionali gratuite con personale specializzato; il Parlamento inoltre invitava a prevedere l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie per la nomina di relatori nazionali o la creazione di meccanismi equivalenti, con il compito di svolgere valutazioni delle tendenze relative alla violenza di genere e dei risultati delle misure adottate per combatterla a livello nazionale e locale, nonché di redigere relazioni annuali alla Commissione europea e alle commissioni competenti del Parlamento europeo. Il Parlamento, rivolgendosi al Consiglio, chiedeva poi di attivare la “clausola passerella”, mediante l'adozione di una decisione unanime che inserisse la violenza contro le donne e le ragazze (e altre forme di violenza di genere) fra i reati elencati all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

³ Commissione europea, *Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, COM (2022) 105 final.

⁴ Direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004 *che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura*, in GUUE L 373, del 21 dicembre 2004, pp. 37-43.

⁵ Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, *concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI*, in GUUE L 101, del 15 aprile 2011, pp. 1-11.

⁶ Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio*, in GUUE L 335, del 17 dicembre 2011, pp. 1-14.

Meritano poi un discorso a parte la direttiva sull'ordine di protezione europeo⁷ e la direttiva sull'assistenza e la protezione delle vittime di reato⁸ che, pur non occupandosi in maniera specifica della violenza contro le donne, costituiscono ad oggi gli atti europei che più di altri trovano applicazione in questo ambito.

La direttiva sull'ordine di protezione europeo mira a garantire il riconoscimento reciproco delle misure di protezione delle vittime di reato adottate nei diversi Stati membri in materia penale. Essa garantisce che la tutela accordata ad un soggetto in uno Stato membro sia mantenuta quando questi viaggia o si trasferisce in un altro Stato membro, grazie all'operatività del principio del reciproco riconoscimento delle misure di protezione penali, che una volta adottate in uno Stato membro (Stato di emissione) verranno riconosciute nello Stato membro in cui la persona protetta decide di spostarsi (Stato di esecuzione).

Assume particolare importanza, nell'ambito della lotta alla violenza di genere, il fatto che la direttiva consideri fra i destinatari delle misure di protezione anche le vittime "potenziali"; infatti, il considerando n. 9 specifica che la direttiva si applica alle misure di protezione volte specificamente a proteggere una persona da atti di rilevanza penale di un'altra persona, tali da mettere in pericolo, in qualsiasi modo, la vita o l'integrità fisica, psichica e sessuale di tale persona, ad esempio prevenendo molestie di qualsiasi forma, incluse quelle alla dignità o alla libertà personale, ovvero prevenendo rapimenti, *stalking* e altre forme indirette di coercizione, e che mirano a prevenire nuovi atti criminali o a ridurre le conseguenze di atti criminali precedenti.

Le misure di protezione previste dalla direttiva consistono nel divieto di frequentare certi luoghi o zone definite in cui la persona protetta risiede o che frequenta, nel divieto o regolamentazione dei contatti con la persona protetta ed infine nel divieto o regolamentazione dell'avvicinamento alla persona protetta.

La direttiva prevede poi che il riconoscimento della misura di protezione sia indiretto e "mediato"⁹, costituendo l'oggetto del riconoscimento/esecuzione da parte dello Stato "richiesto", non la misura di protezione adottata nello Stato di emissione, bensì un "ordine di protezione europeo" che la vittima deve chiedere all'autorità del proprio Stato di origine, qualora decida di spostarsi in un altro Stato membro. Questo ordine di protezione, da emettersi sulla base di una precedente misura adottata a favore del soggetto richiedente, dovrebbe consentire nello Stato richiesto l'adozione di una misura di protezione equivalente a quella originaria¹⁰.

La direttiva in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato anzitutto stabilisce norme minime, il che significa che gli Stati possono ampliare i diritti da essa previsti

⁷ Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *sull'ordine di protezione europeo*, in GUUE L 338, del 21 dicembre 2011, pp. 2-8.

⁸ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, *che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*, in GUUE L 315, del 14 novembre 2012, pp. 57-73.

⁹ C. MOIOLI, *Le nuove misure "europee" di protezione delle vittime di reato in materia penale e civile*, in *Eurojus*, 27 febbraio 2015.

¹⁰ Completa il quadro relativo alla tutela delle vittime il Regolamento n. 606/2013 del 12 giugno 2013, relativo al reciproco riconoscimento delle misure di protezione in materia civile (in GUUE L 181, del 29 giugno 2013, pp. 4-12). A differenza della direttiva sull'ordine di protezione europeo, l'articolo 4 del Regolamento disciplina il riconoscimento diretto della misura di protezione disposta in uno Stato membro in altro Stato membro, senza che sia necessario il ricorso ad alcuna procedura particolare; la misura è immediatamente esecutiva. Il mezzo per ottenere il rapido riconoscimento della misura di protezione è un certificato standard e multilingue, previsto dall'articolo 5, che viene rilasciato dall'autorità dello Stato di origine e presentato dalla vittima nello Stato membro richiesto qualora essa desideri ottenere protezione in tale ultimo Stato.

al fine di assicurare un livello di protezione più elevato; l'aspetto che merita maggiore attenzione attiene alla definizione che la direttiva offre della violenza di genere, ossia «la violenza diretta contro una persona a causa del suo genere, della sua identità di genere o della sua espressione di genere o che colpisce in modo sproporzionato le persone di un particolare genere. Può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza di genere è considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti "reati d'onore"».

Considerato poi che è possibile che anche i familiari della vittima subiscano un danno a seguito del reato, la direttiva si propone di tutelare anche i familiari, considerati vittime indirette.

La direttiva prevede che gli Stati membri provvedano affinché le vittime di reato siano tempestivamente oggetto di una valutazione individuale, per individuare le specifiche esigenze di protezione; sono considerati particolarmente esposti al rischio di vittimizzazione secondaria i disabili, le vittime del terrorismo e le vittime di violenza di genere e di violenza nelle relazioni strette.

Alle vittime di reato dovrà garantirsi un adeguato accesso alla giustizia, nonché alle informazioni sui servizi di assistenza, sulle procedure per la presentazione della denuncia e della richiesta di misure di protezione, sulle condizioni per ottenere assistenza legale (anche a spese dello Stato) ed il risarcimento del danno, sul diritto all'interpretazione ed alla traduzione, sulle procedure cui ricorrere se si è residenti in un altro Stato e quelle per la denuncia dei casi di mancato rispetto dei propri diritti, sui servizi di giustizia riparativa disponibili e sulle condizioni per ottenere il rimborso delle spese affrontate.

Si stabilisce inoltre il diritto della vittima di essere informata del procedimento avviato a seguito della propria denuncia.

Particolare attenzione è infine dedicata ai servizi di assistenza alle vittime, nonché alla possibilità per la vittima di accedere ad eventuali servizi di giustizia riparativa.

Se è vero dunque che l'Unione possiede l'arsenale giuridico necessario ad affiancare e sostenere gli Stati membri nella lotta alla violenza di genere¹¹, tuttavia, come accennato,

¹¹ Come è noto, anche il sistema comune europeo di asilo ha in parte adottato un approccio di genere, prevedendo, ad esempio, la cd. direttiva qualifiche, sull'attribuzione della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, che la violenza fisica, sessuale e psicologica, nonché gli atti diretti specificatamente contro un sesso, vengano considerati atti persecutori ai sensi della Convenzione di Ginevra sullo *status* di rifugiato, e che l'esame della domanda di protezione internazionale preveda la valutazione, tra l'altro, della situazione individuale e delle circostanze personali del richiedente, compreso il sesso; si veda la Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (*rifusione*), in GUUE L 337, del 20 dicembre 2011, pp. 9-26. La dimensione di genere è presa in considerazione anche nella direttiva per l'accoglienza dei richiedenti asilo, che, nel regolare il trattenimento di persone vulnerabili e di richiedenti con esigenze di accoglienza particolari, prevede che alle richiedenti trattenute gli Stati membri garantiscano una sistemazione separata dai richiedenti uomini, salvo che si tratti di familiari e che tutti gli interessati vi acconsentano, e dispone che gli Stati membri adottino le misure opportune per prevenire la violenza e la violenza di genere in particolare, compresa la violenza sessuale e le molestie, all'interno dei locali e dei centri di accoglienza; si veda la Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (*rifusione*), in GUUE L 180 del 29 giugno 2013, pp. 96-113. Infine, la direttiva procedure prevede la possibilità per il personale incaricato di esaminare le

diverse sono state le sollecitazioni verso l'adozione di un atto *ad hoc*, nonché verso l'adesione dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica¹² che andrebbe a costituire parte integrante dell'ordinamento UE, con il conseguente obbligo di interpretare gli atti delle Istituzioni in maniera ad essa conforme.

3. Il processo di adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul

La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata dal Comitato dei Ministri il 7 aprile 2011, aperta alla firma ad Istanbul l'11 maggio seguente, colma una lacuna, alla quale la Corte europea dei diritti dell'uomo fino ad allora aveva in parte sopperito con un'interpretazione assai ampia di alcune disposizioni della CEDU, in particolare l'articolo 8, sul rispetto della vita privata e familiare, che è stato applicato per tutelare le scelte della donna in materia di salute riproduttiva, nonché nei casi di violenza domestica, e l'articolo 3, sul divieto di tortura, applicato nei casi di violenza nei confronti delle donne¹³. Come è stato osservato¹⁴, tuttavia, il ricorso a queste tecniche interpretative ha comportato una valutazione "frammentaria" dei diritti della donna, non suffragata da un vero e proprio 'approccio di genere', ma piuttosto da un'analisi caso per caso.

Tale interpretazione ha comunque senza dubbio influenzato la stesura della Convenzione di Istanbul, aperta alla firma degli Stati del Consiglio d'Europa ma anche agli Stati terzi che hanno partecipato ai negoziati, all'Unione europea, nonché ad altri Stati terzi, su invito del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, dopo avere consultato gli Stati parte della Convenzione e averne ottenuto l'unanime consenso¹⁵.

La Convenzione si compone di un preambolo, di 81 articoli, raggruppati in 12 capitoli, e di un allegato¹⁶.

Il Preambolo richiama i principali strumenti internazionali di tutela dei diritti umani, elaborati sia nell'ambito del Consiglio d'Europa, che nell'ambito delle Nazioni Unite, sottolineando dunque la connessione tra violenza sulle donne e violazione dei diritti umani fondamentali¹⁷; quindi il capitolo I contiene gli obiettivi, i principi e le definizioni, fra queste

domande e decidere in merito di consultare esperti, laddove necessario, su aspetti particolari come quelli d'ordine medico, culturale, religioso, di genere o inerenti ai minori; si veda la Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione), in GUUE L 180 del 29 giugno 2013, pp. 60-95.

¹² L'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), ad esempio, già nel suo primo rapporto sulla violenza contro le donne diffuso nel marzo del 2014, disponibile *online* sul sito dell'agenzia <http://fra.europa.eu/en>, indicava, quale via da percorrere per una maggiore tutela delle donne dalla violenza, l'adesione dell'Unione alla Convenzione del Consiglio d'Europa.

¹³ V. A. VIVIANI, *La violenza contro le donne nell'interpretazione della Corte di Strasburgo*, in *Dir. um. dir. int.*, 2/2010, pp. 412- 422.

¹⁴ *Ibidem*, p. 421.

¹⁵ La decisione con cui il Comitato dei Ministri invita uno Stato terzo deve essere presa a maggioranza dei due terzi dei voti espressi e a maggioranza dei rappresentanti aventi diritto di partecipare alle sedute del Comitato.

¹⁶ Allegato su privilegi e immunità dei componenti del Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

¹⁷ S. CANTONI, *Prime annotazioni alla nuova Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e contro la violenza domestica*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saule*, Vol. I, Napoli, 2014, pp. 227 ss.

rilevano le ampie definizioni di “violenza nei confronti delle donne”, espressione con la quale «si intende designare una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne, comprendente tutti gli atti di violenza fondati sul genere che provocano o sono suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica, comprese le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica, che nella vita privata»; nonché quella più specifica di “violenza domestica”, nozione nella quale vanno ricompresi «tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra attuali o precedenti coniugi o partner, indipendentemente dal fatto che l’autore di tali atti condivida o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima».

Come si legge nel rapporto esplicativo della Convenzione, essa integra l’approccio delle “tre P” – prevenzione, protezione e perseguimento – utilizzato in recenti strumenti del Consiglio d’Europa, aggiungendo una quarta P, quella delle politiche integrate, relativa all’obbligo di porre le vittime al centro di tutte le misure e di garantire la cooperazione tra tutti i soggetti pertinenti, istituzioni, enti, organizzazioni, e a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale).

Con riferimento all’obbligo di prevenzione, la Convenzione impegna le parti sia sul fronte della sensibilizzazione dell’opinione pubblica, che sul fronte dell’educazione e della formazione, con specifico riferimento agli operatori che si occupano delle vittime, nonché degli autori degli atti di violenza.

Nell’ambito dell’obiettivo generale di protezione delle vittime, le parti sono obbligate ad adottare tutte le misure necessarie ad informarle adeguatamente sui servizi di sostegno e le misure legali, che devono, se necessario, essere potenziate; le misure di protezione inoltre devono, ai sensi della Convenzione, essere estese ai bambini testimoni di ogni forma di violenza.

Da ultimo, la Convenzione individua le forme di violenza che richiedono una risposta del diritto penale e impone alle parti di contemplare, nel rispettivo diritto penale, una serie di reati, quali la violenza psicologica tramite coercizione e minaccia, gli atti persecutori, la violenza fisica, la violenza sessuale e lo stupro, il matrimonio forzato, le mutilazioni genitali femminili, l’aborto forzato e la sterilizzazione forzata e le molestie sessuali. Le parti devono adottare le misure necessarie per garantire che “l’onore” non possa essere invocato come scusa per giustificare tali reati. La Convenzione impone inoltre alle parti di perseguire penalmente il favoreggiamento, la complicità e il tentativo di commettere i reati, nonché l’istigazione di terze persone a commettere tali reati, e di prevedere sanzioni adeguate e dissuasive. La Convenzione obbliga poi le parti a garantire che le vittime dei reati individuati abbiano accesso a sufficienti rimedi in sede civile ed al risarcimento da parte dell’autore del reato, nonché ad un adeguato risarcimento sussidiario a carico dello Stato.

Durante le indagini ed il procedimento giudiziario, le parti devono garantire una particolare tutela alle vittime, in particolare dall’intimidazione e da ulteriori vittimizazioni, evitando i contatti tra la vittima e il perpetratore.

Particolare attenzione merita poi il capitolo VII della Convenzione sulla specifica tutela da accordare alle donne migranti e richiedenti asilo.

La Convenzione anzitutto riconosce alle donne migranti vittime di violenza, il cui *status* di residente dipende da quello del coniuge o del partner, la possibilità di ottenere in caso di scioglimento del matrimonio o della relazione, in situazioni particolarmente difficili, un titolo autonomo di soggiorno.

La violenza di genere deve poi, ai sensi della Convenzione, essere riconosciuta come

una forma di persecuzione, e deve applicarsi il principio di non respingimento nei confronti delle donne vittime di violenza; in ogni caso, la valutazione dello *status* di rifugiato deve essere affrontata attraverso un'interpretazione sensibile alle specificità di genere.

La Convenzione infine istituisce un meccanismo di controllo, affidato al Comitato delle Parti ed al Gruppo di esperti sulla lotta nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), composto da dieci membri, al quale le parti devono presentare un rapporto iniziale sulle misure legislative o di altro tipo destinate a dare attuazione alle disposizioni della Convenzione, nonché rapporti periodici sui diversi impegni assunti con la ratifica della Convenzione. Il GREVIO è competente, peraltro, a svolgere indagini più specifiche e visite nei singoli paesi, laddove ritenuto necessario. Il GREVIO trasmette dunque alle parti dei progetti di rapporto affinché formulino i propri commenti; i rapporti finali e le conclusioni sono immediatamente resi pubblici ed inviati alla parte interessata e al Comitato delle parti, che può decidere di adottare raccomandazioni rivolte alla parte interessata.

Il meccanismo di controllo, dunque, trova, come nell'ambito di meccanismi simili istituiti da altri trattati in materia di diritti umani, il suo limite nel fatto che si tratta di un organo politico, nel caso di specie il Comitato delle Parti, a concludere la procedura. Vero è che non possono sottovalutarsi alcuni importanti aspetti della procedura, come la pubblicità della stessa, nonché, aspetto innovativo contenuto nella Convenzione di Istanbul, il ruolo significativo attribuito alla società civile, in particolare alle organizzazioni non governative, nell'ambito del monitoraggio dell'applicazione della Convenzione. A tal proposito, significativa è un'altra novità introdotta con la Convenzione di Istanbul, vale a dire il coinvolgimento nella procedura di controllo dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, invitata a fare regolarmente un bilancio dell'applicazione della Convenzione, nonché dei parlamenti nazionali, ai quali le parti devono sottoporre i rapporti del GREVIO.

La Convenzione di Istanbul ha dunque il merito di aver colmato una lacuna nel sistema europeo di tutela dei diritti umani, peraltro rappresentando un valore aggiunto nel panorama degli strumenti internazionali a tutela della donna, sia per le ampie definizioni in essa contenute, che di fatto estendono il suo campo di applicazione *ratione materiae*, sia per l'approccio integrato ed olistico che essa propone, affrontando il tema della violenza nei confronti delle donne e delle ragazze e della violenza di genere da un'ampia gamma di prospettive quali la prevenzione, la lotta contro la discriminazione, le misure di diritto penale per combattere l'impunità, l'assistenza e la protezione delle vittime, la protezione dei minori, la protezione delle donne richiedenti asilo e rifugiate, che ne fa uno strumento unico in ambito internazionale.

Come detto, l'Unione europea ha preso parte ai negoziati della Convenzione, in qualità di osservatore, e, considerato che ai sensi dell'articolo 75, paragrafo 1, essa è aperta alla firma anche dell'UE, il 4 marzo 2016, la Commissione europea ha adottato due proposte di decisione, una relativa alla firma da parte dell'Unione della Convenzione di Istanbul¹⁸, la seconda relativa alla sua conclusione¹⁹.

Le proposte, inviate al Consiglio l'8 marzo 2016, sono entrambe precedute da due relazioni dal medesimo contenuto; dopo una breve descrizione del fenomeno della violenza

¹⁸ Proposta di Decisione del Consiglio *relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, del 4 marzo 2016, COM (2016) 111 def.

¹⁹ Proposta di Decisione del Consiglio *relativa alla conclusione, da parte dell'Unione europea, della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, del 4 marzo 2016, COM (2016) 109 def.

contro le donne in Europa, la Commissione si sofferma sul contenuto della Convenzione, osservando come gli Stati membri siano competenti solo per alcuni aspetti in essa disciplinati, in particolare con riferimento alle disposizioni sul diritto penale sostanziale contenute nel capitolo V.

L'Unione, invece, osserva la Commissione, è competente in tutti gli altri settori, dalla lotta contro la discriminazione, alla tutela delle vittime di reato, dallo sfruttamento sessuale di donne e minori, a determinati aspetti in materia di asilo e migrazione²⁰.

Quindi la Commissione passa in rassegna la legislazione europea nei settori disciplinati dalla Convenzione ed osserva come, nella misura in cui la Convenzione può incidere o modificare l'ambito di applicazione di tali norme comuni, l'Unione abbia la competenza esclusiva per la sua conclusione, a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE²¹.

Alla luce di tali considerazioni, osservato che un atto dell'Unione deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale dell'atto, e considerato che nonostante la Convenzione abbia più componenti, la sua finalità principale consiste nella prevenzione di atti di violenza contro le donne, compresa la violenza domestica, e nella protezione delle vittime di tali reati, la Commissione ritiene opportuno basare le decisioni relative alla firma ed alla conclusione della Convenzione sulle competenze dell'Unione di cui al Titolo V TFUE, in particolare sull'articolo 82, paragrafo 2, e sull'articolo 84, TFUE.

Quindi le relazioni che accompagnano le due proposte della Commissione si concludono entrambe con la constatazione che la Convenzione vada firmata e conclusa sia dagli Stati membri che dall'Unione, in virtù delle loro competenze interconnesse; la relazione che accompagna la proposta di decisione sulla conclusione della Convenzione aggiunge poi l'opportunità di concludere con gli Stati membri accordi relativi ai meccanismi di attuazione e di controllo previsti dalla Convenzione.

Il dispositivo delle proposte è poi molto semplice, contando solo 3 articoli la proposta di decisione relativa alla firma, e 5 articoli quella relativa alla conclusione, quest'ultima disponendo che la Commissione stessa avrebbe svolto il ruolo di organismo di coordinamento ai sensi della Convenzione e avrebbe rappresentato l'Unione nell'ambito degli organismi istituiti dalla stessa.

Il Consiglio ha tardato a decidere sulle proposte della Commissione; diverse perplessità, infatti, sono state rappresentate in seno al Gruppo "Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone" del Consiglio, tanto che, già nel 2016, la presidenza slovacca aveva chiesto al servizio giuridico di esprimere un parere sulle

²⁰ In particolare la Commissione sottolinea come l'Unione sia competente nel settore della lotta contro la discriminazione e dell'uguaglianza di genere, rilevante ai sensi del capitolo I della Convenzione, a norma dell'articolo 157 TFUE; in materia di protezione e sostegno alle vittime e nell'ambito di indagini, procedimenti penali, diritto procedurale e misure protettive, settori disciplinati dai capitoli IV e VI della Convenzione, ai sensi degli articoli 82 e 84 TFUE; con riferimento allo sfruttamento sessuale di donne e minori, la base giuridica è fornita dall'articolo 83 TFUE; ancora, l'UE è competente per determinati aspetti in materia di asilo e migrazione, che sono oggetto del capitolo VII della Convenzione, ai sensi degli articoli 78 e 79 TFUE; per quanto riguarda gli aspetti della protezione consolare, disciplinati dall'art. 18, par. 5 della Convenzione, l'Unione è competente ai sensi dell'articolo 23 TFUE; infine l'Unione è competente su questioni transfrontaliere in materia civile e penale, ricomprese nel capitolo VIII della Convenzione, a norma degli articoli 81 e 82 TFUE, nonché nel settore della protezione dei dati personali, disciplinato anch'esso dal capitolo VIII, a norma dell'articolo 16 TFUE.

²¹ Secondo cui l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

competenze dell'Unione relative alla Convenzione e di individuare eventuali parti della Convenzione che rientrano nell'ambito della competenza esclusiva dell'Unione. Il parere è stato emesso il 27 ottobre 2016²²; esso non è interamente accessibile al pubblico, ma da una lettura delle due decisioni del Consiglio dell'11 maggio 2017 relative alla firma della Convenzione, si presume che il servizio giuridico avesse riconosciuto l'Unione competente esclusivamente per alcune delle disposizioni della Convenzione.

Infatti, il Consiglio ha deciso di discostarsi dalla proposta di decisione della Commissione relativa alla firma, adottando due distinte decisioni, una per quanto riguarda l'asilo ed il non respingimento, l'altra con riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia penale.

Le due decisioni del Consiglio, evidentemente, hanno basi giuridiche differenti, basandosi, quella relativa all'asilo ed al non respingimento sull'articolo 78, paragrafo 2, TFUE, riguardante l'adozione di misure relative a un sistema europeo comune di asilo; la decisione relativa alla firma della Convenzione per quanto riguarda la cooperazione giudiziaria in materia penale si basa invece sugli articoli 82, paragrafo 2, e 83, paragrafo 1, TFUE²³.

Entrambe le decisioni, poi, trovano fondamento sul paragrafo 5 dell'articolo 218, sulla competenza del Consiglio ad autorizzare la firma di un accordo.

Con riferimento al contenuto delle decisioni, queste modificano ed aggiungono alcuni considerando alla proposta della Commissione, intervenendo di fatto sulla portata della firma; così ad esempio il considerando n. 5, che nella proposta della Commissione riconosceva la competenza dell'Unione per la maggior parte delle disposizioni della Convenzione, facendo peraltro riferimento alle norme adottate in ambito UE nelle materie oggetto della Convenzione, in entrambe le decisioni del Consiglio si limita a riconoscere all'Unione ed agli Stati membri la competenza nei settori contemplati dalla Convenzione, ed il considerando successivo sottolinea poi l'opportunità di «firmare la Convenzione a nome dell'Unione per quanto riguarda le materie ricadenti nella competenza dell'Unione nella misura in cui la convenzione può incidere su norme comuni o modificarne la portata. Ciò riguarda, in particolare, determinate disposizioni della Convenzione relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e le disposizioni della Convenzione relative all'asilo e al non respingimento. Gli Stati membri mantengono le rispettive competenze nella misura in cui la Convenzione non incide sulle norme comuni o ne modifica la portata».

Per quanto riguarda infine il contenuto delle decisioni, queste autorizzano, ciascuna per il proprio settore, la firma della Convenzione da parte dell'Unione, che è stata ufficialmente apposta il 13 giugno 2017 dall'Ambasciatore Joseph Filetti, rappresentante permanente di Malta presso il Consiglio d'Europa, a nome della presidenza del Consiglio dell'UE e da Vera Jourova, allora commissario dell'UE per la giustizia, i consumatori e l'uguaglianza di genere, in presenza del Segretario Generale del Consiglio d'Europa. La

²² Opinion of the legal service of Council of European Union on *competence of the Union to become a party to the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence ("Istanbul convention")*, 27 October 2016, Document partially accessible of the public.

²³ Cambiando la base giuridica delle decisioni relative alla firma, ne consegue che, se la Commissione prevedeva la partecipazione all'adozione della decisione del Regno Unito e dell'Irlanda, in quanto vincolati dalla direttiva 2012/29/UE, mentre restava fuori la Danimarca, in virtù degli articoli 1 e 2 del Protocollo n. 22, la decisione del Consiglio relativa all'asilo ed al non respingimento invece esclude sia la Danimarca, che il Regno Unito e l'Irlanda, dalla partecipazione all'adozione della stessa; la decisione relativa alla cooperazione giudiziaria in materia penale, invece, esclude solo la Danimarca, prevedendo dunque la partecipazione di Irlanda e Regno Unito, in quanto vincolati dalle direttive sulla tratta e sullo sfruttamento sessuale dei minori.

pubblicazione del testo della Convenzione, che nella proposta della Commissione doveva essere contestuale a quella della decisione del Consiglio, viene invece rimandata alla decisione sulla conclusione della Convenzione.

Solo allora potrà essere chiaro a quali disposizioni della Convenzione l'Unione si impegna, considerato che la limitazione ai due settori contenute nelle decisioni relative alla firma resta assai generica, sollevando peraltro incertezze giuridiche sulla portata dell'adesione dell'Unione; se la decisione relativa alla firma della Convenzione per quanto riguarda l'asilo e il non-respingimento, infatti, fa specifico riferimento, al considerando n. 9, agli articoli 60 e 61 della testo convenzionale, la decisione relativa alla cooperazione giudiziaria in materia penale non indica le disposizioni della Convenzione cui intende fare riferimento.

Il Parlamento europeo, già poco tempo dopo la firma, con una specifica risoluzione del 12 settembre 2017²⁴, pur accogliendo con favore la firma a nome dell'Unione della Convenzione di Istanbul, si rammaricava della limitazione ai settori della cooperazione giudiziaria in materia penale ed a quello dell'asilo e del non respingimento, e invitava Consiglio, Commissione e Stati membri, fra l'altro, a garantire un'adesione ampia e senza restrizione alcuna dell'Unione alla Convenzione, esortando il Consiglio ad accelerare il procedimento di ratifica.

Qualche anno dopo, le perplessità del Parlamento circa la scelta del Consiglio, unitamente alla situazione di stallo in cui il procedimento di ratifica si trova, si sono tradotte in una richiesta di parere alla Corte di Giustizia, basata sull'articolo 218, paragrafo 11²⁵, circa la compatibilità con i trattati della proposta adesione dell'Unione alla Convenzione di Istanbul e della procedura di tale adesione.

In particolare, il Parlamento solleva dei dubbi circa la compatibilità con i trattati dell'adesione alla Convenzione di Istanbul quale proposta dal Consiglio, sia con riguardo alla scelta della base giuridica per le decisioni relative alla firma e alla conclusione della Convenzione da parte dell'Unione europea, che relativamente alla suddivisione in due decisioni, per la firma e per la conclusione della Convenzione, come conseguenza della base giuridica scelta; il Parlamento ritiene inoltre che vi sia incertezza giuridica anche quanto alla compatibilità con i trattati della pratica del "comune accordo" scelta dal Consiglio nel suo processo decisionale, applicata in aggiunta o in alternativa alla pertinente procedura decisionale prevista dai trattati e, in questo contesto, quanto all'applicazione del principio di leale cooperazione alla luce dell'obiettivo dichiarato dell'Unione di concludere la Convenzione di Istanbul.

Dunque, con la sua prima questione il Parlamento chiede, da un lato, quali siano le basi giuridiche appropriate dell'atto del Consiglio relativo alla conclusione della Convenzione nonché, dall'altro, se sia necessario, o possibile, scindere sia l'atto di firma sia l'atto di conclusione della Convenzione in due distinte decisioni.

Con la sua seconda questione, il Parlamento chiede se i trattati consentano o impongano al Consiglio di attendere, prima di concludere la Convenzione di Istanbul a nome

²⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2017 *sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione da parte dell'Unione europea della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*.

²⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 4 aprile 2019 *sulla richiesta di un parere della Corte di giustizia circa la compatibilità con i trattati delle proposte di adesione dell'Unione europea alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica e circa la procedura in vista di detta adesione*.

dell'Unione, il “comune accordo” degli Stati membri ad essere vincolati da tale convenzione nelle materie rientranti nelle loro competenze.

Il parere 1/19 reso il 6 ottobre 2021 dalla Corte di Giustizia, riunita in Grande Sezione²⁶, risulta di estrema importanza nella misura in cui, presentandosi la Convenzione di Istanbul come un accordo misto, ha offerto l'occasione alla Corte di pronunciarsi su di una fra le più difficili e complesse questioni di diritto dell'Unione: le relazioni tra gli Stati membri e l'Unione in materia di conclusione di accordi internazionali vincolanti per entrambe le parti. La delimitazione delle rispettive competenze degli Stati membri e dell'Unione (e la loro interazione reciproca), infatti, implica, immancabilmente, come osservato dall'Avvocato Generale nelle sue conclusioni dell'11 marzo 2021²⁷, complesse questioni di qualificazione, che spesso esigono un'analisi dettagliata e minuziosa di un accordo internazionale, che non sempre è redatto tenendo conto delle sottili complessità dell'architettura istituzionale dell'Unione europea.

Nel suo parere la Corte risponde alle questioni del Parlamento, in primo luogo, affermando come, fermo restando il pieno rispetto, in ogni momento, delle prescrizioni di cui all'articolo 218, paragrafi 2, 6 e 8, TFUE, i trattati non vietino al Consiglio, agendo conformemente al suo regolamento interno, di attendere, prima di adottare la decisione recante conclusione, da parte dell'Unione, della Convenzione di Istanbul, il “comune accordo” degli Stati membri. Viceversa, essi gli vietano di aggiungere una fase supplementare alla procedura di conclusione prevista da tale articolo, subordinando l'adozione della decisione sulla conclusione al previo accertamento di un tale “comune accordo”.

In secondo luogo, quanto alla base giuridica sostanziale appropriata per l'adozione dell'atto del Consiglio recante conclusione, da parte dell'Unione, delle parti della Convenzione di Istanbul oggetto dell'accordo previsto è costituita, secondo la Corte, dall'articolo 78, paragrafo 2, dall'articolo 82, paragrafo 2, nonché dagli articoli 84 e 336 TFUE.

In terzo luogo, i protocolli n. 21 e n. 22 giustificano, secondo la Corte, la scissione in due distinte decisioni dell'atto sulla conclusione unicamente nella misura in cui tale scissione è volta a tener conto del fatto che l'Irlanda o il Regno di Danimarca non partecipano alle misure adottate a titolo della conclusione di detto accordo e che rientrano nel campo di applicazione di tali protocolli, considerate nel loro insieme.

Il parere reso dalla Corte riveste una particolare attenzione, infine, anche alla luce del fatto che ancora sei Stati membri, pur avendo firmato la Convenzione, non l'hanno ratificata²⁸ e dalla Polonia provengono spinte dirette al ritiro ufficiale dalla Convenzione. Infatti, come osservato dalla Corte, la conclusione di un accordo misto da parte dell'Unione e degli Stati membri non implica che questi ultimi esercitino competenze dell'Unione o che l'Unione eserciti competenze di tali Stati, ma che ciascuna di queste parti agisca esclusivamente nell'ambito delle sue competenze; nulla vieta, in altre parole, al Consiglio di aderire alla Convenzione, anche in assenza della ratifica da parte di tutti gli Stati membri.

²⁶ Parere della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2021, Convenzione di Istanbul, non ancora pubblicato. Si veda C. MORINI, *La questione dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione di Istanbul alla luce del parere 1/19 della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Freedom, Security and Justice*, 3/2021, pp. 136 ss.; S. DENYS, *Accords internationaux - Accords mixtes*, in *Europe Europe*, 12/2021; K. PANOS, *Confronting the complexities of mixed agreements - Opinion 1/19 on the Istanbul Convention*, in *European Law Review*, 2/2022, pp. 247 ss.

²⁷ Conclusioni dell'Avvocato generale Gerard Hogan, 11 marzo 2021, procedimento di parere 1/19, ECLI:EU:C:2021:198.

²⁸ Gli Stati membri che non hanno ancora ratificato la Convenzione di Istanbul sono la Bulgaria, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Lituania, la Lettonia e la Slovacchia.

4. *La proposta della Commissione europea di una direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*

Le sollecitazioni e gli inviti del Parlamento europeo relativi all'adozione di un atto *ad hoc* in tema di violenza di genere si sono tradotti in due relazioni di iniziativa di carattere legislativo basate sull'articolo 225 TFUE, in cui si chiede alla Commissione di presentare proposte, rispettivamente, sulla lotta alla violenza di genere e alla violenza online²⁹ e sull'aggiunta della violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE³⁰.

Invero, nel frattempo la Commissione aveva aperto, dall'8 febbraio al 10 maggio 2021 una consultazione pubblica dal titolo "Lotta alla violenza di genere - proteggere le vittime e punire gli aggressori". Le domande rivolte al pubblico riguardavano vari aspetti della prevenzione e della lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica. In particolare, vertevano sulle misure pertinenti degli Stati membri, sulla necessità di un'ulteriore regolamentazione e sulle opzioni strategiche preferite. Dai risultati è emerso anzitutto la scarsa consapevolezza relativamente a questo tipo di violenza dell'opinione pubblica; inoltre l'indagine ha evidenziato la mancanza di servizi e di attività sufficienti per dare alle vittime la possibilità di denunciare tali violenze, nonché di strutture per fornire loro assistenza e informazioni sui loro diritti. La stragrande maggioranza degli intervistati inoltre ha ritenuto necessarie, a livello sia nazionale che dell'UE, ulteriori misure per migliorare l'accesso alla giustizia in casi di violenza contro le donne e di violenza domestica.

La Commissione, quindi, nella data simbolica dell'8 marzo scorso, ha presentato la proposta di una direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica, con l'obiettivo, come si legge nella relazione di accompagnamento della proposta, di garantire un alto livello di sicurezza e il pieno godimento dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione, incluso il diritto alla parità di trattamento e alla non discriminazione tra donne e uomini, contribuendo alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

La proposta, come espressamente indicato dalla Commissione, è largamente ispirata alla Convenzione di Istanbul, intendendo conseguire gli obiettivi nell'ambito delle competenze dell'UE; infatti, la Commissione osserva che i lavori preparatori hanno dimostrato come sia necessario un tale intervento sia negli Stati membri che non hanno ancora ratificato la Convenzione sia in quelli che invece hanno già proceduto alla ratifica, in particolare nei settori riguardanti l'accesso alla giustizia, con norme minime sulle definizioni e sulle pene irrogabili per determinati reati, i diritti e la protezione delle vittime in relazione ai procedimenti penali, l'assistenza specialistica alle vittime, la prevenzione di tali violenze e l'ulteriore rafforzamento del coordinamento e della cooperazione a livello dell'UE e nazionale³¹.

²⁹ Risoluzione del 14 dicembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sulla lotta alla violenza di genere: violenza online (2020/2035 (INL)).

³⁰ Risoluzione del 16 settembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti l'identificazione della violenza di genere come nuova sfera di criminalità tra quelle elencate all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE (2021/2035(INL)).

³¹ Cfr. analisi orizzontale intermedia delle relazioni di valutazione di riferimento elaborate dal gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO), disponibile

In particolare, la proposta contiene misure miranti a configurare come reati determinate forme di violenza che colpiscono oltremisura le donne, quali lo stupro per assenza di consenso (in alcuni Stati membri la condizione necessaria per configurarlo reato è l'uso della forza o delle minacce), le mutilazioni genitali femminili e alcune forme di violenza *online*, fenomeno quest'ultimo piuttosto recente e non specificatamente affrontato dalla Convenzione di Istanbul.

Altre misure attengono al potenziamento dell'accesso delle vittime alla giustizia e i diritti ad una protezione adeguata, fra queste quelle relative alla valutazione delle esigenze individuali ai fini di una protezione e di un'assistenza mirate alle esigenze specifiche delle vittime di violenza contro le donne o di violenza domestica, all'emanazione di misure urgenti di allontanamento e di ordini di protezione, al risarcimento a carico dell'autore del reato, alla rimozione da internet di contenuti connessi a reati di violenza *online* e la possibilità di presentare un ricorso giurisdizionale per gli utenti che ne sono vittime.

Con riferimento alla prevenzione della violenza contro le donne e la violenza domestica la proposta promuove azioni di sensibilizzazione, di formazione dei professionisti che possono entrare in contatto con le vittime, nonché di recupero degli autori dei reati con programmi appositi.

Infine, la proposta mira al rafforzamento della cooperazione a livello nazionale e dell'UE, garantendo un "approccio multiagenzia" e migliorando la raccolta di dati sulla violenza contro le donne e sulla violenza domestica.

Quanto alla base giuridica, la proposta si basa sul combinato disposto dell'articolo 82, paragrafo 2, e dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

In particolare, l'articolo 83, paragrafo 1, 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, TFUE, infatti, 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. Inoltre, nella nozione di "criminalità informatica" di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE rientrano i reati contro le tecnologie dell'informazione e della comunicazione o intrinsecamente connessi al loro uso, che in casi specifici possono configurarsi come violenza *online* contro le donne.

L'articolo 82, paragrafo 2, TFUE fornisce, invece, la base giuridica per stabilire norme minime riguardanti i diritti delle vittime di reato al fine di 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.

Quanto al contenuto specifico della proposta, nel capo 1 sono specificati l'oggetto (art. 1), vale a dire le norme minime riguardanti la definizione dei reati e le relative sanzioni, i diritti delle vittime e la loro protezione e assistenza; un'attenzione particolare deve essere inoltre prestata alle vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica più esposte a tale rischio (art. 2). L'ambito di applicazione della proposta comprende i reati che essa definisce come tali e gli atti di violenza contro le donne o di violenza domestica che configurano reati ai sensi del diritto dell'Unione o degli ordinamenti nazionali (art. 3). Il capo

all'indirizzo: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/mid-term-horizontal-review-provides-a-panoramic-view-of-the-implementation-of-the-istanbul-convention>.

1, infine, si conclude con le definizioni dei termini chiave utilizzati nella proposta, largamente ispirate alla Convenzione di Istanbul (art. 4).

Il capo 2 contiene le disposizioni sulle norme minime riguardanti la definizione dei reati e le conseguenti sanzioni penali; i reati riguardano determinate forme di violenza contro le donne o di violenza domestica. Si prevede un'armonizzazione minima dei reati di stupro contro le donne (art. 5) e di mutilazione genitale femminile (art. 6). Come accennato, poi, un'importante novità della proposta, attiene alla previsione di norme minime per alcuni tipi di reati informatici, quali la condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato (art. 7), lo *stalking online* (art. 8), le molestie online (art. 9) e l'istigazione alla violenza o all'odio online (art. 10). Altre disposizione attengono poi alla penalizzazione dei reati di istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo di commettere i reati puniti dalla proposta di direttiva (art. 11).

Per tutti i reati previsti, la proposta di direttiva fissa un livello minimo della sanzione massima applicabile (art. 12) e specifica le circostanze aggravanti (art. 13).

Con riferimento alla protezione e l'accesso alla giustizia delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica, il capo 3 disciplina la denuncia (art. 16), che va incoraggiata e trattata con rapidità, ad esempio eliminando in alcuni casi gli ostacoli imposti dalle norme di riservatezza, garantendo che i minori possano denunciare un reato e facilitando la denuncia anche da parte di persone prive di documenti e con uno *status* di soggiorno incerto.

Le indagini e le azioni penali devono essere efficaci, supportate da competenze e risorse sufficienti e, aspetto particolarmente importante, si prevede che il reato di stupro sia perseguito d'ufficio (art. 17). La proposta prevede inoltre una valutazione individuale del rischio per identificare le esigenze di protezione e assistenza della vittima (artt. 18 e 19) e servizi di assistenza adeguati (art. 20), nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati.

Altre previsioni attengono all'emanazione di misure urgenti di allontanamento e di ordini di protezione da parte degli Stati membri al fine di garantire che le vittime siano efficacemente tutelate (art. 21), all'esclusione dall'indagine penale e dal procedimento giudiziario di eventuali domande sul comportamento sessuale passato della vittima, fatti salvi i diritti della difesa (art. 22), all'obbligo di fornire alle forze dell'ordine e alle autorità giudiziarie orientamenti volti a garantire che le vittime siano trattate in modo adeguato per l'intera durata del procedimento (art. 23).

Particolarmente importanti la previsione che garantisce la rimozione da internet di contenuti connessi a reati di violenza *online* e la possibilità per gli utenti che ne sono vittime di ricorrere in giudizio (art. 25) nonché il diritto della vittima di chiedere un risarcimento a carico dell'autore del reato (art. 26).

L'assistenza da fornire alle vittime prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale è disciplinata nel capo 4 e prevede, fra l'altro, il sostegno specifico e immediato in centri anti-stupro o anti-violenza sessuale (art. 28), l'assistenza specialistica alle vittime di mutilazioni genitali femminili (art. 29), servizi di consulenza esterni al luogo di lavoro per le vittime di molestie sessuali sul lavoro (art. 30), linee di assistenza telefonica nazionali per le vittime (art. 31), case rifugio speciali o altre sistemazioni temporanee (art. 32), assistenza adeguata alle vittime minori (art. 33), mettendo loro a disposizione luoghi sicuri in cui possa incontrare il genitore autore del reato al quale sia stato concesso il diritto di visita (art. 34).

Gli Stati hanno poi l'obbligo di condurre campagne di sensibilizzazione, di avviare programmi di ricerca e istruzione e di divulgare le informazioni pertinenti su larga scala (art. 36), garantire una specifica formazione dei professionisti che hanno maggiori probabilità di entrare in contatto con le vittime (art. 37), di prevedere programmi di intervento aperti anche alla partecipazione volontaria di persone che temono di poter commettere simili reati (art. 38).

Per razionalizzare le politiche nazionali e garantire un'efficace risposta multilivello a questi tipi di violenza, la proposta impone agli Stati membri di designare o istituire un organismo ufficiale incaricato di coordinare e monitorare le politiche in questo settore (art. 39). Particolare attenzione è dedicata alla cooperazione fra gli Stati membri e le organizzazioni non governative (art. 42).

È bene, infine, sottolineare che la proposta della Commissione intende stabilire norme minime, consentendo dunque agli Stati membri di introdurre norme maggiormente garantiste a favore delle vittime, al fine di tener conto di situazioni specifiche.

Risulta prematuro al momento ipotizzare il risultato dell'attività negoziale del Consiglio e del Parlamento europeo, ma è utile osservare, a testimonianza della reticenza di taluni Stati membri, come ad oggi entrambe le camere del parlamento della Repubblica Ceca, uno fra i sei Stati membri a non aver ratificato la Convenzione di Istanbul, abbiano formulato parere negativo circa la compatibilità della proposta al principio di sussidiarietà, adducendo l'insufficienza della base giuridica ed osservando come *«on the EU level, primarily the factual basis of the acts should be harmonised, the related issues of criminal liability and criminal sanctions should be left to the Member States»*.

5. Conclusioni

La proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica rientra nell'ambito della Strategia europea per la parità di genere adottata dalla Commissione nel marzo 2020³², che definisce gli obiettivi politici e le azioni chiave per il periodo 2020-2025.

La Commissione, ritenendo l'adesione dell'UE alla Convenzione di Istanbul una priorità, annunciava, nel caso il relativo procedimento non si fosse concluso entro il 2021, la proposta di misure atte a conseguire gli stessi obiettivi della Convenzione, nei limiti della competenza dell'UE.

La Strategia, infatti, pur sottolineando come l'Unione sia all'avanguardia nel mondo per la parità di genere³³, avendo compiuto importanti progressi negli ultimi decenni, rileva come nessuno Stato abbia ancora raggiunto la piena parità fra i sessi e i progressi vadano a rilento, risultando pertanto necessario un nuovo slancio.

Proprio la violenza di genere, profondamente radicata nella disparità fra i sessi, rimane una delle maggiori sfide per l'Unione ed i suoi Stati membri.

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 5 marzo 2020, *Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere (2020-2025)*, COM (2020) 152 final.

³³ 14 tra i primi 20 paesi al mondo per l'attuazione della parità di genere sono Stati membri dell'UE (secondo l'EM2030 SDG Gender Index 2019: <http://data.em2030.org/em2030-sdg-gender-index/>).

Così la Commissione, qualche mese dopo la pubblicazione della Strategia per la parità di genere ha presentato la prima Strategia per il rafforzamento dei diritti delle vittime³⁴, volta a garantire che tutte le vittime di reato possano far valere pienamente i loro diritti, denunciando e chiedendo un risarcimento, riprendendosi in altre parole dalle conseguenze del reato stesso.

Infine, considerato che per rendere efficaci le politiche in materia di lotta alla violenza di genere sono necessari dati completi, aggiornati e comparabili, Eurostat sta coordinando una nuova indagine a livello dell'UE, i cui risultati dovrebbero essere presentati nel 2023³⁵.

La recente pandemia di Covid-19 e le conseguenti misure di confinamento hanno contribuito, come era prevedibile, all'aumento della violenza di genere nell'ambito delle mura domestiche; l'isolamento poi ha reso più difficile ed ha scoraggiato la denuncia di tali violenze, rendendo di fatto ancora più urgente interventi mirati.

Diverse ad oggi sono le iniziative UE volte a sradicare il fenomeno, ma è il momento di un intervento più efficace a livello normativo; occorre, in altre parole, che il Consiglio dia seguito alla procedura di adesione dell'Ue alla Convenzione di Istanbul, ma anche alla recente proposta di direttiva della Commissione.

Infine, anche in questo campo, sarà fondamentale un completo e corretto recepimento della normativa dell'Unione da parte degli Stati membri, insieme ad un atteggiamento maggiormente collaborativo in sede di approvazione dei nuovi strumenti.

³⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 24 giugno 2020, *Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)*, COM (2020) 258 final.

³⁵ A tal fine, a fine 2021, è stato elaborato un Manuale metodologico per l'indagine dell'UE sulla violenza di genere contro le donne e altre forme di violenza interpersonale (EU-gbv).