



CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

UFFICIO DEL MASSIMARIO E DEL RUOLO

Servizio civile

Relazione tematica.

Rel. n. 67

Roma, 4 agosto 2025

Red. Olimpia Monaco

OGGETTO: COMUNITA' EUROPEA – DIRETTIVE – IN GENERE-

Direttiva UE 2024/1385 del 14 maggio 2024 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica.

SOMMARIO:

1. Premessa.

2. Il contesto internazionale di riferimento.

3. Il contesto normativo europeo di riferimento, la base giuridica per l'adozione della direttiva e l'originaria proposta della Commissione europea.

4. La direttiva UE 2024/1385:

Art. 3 - Mutilazioni genitali femminili;

Art. 4 - Matrimonio forzato;

Art. 5 - Condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato;

Art. 6 - *Stalking online*;

Art. 7 - Molestie *online*;

Art. 8 - Istigazione alla violenza o all'odio online;

Art. 9 - Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo; art. 10 sanzioni; art. 11 circostanze aggravanti;

Art. 12 - Giurisdizione;

Art. 14 - Denuncia di violenza contro le donne o di violenza domestica;

Art. 15 - Indagini e azione penale;

Artt. 16, 17 e 18 - Valutazione individuale delle esigenze di protezione e di assistenza delle vittime e loro indirizzamento verso i servizi di assistenza;

Art. 19 - Ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione;

Art. 20 - Protezione della vita privata della vittima;

Art. 21 - Orientamenti per le forze dell'ordine e le autorità inquirenti;

Art. 23 - Misure per la rimozione di materiale *online*;

Art. 24 - Risarcimento del danno;

Artt. 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 32 - Assistenza specialistica alle vittime; in particolare assistenza alle vittime di violenza sessuale, di mutilazioni genitali femminili, di molestie sessuali sul lavoro - Linee di assistenza telefonica per le vittime - Case rifugio e altre sistemazioni temporanee – Assistenza alle vittime minori e incolumità;

Le ultime disposizioni della direttiva: artt. 34, 35, 37, 38, 39 e 40.

5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

Con nota n. 2375 del 2 luglio 2025, la Prima Presidente, considerata l'entrata in vigore il 13 giugno 2024 della direttiva UE 2024/1385, ha chiesto all'Ufficio del Massimario e del ruolo una relazione sugli aspetti più significativi della stessa, tenendo conto anche delle interrelazioni del nuovo strumento normativo con altre fonti sovranazionali.

Ed invero, in data 14 maggio 2024, il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato la predetta direttiva con l'obiettivo di *"fornire un quadro giuridico generale in grado di prevenire e combattere efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'Unione"* (considerando 1).

La nuova direttiva mira in sostanza a rafforzare le tutele esistenti e ad introdurre nuove misure in relazione alla definizione dei reati e delle pene irrogabili, alla protezione ed assistenza delle vittime, all'accesso alla giustizia e a garantire una migliore raccolta di dati, la prevenzione, il coordinamento e la cooperazione.

Nel dettaglio, la direttiva si articola in sette capi: il I è dedicato alle disposizioni generali; il II contiene la disciplina di diritto penale sostanziale (definizione dei reati e delle sanzioni); il III è relativo alla protezione delle vittime e all'accesso alla giustizia; il IV affronta le questioni relative all'assistenza della vittime; il V delinea le strategie di prevenzione; il VI definisce gli strumenti di coordinamento e cooperazione ed il VII contiene le disposizioni finali.

Di seguito si procederà ad evidenziare preliminarmente il contesto internazionale nel quale si inserisce la nuova direttiva, illustrando successivamente la cornice normativa europea di riferimento ed indicando le principali novità introdotte dallo strumento in commento.

2. Il contesto internazionale di riferimento.

Con riguardo al quadro internazionale relativo al settore del contrasto alla violenza di

genere e domestica, il primo atto rilevante è rappresentato dalla Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, datata 18 dicembre 1979, c.d. Convenzione CEDAW, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 10 luglio 1985.

Detta Convenzione definisce la "discriminazione contro le donne" come *"ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo"* e contempla conseguentemente numerose misure volte ad eliminarla: dal diritto al lavoro ai diritti nel lavoro (art.11); dai diritti relativi alla salute e alla pianificazione familiare (art.12) all'eguaglianza di fronte alla legge (art. 15), nella famiglia e nel matrimonio (art.16), nell'educazione e nell'istruzione (artt. 5 e10), nella partecipazione alla vita politica (artt. 7 e 8), nello sport, nell'accesso al credito (art.13), nella concessione o perdita della nazionalità (art. 9).

Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione CEDAW si sono impegnati, inoltre, ad adeguare ad essa la loro legislazione, ad eliminare ogni discriminazione praticata da *"persone, enti e organizzazioni di ogni tipo"* e ad assumere ogni iniziativa finalizzata a modificare costumi e pratiche consuetudinarie discriminatorie.

L'Italia ha firmato la Convenzione in parola il 17 luglio 1980 e l'ha ratificata con la legge n. 132 del 14 marzo 1985.

Con la Risoluzione A/RES/48/104 del 20 dicembre 1993, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha, inoltre, approvato la dichiarazione sull'eliminazione della violenza contro le donne, il cui art. 1 reca la prima definizione¹ formale di tale concetto identificando la stessa in *"ogni atto di violenza basato sull'appartenenza al sesso femminile che provochi, o possa provocare, danno o sofferenza fisica, sessuale o psicologica alle donne, comprese le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che privata"*.

Trattasi di uno strumento che, seppur non direttamente vincolante per gli Stati, assume un alto valore simbolico di indirizzo dell'attività delle Nazioni Unite.

Perseguire l'uguaglianza di genere, contrastare la violenza di genere e promuovere le pari opportunità, sono infine parte dell'obiettivo 5 dell'Agenda per lo sviluppo sostenibile 2030 delle Nazioni Unite.

Nell'ambito degli atti normativi vincolanti, invece, un ruolo fondamentale nel settore d'interesse è svolto dalla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e

¹ "Per 'violenza contro le donne' si intende ogni atto di violenza basato sull'appartenenza al sesso femminile che provochi, o possa provocare, danno o sofferenza fisica, sessuale o psicologica alle donne, comprese le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia nella vita pubblica che privata."

la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014².

Tale convenzione rappresenta il primo strumento giuridico internazionale vincolante volto ad introdurre presso gli Stati firmatari una strategia integrata di contrasto al fenomeno della violenza di genere. Detta strategia è in particolare basata sulla operatività congiunta sui fronti della prevenzione, protezione, punizione e sull'adozione di politiche specifiche, secondo un innovativo approccio integrato.

La Convenzione afferma per la prima volta il principio secondo cui la violenza contro le donne non è solo un problema privato, ma una questione di interesse pubblico e politico ed una forma di discriminazione. La violenza di genere è inoltre considerata come "*una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione contro le donne*" (Art. 3, lettera d), in quanto affonda le sue radici nell'ineguaglianza tra i sessi.

La Convenzione richiede quindi un impegno strutturale degli Stati per modificare i comportamenti sociali e culturali che legittimano o tollerano la violenza, prevedendo l'attivazione di programmi di educazione scolastica per promuovere l'uguaglianza tra i sessi e il rispetto reciproco, oltre a campagne di sensibilizzazione pubblica³.

Lo strumento in commento, inoltre, pone al centro la tutela delle vittime, stabilendo che le donne esposte a violenza debbano avere accesso a servizi di supporto adeguati, sicuri e facilmente accessibili⁴, prevedendo altresì l'obbligo di introdurre disposizioni penali volte a punire la violenza fisica, sessuale, psicologica, lo stupro, lo stalking, il matrimonio forzato, le mutilazioni genitali femminili e l'aborto o la sterilizzazione forzata⁵.

Essa promuove, infine, un approccio integrato al contrasto alla violenza di genere e domestica, esortando gli Stati a istituire organismi di coordinamento tra i diversi settori (giustizia, sanità, istruzione, servizi sociali).

La Convenzione, analogamente a quanto effettuato in altri settori come quello del contrasto alla corruzione, ha istituito il GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence) incaricato di valutare periodicamente l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati firmatari⁶ e di redigere rapporti, con relative raccomandazioni finalizzate a dare piena attuazione ai principi convenzionali.

L'Italia ha firmato la Convenzione il 27 settembre 2012, ratificandola con la legge n. 77 del 2013.

La stessa Unione europea ha completato la procedura di adesione grazie a due decisioni del Consiglio (n. 2023/1075 (14) e n. 2023/1076), dando così avvio all'entrata in vigore della Convenzione il 1° ottobre 2023.

² A. Di Stasi, *Cyberviolenza di genere e nuove frontiere normative e giurisprudenziali: la direttiva UE 2024/1385*, Editoriale Scientifica 2025, p. 19.

³ Art. 12 - Obblighi generali di prevenzione; Art. 14 - Educazione; Art. 15 - Formazione degli operatori.

⁴ Quali linee telefoniche di emergenza, rifugi sicuri, assistenza psicologica e legale, e misure protettive immediate; art. 18 - Obblighi generali di protezione e supporto; art. 22 - Centri di accoglienza; art. 23 - Servizi telefonici di assistenza; art. 28 - Protezione dei minori.

⁵ Artt. 33-39.

⁶ Artt. 66-70.

Tutti gli Stati membri dell'UE hanno peraltro firmato la Convenzione anche se, al 10 gennaio 2024, soltanto 22 l'hanno ratificata⁷.

3. Il contesto normativo europeo di riferimento, la base giuridica per l'adozione della direttiva e l'originaria proposta della Commissione europea.

Tanto premesso con riguardo al quadro normativo internazionale e passando all'esame della normativa europea in tema di parità di genere e di tutela della donna, deve innanzitutto rilevarsi che l'Unione europea ha da sempre sancito il principio di uguaglianza tra donne e uomini.

Ed invero già nel Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea, era contenuto un riferimento a tale principio, seppur limitatamente al settore della parità salariale fra lavoratori e lavoratrici (art. 119).

Con il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 sono state invece previste azioni positive volte a garantire il principio di parità fra donne e uomini (att.2) da applicarsi a tutte le politiche comunitarie (art.3, par.2), mentre è il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) a stabilire più esplicitamente che l'uguaglianza tra uomini e donne è uno degli obiettivi dell'Unione: l'art. 8 prevede, in particolare, l'eliminazione delle disuguaglianze tra uomini e donne e promuove la parità di genere. Tale principio è dunque espressione del c.d. *gender mainstreaming* ossia del processo di inclusione della prospettiva di genere nelle varie fasi di pianificazione, attuazione e monitoraggio degli interventi pubblici, al fine di raggiungere pienamente l'uguaglianza di genere nella società⁸.

Il Trattato dell'Unione Europea (TUE), entrato in vigore il 10 dicembre 2012, ha anch'esso affermato il principio di uguaglianza tra donne e uomini, inserendolo formalmente tra i valori sui quali si fonda l'Unione europea e che la stessa promuove nelle sue azioni e politiche (art. 2) e ponendolo tra gli obiettivi dell'Unione (art.3, par 3), mentre la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), adottata il 12 dicembre 2000 a Strasburgo, oltre a ribadire, all'art.21⁹, il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sul sesso, l'origine etnica o la razza, le convinzioni particolari e le opinioni politiche, sancisce il principio di parità tra donne e uomini in tutti i campi della vita sociale (art.23¹⁰) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione¹¹.

⁷ Gli Stati che hanno ratificato la Convenzione sono: Austria, Belgio, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Svezia. Non hanno ancora ratificato tale convenzione: Bulgaria, Repubblica Ceca, Ungheria, Lettonia, Lituania e Slovacchia.

⁸ P. Di Nicola Travaglini e F. Menditto, *Il nuovo codice rosso, il contrasto alla violenza di genere e ai danni delle donne nel diritto sovranazionale e interno*, Ed. Giuffrè, p. 64.

⁹ Articolo 21 Non discriminazione 1. " vietata qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali. 2. Nell'ambito d'applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea e del trattato sull'Unione europea è vietata qualsiasi discriminazione fondata.

¹⁰ Articolo 23 Parità tra uomini e donne. La parità tra uomini e donne deve essere assicurata in tutti i campi, compreso in materia di occupazione, di lavoro e di retribuzione. Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato.

¹¹ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), c.d. Carta di Nizza, approvata è proclamata una prima volta il 7 dicembre 2000 a Nizza.

Con riguardo, invece, agli atti normativi adottati dalle istituzioni europee all'esito del processo legislativo ordinario, deve rammentarsi che l'Unione europea ha adottato la direttiva 2012/29/UE in materia di protezione delle vittime di tutte le tipologie di reato e la n. 2011/99/UE sull'ordine di protezione europeo, finalizzata 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 detta persona, ad esempio prevenendo molestie di qualsiasi forma, incluse quelle alla dignità o alla libertà personale di detta persona, ad esempio 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"* (considerando 9). L'Unione ha inoltre adottato la Direttiva 2011/36/UE sul traffico di esseri umani, recentemente emendata dalla Dir. UE 2024/1712), volta ad armonizzare le fattispecie incriminatrici in relazione a determinate manifestazioni di violenza di genere.

Nessuno di detti atti ha, tuttavia, dettato obblighi di criminalizzazione per contrastare esplicitamente la violenza di genere e domestica.

Con la risoluzione del 25 febbraio 2014 recante *"raccomandazioni alla Commissione sulla lotta alla violenza contro le donne (2013/2004(INL))"*, il Parlamento europeo ha quindi sollecitato l'Unione ad assumere un ruolo maggiormente proattivo nel contrasto alla violenza contro le donne e la Commissione europea, nel marzo 2020, ha conseguentemente prospettato l'adozione di una pluralità di iniziative volte, per un verso, a completare il procedimento di adesione alla citata Convenzione di Istanbul e, dall'altro, a presentare una direttiva specificamente dedicata al contrasto alla violenza domestica e di genere.

In data 13 giugno 2017, l'Unione ha firmato la predetta Convenzione, concludendo l'iter di adesione il 1° giugno 2023.

In merito al senso di tale scelta, è stato osservato in dottrina il suo valore simbolico e la mancata sovrapposizione tra i due atti, la Convenzione di Istanbul e la direttiva, in ragione del loro diverso ambito operativo: la Convenzione promuove, infatti, l'operato degli Stati firmatari, facenti parte di una comunità internazionale più ampia di quella coincidente con l'Unione europea, sul fronte della lotta alla violenza di genere e alla violenza domestica, laddove la direttiva si indirizza ai soli Stati membri dell'Unione, con la conseguenza che quelli che non hanno ratificato la Convenzione sono comunque chiamati a dare attuazione alle previsioni contenute nella direttiva, dovendo altrimenti rispondere dell'inadempimento agli obblighi giuridici derivanti dalla loro partecipazione all'Unione stessa¹².

In questo quadro si inserisce, quindi, l'iniziativa normativa della Commissione europea, presentata significativamente l'8 marzo 2022 e finalizzata all'adozione di una direttiva volta al contrasto della violenza di genere e domestica¹³.

La proposta, come spesso accade nel contesto delle iniziative legislative della Commissione, presentava un testo assai più ambizioso di quello poi licenziato dal Consiglio

¹² A. Di Stasi cit. p. 26.

¹³ E. Stradella, *Partecipazione multilivello alla formazione delle politiche europee, innovazioni tecnologiche, trasformazione dei processi democratici: il caso della direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, in Osservatorio sulle fonti fasc. 2/2023.

dell'Unione all'esito del processo di normazione.

Ed invero, il testo originario mirava ad armonizzare anche la definizione e la sanzione prevista per il reato di stupro, chiedendo agli Stati membri di incriminare, fra l'altro, la commissione intenzionale di atti non consensuali di natura sessuale su una donna, specificando che per "atto non consensuale" doveva intendersi ogni "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". La norma incentrava quindi la tutela penale in modo innovativo proprio sulla mancata espressione di un valido consenso, anziché sull'esercizio di una forma di coercizione¹⁴.

La proposta per come formulata ha, tuttavia, incontrato l'opposizione di numerosi Stati membri che hanno ritenuto che potessero essere superati i limiti previsti per l'esercizio la competenza penale dell'Unione¹⁵: l'art. 82¹⁶, par. 2, TFUE prevede, infatti, che gli Stati possano dettare norme minime in materia penale in una serie determinata di settori, tra i quali figura quello delle vittime di reati; l'art. 83¹⁷, par. 1, TFUE prevede, invece, la possibilità per gli Stati membri di stabilire norme minime per la definizione comune di reati e relative

¹⁴ Il testo dell'originario art. 5 era il seguente: "Gli Stati membri provvedono affinché siano punite come reato le condotte intenzionali seguenti: (a) compiere atti non consensuali di penetrazione vaginale, anale o orale di natura sessuale su una donna, con qualsiasi parte del corpo o con un oggetto; (b) indurre una donna a compiere con un terzo atti non consensuali di penetrazione vaginale, anale o orale di natura sessuale, con qualsiasi parte del corpo o con un oggetto. 2. Gli Stati membri provvedono affinché per "atto non consensuale" sia inteso l'atto compiuto senza il consenso volontario della donna o senza che la donna sia in grado di esprimere una libera volontà a causa delle sue condizioni fisiche o mentali, sfruttandone l'incapacità di esprimere una libera volontà in quanto incosciente, ebbra, addormentata, malata, fisicamente lesa o disabile. 3. Il consenso deve poter essere revocato in qualsiasi momento nel corso dell'atto. L'assenza di consenso non può essere contestata sulla sola base del silenzio della donna, dell'assenza di resistenza verbale o fisica o del suo comportamento sessuale passato".

¹⁵ In particolare, la proposta è stata avversata da Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Ungheria, Malta, Olanda, Polonia, Slovacchia e Germania.

¹⁶ 2. Laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esse riguardano: a) l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri; b) i diritti della persona nella procedura penale; c) i diritti delle vittime della criminalità; d) altri elementi specifici della procedura penale, individuati dal Consiglio in via preliminare mediante una decisione; per adottare tale decisione il Consiglio delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. L'adozione delle norme minime di cui al presente paragrafo non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre un livello più elevato di tutela delle persone

¹⁷ Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle implicazioni di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo. 2. Allorché il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri in materia penale si rivela indispensabile per garantire l'attuazione efficace di una politica dell'Unione in un settore che è stato oggetto di misure di armonizzazione, norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni nel settore in questione possono essere stabilite tramite direttive. Tali direttive sono adottate secondo la stessa procedura legislativa ordinaria o speciale utilizzata per l'adozione delle misure di armonizzazione in questione, fatto salvo l'articolo 76. 3. Qualora un membro del Consiglio ritenga che un progetto di direttiva di cui al paragrafo 1 o 2 incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale, può chiedere che il Consiglio europeo sia investito della questione. In tal caso la procedura legislativa ordinaria è sospesa. Previa discussione e in caso di consenso, il Consiglio europeo, entro quattro mesi da tale sospensione, rinvia il progetto al Consiglio, ponendo fine alla sospensione della procedura legislativa ordinaria. Entro il medesimo termine, in caso di disaccordo, e se almeno nove Stati membri desiderano instaurare una cooperazione rafforzata sulla base del progetto di direttiva in questione, essi ne informano il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. In tal caso l'autorizzazione a procedere alla cooperazione rafforzata di cui all'articolo 20, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 329, paragrafo 1 del presente trattato si considera concessa e si applicano le disposizioni sulla cooperazione rafforzata.

sanzioni in settori della criminalità particolarmente grave e che presentano una dimensione transnazionale, fra i quali figurano, per quanto d'interesse in questa sede, lo sfruttamento sessuale di donne e minori e la criminalità informatica, ossia due delle aree su cui interviene la nuova direttiva.

Per questa ragione l'idea della criminalizzazione comune del reato di stupro è stata via via abbandonata per lasciare il posto al testo poi definitivamente approvato¹⁸ che, come si avrà modo di illustrare di seguito, ha limitato la criminalizzazione a specifiche attività delittuose.

In merito alla involuzione registrata nella negoziazione del testo in seno al Consiglio dell'Unione europea, la dottrina¹⁹ ha rilevato che *"l'iter appare segnato da una chiara volontà di rafforzare l'impegno contro la violenza sino al decisivo confronto con il Consiglio europeo, in seno al quale, invece, riemergono le resistenze degli Stati nei confronti delle proposte più avanzate; le posizioni da sempre contrarie alla Convenzione di Istanbul si saldano alle obiezioni in merito alla possibilità e all'opportunità politica di una definizione comune del reato di stupro (adducendo, con interpretazione restrittiva dell'art. 83, la carenza di una base di competenze che lo consentirebbe: così per Francia, Germania, Portogallo, Malta, Estonia). I contenuti più avanzati della proposta subiscono pertanto un deciso arretramento: il testo di compromesso prodotto dal Comitato di conciliazione il 6 febbraio 2024 delude in modo sostanziale le aspettative di molte associazioni e gruppi impegnati sul fronte della lotta alla violenza contro le donne, che non mancano di far sentire la propria voce critica verso le istituzioni europee"*.

4. La direttiva UE 2024/1385.

Passando al contenuto della direttiva in parola, deve rilevarsi che essa detta norme *"per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica"* (art. 1).

L'art. 2, lett. a) chiarisce che con l'espressione *«violenza contro le donne»*, si intende *"qualsiasi atto di 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 in modo sproporzionato, 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"*.

Per *"violenza domestica"*, invece, si intende *"qualsiasi atto di violenza 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"* (art. 2, lett. b).

¹⁸ S. Braschi, La nuova direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica e le sue ricadute nell'ordinamento nazionale in Diritto penale e processo 10/2024, p. 1369.

¹⁹ B. Pezzini, Una Direttiva in materia di lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica in Quaderni costituzionali Anno XLIV n. 3 settembre 2024, p. 731.

Con il termine "vittima" ci si riferisce alla "persona che, indipendentemente dal genere, ha subito un danno causato direttamente da violenza contro le donne o violenza domestica, compresi i minori che hanno subito un danno perché sono stati testimoni di violenza domestica" (art. 2, lett. c)

La Direttiva non definisce, invece, il concetto di genere, né cosa debba intendersi per violenza di genere, occorrendo, pertanto, per comprenderne il significato, rinviare alla Convenzione di Istanbul ove esplicitamente si afferma che la violenza di genere è quella forma di violenza diretta contro una persona per ragioni legate al genere, inteso come i ruoli, i comportamenti e gli attributi che un certo modello socio-culturale, cui l'agente si ispira, considera appropriati per uomini e donne (art. 3, lett. d).

Anche nella legislazione italiana difetta una definizione di violenza di genere, nonostante ad essa si riferisca la rubrica della l. n. 119 del 2013, di conversione del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché la stessa l. n. 69 del 2019 c.d. Codice Rosso, recante disposizioni in tema di "Tutela delle vittime di violenza domestica e di genere" e riferimenti si rinvengano anche nel corpo della legge: l'art. 1 impone, infatti, alla polizia giudiziaria di riferire immediatamente al P.M. le notizie di reato relative ai delitti di violenza domestica e di genere; l'art. 2 stabilisce che il P.M. deve assumere informazioni dalla persona offesa entro 3 giorni nei casi relativi ai reati di violenza domestica e di genere.

Da ultimo, la l. n. 53 del 2022 reca "Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere" e l'art. 1, comma 1 chiarisce che la normativa riguarda la raccolta di dati relativi alla violenza di genere esercitata contro le donne.

La parte più rilevante della direttiva in commento è costituita dalla individuazione di nuove fattispecie di reato.

Il capo 2 è infatti dedicato alla criminalizzazione di sette condotte previste agli artt. da 3 a 9: le mutilazioni genitali femminili (art. 3); il matrimonio forzato (art. 4); la condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato (art. 5); lo *stalking online* (art. 6); le molestie *online* (art. 7); l'istigazione alla violenza o all'odio *online* (art. 8); l'istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo (art. 9).

Confrontando la direttiva, nella parte penalmente rilevante, con la Convenzione di Istanbul, risulta immediatamente evidente la minore ambizione del testo europeo laddove si consideri che la convenzione del Consiglio d'Europa invita gli Stati ad adottare le misure legislative necessarie a perseguire penalmente anche la violenza psicologica (art. 33), lo *stalking* (art. 34), la violenza fisica (art. 35) la violenza sessuale, compreso lo stupro (art.

36)²⁰, l'aborto e la sterilizzazione forzati (art. 39), le molestie sessuali (art. 40)²¹.

Si è già detto, tuttavia, delle ragioni alla base della scelta operata nella direttiva in commento di rinunciare a negoziare le previsioni, pure contenute nella proposta della Commissione, foriere di contrasto in seno al Consiglio dell'Unione al fine di raggiungere l'obiettivo del raggiungimento di un consenso generalizzato su un testo ritenuto comunque soddisfacente e destinato ad innalzare il livello delle legislazioni di numerosi Stati membri ancora sprovvisti di una efficace impianto normativo di contrasto alla violenza di genere.

Al di là dell'aspetto critico appena evidenziato, deve però darsi atto del fatto che l'articolato offre anche un quadro giuridico minimo in tema di violenza *online*, e invita a prevedere definizioni armonizzate per le nuove forme di reato conseguenza dell'attuale uso di tecnologie digitali che possono amplificare in modo significativo la gravità dell'impatto dannoso di ogni reato. La consapevolezza della complessità del fenomeno, oggi ampliato anche dall'impiego dei social *network*, comporta infatti l'inclusione di nuove forme di violenza di genere, come il *cyberstalking* e la violenza online, riconoscendo l'evoluzione dei rischi e delle forme di abuso nel contesto digitale (condotte di condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato, lo *stalking online*, le molestie *online*, il *cyberflashing*, l'istigazione alla violenza o all'odio *online*)²².

Art. 3 - Mutilazioni genitali femminili.

L'art. 3 della Direttiva, rubricato "Mutilazioni genitali femminili" prevede che gli Stati incriminino le condotte intenzionali di "*escissione, infibulazione o altra mutilazione della totalità o di parte delle grandi labbra o delle piccole labbra vaginali o del clitoride*" (lett. a) o finalizzate a costringere o indurre una donna, ragazza o bambina a subire uno dei predetti atti (lett. b).

L'Italia risulta avere una normativa già conforme alla nuova direttiva. Invero, l'art. 583-*bis* c.p. intitolato "Pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili" prevede al primo comma la punizione di chi "*in assenza di esigenze terapeutiche, cagiona una mutilazione degli organi genitali femminili*" con la reclusione da quattro a dodici anni. La norma contempla una nozione assai ampia di mutilazione degli organi genitali femminili, includendovi espressamente, come si è visto, tutte le pratiche contemplate dalla direttiva ossia "la clitoridectomia, l'escissione e l'infibulazione", ma riferendosi anche a "qualsiasi altra pratica che cagioni effetti dello stesso tipo". Il secondo comma del citato art. 583 *bis*, inoltre, punisce

²⁰ 1 Le Parti adottano misure legislative o di altro tipo necessarie per perseguire penalmente i responsabili dei seguenti comportamenti intenzionali: a atto sessuale non consensuale con penetrazione vaginale, anale o orale compiuto su un'altra persona con qualsiasi parte del corpo o con un oggetto; b altri atti sessuali compiuti su una persona senza il suo consenso; c il fatto di costringere un'altra persona a compiere atti sessuali non consensuali con un terzo. 2 Il consenso deve essere dato volontariamente, quale libera manifestazione della volontà della persona, e deve essere valutato tenendo conto della situazione e del contesto. 3 Le Parti adottano le misure legislative e di altro tipo per garantire che le disposizioni del paragrafo 1 si applichino anche agli atti commessi contro l'ex o l'attuale coniuge o partner, quale riconosciuto dalla legislazione nazionale.

²¹ A. Massaro, La direttiva UE 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica: il possibile impatto sull'ordinamento italiano, in *Sistema penale* 3/2025, pp. 113-114.

²² A. Ferrato, La recente posizione dell'Unione europea in tema di violenza contro le donne: riflessioni attorno alla direttiva (UE) 2024/1385, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc.6, 1° giugno 2024, p. 2037.

anche la condotta di chi, sempre in assenza di esigenze terapeutiche, provoca, al fine di menomare le funzioni sessuali *"lesioni agli organi genitali femminili diverse da quelle indicate al primo comma, da cui derivi una malattia nel corpo o nella mente"*, con una pena comunque severa (reclusione da tre a sette anni). La pena è infine aumentata di un terzo quando le predette pratiche sono commesse a danno di un minore ovvero se il fatto è commesso per fini di lucro. La condanna comporta, infine, qualora il fatto sia commesso dal genitore o dal tutore, rispettivamente, la decadenza dall'esercizio della responsabilità genitoriale, l'interdizione perpetua da qualsiasi ufficio attinente alla tutela, alla curatela e all'amministrazione di sostegno.

Considerata l'ampiezza della normativa nazionale sul punto in esame, non si ritiene che l'implementazione della direttiva comporterà modifiche sul punto.

Art. 4 - Matrimonio forzato.

L'art. 4 della direttiva prevede che gli Stati membri provvedano alla incriminazione delle condotte intenzionali consistenti nel *"a) costringere un adulto o un minore a contrarre matrimonio; b) attirare un adulto o un minore nel territorio di un paese diverso da quello in cui risiede allo scopo di costringerlo a contrarre matrimonio"*.

La predetta formulazione riproduce pressoché testualmente quella dell'art. 37 della Convenzione di Istanbul.

Anche sotto questo profilo, la legislazione italiana appare già in linea con le previsioni della direttiva: l'art. 558-*bis* c.p., infatti, rubricato "Costrizione o induzione al matrimonio", introdotto dalla l. 69 del 2019, punisce con la reclusione da uno a cinque anni, chi, con violenza o minaccia, costringe una persona a contrarre matrimonio o unione civile.

Alla stessa pena soggiace chi *"approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona, con abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o dell'autorità derivante dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione o educazione, vigilanza o custodia, la induce a contrarre matrimonio o unione civile"* (comma 2).

La pena è aumentata se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni diciotto, mentre è da due a sette anni di reclusione, se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni quattordici.

La norma si applica peraltro anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia, ovvero in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia.

In proposito la dottrina²³ ha osservato che *"La Direttiva, invece, fa esclusivo riferimento alla costrizione. Sul piano interno, quindi, resterebbero prive di tutela forme di costrizione realizzate con modalità diverse dalla violenza e dalla minaccia. Al fine di superare incertezze ricostruttive e difficoltà applicative, potrebbe forse essere più utile formulare anche la*

²³ A. Massaro, cit. p. 114.

fattispecie nazionale attraverso il solo riferimento alla costrizione. Nel codice penale italiano, poi, manca una disposizione apposita per le altre condotte cui fa riferimento la Direttiva: attirare qualcuno in un Paese diverso da quello in cui risiede, allo scopo di costringerlo a contrarre matrimonio. Incriminare con una fattispecie ad hoc la condotta descritta dalla Direttiva determinerebbe una significativa anticipazione della tutela, imponendo di applicare la sanzione penale anche nei casi in cui non si giunga alla costrizione: quest'ultima, infatti, rilevarebbe solo come oggetto del dolo specifico dell'agente. La criminalizzazione di queste condotte, quindi, dovrebbe superare il vaglio del principio di necessaria offensività, in quanto rischierebbe di risultare troppo distante dal bene giuridico tutelato (libertà di autodeterminazione)".

Art. 5 - Condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato.

La norma in parola rappresenta una delle novità principali della direttiva. I consideranda da 17 a 27 definiscono, infatti, il perimetro della violenza online sottolineando che *"l'uso delle TIC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione) comporta il rischio di un'amplificazione facile, rapida e diffusa di alcune forme di violenza online, con l'evidente rischio di provocare o aggravare danni profondi e a lungo termine per la vittima"* (considerando 18).

L'art. 5 impone in particolare agli Stati di provvedere all'incriminazione delle condotte intenzionali consistenti nel: a) rendere accessibile al pubblico, tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, immagini, video o analogo materiale ritraente atti sessualmente espliciti o le parti intime di una persona senza il consenso di tale persona qualora tali condotte possano arrecare un danno grave a dette persone; b) produrre, manipolare o alterare e successivamente rendere accessibile al pubblico, tramite TIC, immagini, video o analogo materiale in modo da far credere che una persona partecipi ad atti sessualmente espliciti, senza il consenso della persona interessata, qualora tali condotte possano arrecare un danno grave a tale persona; c) minacciare i comportamenti di cui alle lettere a) o b) al fine di costringere una persona a compiere un determinato atto, acconsentirvi o astenersi dallo stesso.

Il secondo paragrafo dello stesso art. 5 fa salve la libertà di espressione e di informazione e la libertà delle arti e delle scienze.

Con riferimento alla normativa nazionale, deve rilevarsi che la già citata l. n. 69 del 2019 ha introdotto nell'ordinamento l'art. 612-ter c.p. che punisce con la reclusione da uno a sei anni e con una multa, chi *"dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde immagini o video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate"*. Il comma 2 prevede che la stessa pena si applica a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video di cui al primo comma, li invia, consegna, cede, pubblica o diffonde senza il consenso delle persone rappresentate al fine di recare loro nocimento. La pena è aumentata se i fatti sono commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione

affettiva alla persona offesa ovvero se i fatti sono commessi attraverso strumenti informatici o telematici (comma 3) mentre è aumentata da un terzo alla metà se i fatti sono commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza (comma 4).

Il delitto è infine punito a querela della persona offesa, salvo che nei casi di cui al quarto comma, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

La normativa italiana appare, pertanto, complessivamente già conforme agli obblighi derivanti dalla direttiva, punendo sia la condotta del realizzatore/distributore di immagini e video a contenuto sessualmente esplicito, destinati a rimanere privati, senza il consenso delle persone rappresentate, sia quella del mero distributore, senza peraltro prevedere l'elemento del potenziale danno grave alle persone, destinato a rendere comunque più complessa la prova del reato.

Con riguardo, invece, alla condotta di cui alla lettera c) dell'art. 5, la norma sembra fare riferimento alla c.d. *sextorsion*, ossia alla estorsione sessuale anche se la norma europea appare piuttosto generica non specificando i contorni della condotta da incriminare. Tuttavia, limitandosi la direttiva a dettare norme minime per armonizzare le legislazioni degli Stati membri, spetterà al legislatore italiano declinare in concreto tale fattispecie di reato descrivendo con maggiore puntualità la condotta sanzionata.

In merito alle disposizioni della lett. a) la dottrina²⁴ ha osservato che l'art. 612-ter c. p. distingue le condotte del "produttore" e del "distributore secondario", subordinando la punibilità di tale ultimo soggetto alla finalità di recare nocumento alla persona oggetto di rappresentazione. Tale ultima limitazione non trova riscontro all'interno della direttiva, che, come visto, affida la selezione delle condotte penalmente rilevanti principalmente all'assenza di consenso alla diffusione e al dolo intenzionale. Per tale ragione, sarà indispensabile optare per un ampliamento dell'attuale previsione, mediante l'espunzione del dolo specifico e il superamento della distinzione fra primo e secondo distributore.

Un ulteriore profilo critico riguarda l'oggetto materiale del reato, che la direttiva all'art. 5 lett. a) individua in contenuti di natura intima e che l'art. 612-ter c.p limita invece ai contenuti "sessualmente espliciti".

Con riferimento all'obbligo di sanzionare le condotte di creazione e successiva divulgazione dei c.d. *deepfake*, deve rilevarsi che le stesse non sembrano poter essere ricondotte nell'ambito applicativo dell'art. 612-ter c.p., potendo assumere rilevanza penale nel sistema nazionale a titolo di diffamazione ovvero in quanto commesse in danno di un soggetto minore e perciò capaci di integrare la nozione di "pornografia virtuale". Spetterà dunque al legislatore, in sede di attuazione della direttiva, verificare la necessità di integrare le norme vigenti in modo da fornire piena copertura normativa a tutte le disposizioni dell'art. 5.

²⁴ S. Braschi, cit. p. 1373 e ss.

Art. 6 - Stalking online.

L'art. 6 prevede l'incriminazione delle condotte dolose consistenti nel sottoporre ripetutamente o continuamente un'altra persona a sorveglianza tramite tecnologie dell'informazione della comunicazione (TIC), senza consenso o autorizzazione, per seguirne o monitorarne i movimenti e le attività, qualora tali condotte possano arrecare un danno grave alla persona in questione.

È stata rilevata in dottrina²⁵ l'eccentricità della soluzione accolta dalla direttiva, che si limita a fotografare una porzione soltanto del più ampio fenomeno di *stalking* commessa mediante strumenti tecnologici ovvero la c.d. "cybersorveglianza".

Vi è da dire che il sistema italiano all'art. 612-*bis*, comma 2 c.p. (atti persecutori), modificato dal d.l. n. 93 del 2013, prevede un aggravamento di pena per i fenomeni di c.d. *cyberstalking*, ossia di commissione di atti persecutori mediante strumenti informatici o telematici.

Deve rilevarsi tuttavia che rispetto alla fattispecie di *stalking online* prefigurata dal legislatore europeo - che si limita a richiedere la ripetuta o continua sottoposizione della vittima ad una forma di sorveglianza tramite le tecnologie informatiche allo scopo di seguirne o monitorarne i movimenti e le attività - la fattispecie nazionale prevede una condotta più stringente ossia una violenza o minaccia reiterata "*in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita*".

Le condotte di cui all'art. 6 della direttiva potrebbero, poi, astrattamente essere ricondotte anche nell'ambito applicativo delle fattispecie di cui all'art. 615 *ter* c.p. (accesso abusivo a sistema informatico o telematico) e all'art. 615-*quater* c.p. (abusiva detenzione di codici di accesso), con la necessità tuttavia di integrare dette ipotesi delittuose con il riferimento alla finalità di seguire o monitorare i movimenti e le attività della vittima, qualora tali condotte possano peraltro arrecare un danno grave alla persona in questione.

Art. 7 - Molestie online.

L'art. 7 prevede quattro condotte delittuose: a) assumere, in modo ripetuto o continuativo, comportamenti minacciosi nei confronti di una persona, almeno qualora tali comportamenti comportino il rischio di commettere reati, tramite TIC, se tali comportamenti possono indurre la persona in questione a temere seriamente per la propria incolumità o per l'incolumità delle persone a carico; b) adottare pubblicamente, insieme ad altre persone, tramite TIC, comportamenti minacciosi o ingiuriosi nei confronti di una persona, qualora tale comportamento possa arrecare un grave danno psicologico alla persona in questione; c) inviare a una persona senza che questa lo richieda, tramite TIC, un'immagine, un video o altro materiale analogo raffigurante i genitali qualora tale condotta possa arrecare un grave

²⁵ S.Braschi, cit. p.1374.

danno psicologico alla persona in questione; d) rendere accessibile al pubblico, tramite TIC, materiale contenente i dati personali di una persona, senza il consenso di quest'ultima, al fine di istigare altre persone ad arrecare un danno fisico o psicologico grave alla persona in questione.

Non risultano precedenti atti normativi europei finalizzati a criminalizzare la condotta di molestie, sicché può ragionevolmente apprezzarsi la disposizione in parola seppur la criminalizzazione è stata limitata, in ragione dei limiti imposti dal TFUE in merito alla legiferazione in ambito penale di cui si è già riferito, alle molestie realizzate *online*.

Con riguardo alla legislazione nazionale, deve rilevarsi, invece, l'inadeguatezza della normativa vigente. Ed invero, in Italia il reato di molestie esistente è rappresentato dalla fattispecie di cui all'art. 660 c.p. di natura contravvenzionale punita con pena assai lieve (l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a euro 51) "*chiunque, in un luogo pubblico o aperto al pubblico, ovvero col mezzo del telefono, per petulanza o per altro biasimevole motivo, reca a taluno molestia o disturbo*".

La criticità della disposizione nazionale richiamata è sia nella sua natura, sia nella tipizzazione della condotta ritagliata su un modello di comunicazione risalente e che non tiene conto delle nuove forme di aggressione alla libertà individuale offerta dalle nuove tecnologie e soprattutto dai social.

In ogni caso, le condotte di cui alle lettere a) e b) dell'art. 7 della direttiva appaiono riconducibili all'ambito applicativo dell'art. 594 c.p., 610 c.p. e 612 *bis* c.p., mentre priva di copertura normativa potrebbe essere considerata l'ipotesi di cui alla lettera c) ossia l'invio, tramite TIC, di un'immagine, un video o altro materiale analogo raffigurante i genitali qualora tale condotta possa arrecare un grave danno psicologico alla persona in questione, il c.d. *cyberflashing*, salvo ricondurre anche le predette condotte nell'ambito applicativo del reato di cui all'art. 660 c.p. Analogamente è a dirsi con riguardo alla condotta di cui alla lett. d), volta a sanzionare il c.d. *doxing*, ossia la pubblicazione di informazioni personali, finalizzata a istigare alla causazione di un danno fisico o morale²⁶.

In sostanza, tenuto conto dell'ampiezza del disposto dell'art. 7 della direttiva e della inadeguatezza della fattispecie nazionale di cui al citato art. 660 c.p., è auspicabile che in sede di implementazione della normativa europea, il legislatore rimediti la fattispecie di molestie esistente o ne delinei una nuova atta a includere l'intera casistica contemplata dalla direttiva.

Art. 8 - Istigazione alla violenza o all'odio online.

L'art. 8 della Direttiva dispone che "*Gli Stati membri provvedono affinché sia punita come reato la condotta intenzionale consistente nell'istigare alla violenza o all'odio nei confronti di un gruppo di persone o di un membro di detto gruppo definito con riferimento al genere, diffondendo al pubblico tramite TIC materiale contenente tale istigazione*".

²⁶ S. Braschi, cit., p. 1372.

Il secondo paragrafo della norma specifica che è facoltà degli Stati configurare come reato le predette condotte soltanto se atte a turbare l'ordine pubblico o minacciose, offensive o ingiuriose.

L'ordinamento italiano già prevede la fattispecie di cui all'art. 604-*bis* c.p. in cui è punita la propaganda e istigazione a delinquere per motivi di discriminazione razziale etnica e religiosa, ma non per ragioni connesse al genere e/o all'orientamento sessuale.

Sotto questo profilo, pertanto, al fine di implementare la direttiva, sarà necessario integrare il quadro normativo vigente per uniformarsi alle indicazioni provenienti dal legislatore europeo.

Art. 9 - Istigazione, favoreggiamento, concorso e tentativo; art. 10 sanzioni; art. 11 circostanze aggravanti.

L'art. 9 prevede che gli Stati membri provvedano per punire come reato l'istigazione a commettere i reati sopra indicati di cui agli artt. da 3 a 6 e all'articolo 7, primo comma, lettera b), nonché il favoreggiamento e il concorso nei reati predetti e che adottino delle pene in linea con quanto previsto a livello europeo.

Il sistema italiano prevede già norme come l'art. 110 c.p., 378 c.p., 414 c.p. atte ad assolvere alle finalità previste dall'art. 9 della direttiva.

Con riguardo alle sanzioni, invece, la direttiva riporta al primo paragrafo dell'art. 10 l'usuale formula utilizzata nelle direttive in materia penale, ossia la necessità che le sanzioni da introdurre siano effettive, proporzionate e dissuasive. Il paragrafo 2 dettaglia, invece, i limiti edittali per ciascuna delle fattispecie contemplate dalla direttiva²⁷.

L'art. 11, da ultimo, elenca le circostanze aggravanti prevedendo un aggravamento di pena se: a) il reato, o altro reato di violenza contro le donne o di violenza domestica, è reiterato; b) il reato è commesso nei confronti di una persona in situazione di particolare vulnerabilità, ad esempio in stato di dipendenza o di disabilità fisica, mentale, intellettuale o sensoriale; c) il reato è commesso nei confronti di un minore; d) il reato è commesso in presenza di un minore; e) il reato è commesso da due o più persone che hanno agito insieme; f) il reato è preceduto o accompagnato da violenza di estrema gravità; g) il reato è commesso con l'uso di un'arma o con la minaccia di usare un'arma; h) il reato è commesso con l'uso della forza o con la minaccia di usare la forza o con costrizione; i) la condotta ha causato la morte della vittima o arrecato un grave danno fisico o psicologico alla vittima; j) l'autore del reato è stato già condannato per reati della stessa indole; k) il reato è commesso nei confronti di un coniuge o *partner* o di un ex coniuge o partner; l) il reato è commesso da un familiare o altra persona convivente con la vittima; m) il reato è commesso abusando di una posizione riconosciuta di fiducia, autorità o influenza; n) il reato è commesso nei confronti di una

²⁷ Gli Stati membri provvedono affinché i reati di cui all'articolo 3 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo ad anni cinque. 3. Gli Stati membri provvedono affinché i reati di cui all'articolo 4 siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo ad anni tre. 4. Gli Stati membri provvedono affinché i reati di cui agli articoli 5 e 6, all'articolo 7, primo comma, lettere a), b) e d), siano puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a un anno

persona perché questa era un rappresentante pubblico, un giornalista o un difensore dei diritti umani; o) il reato era finalizzato a difendere o ripristinare il cosiddetto «onore» di una persona, una famiglia, una comunità o altro gruppo analogo; p) il reato era finalizzato a punire la vittima per l'orientamento sessuale, il genere, il colore, la religione, l'origine sociale o le convinzioni politiche della vittima.

Dette circostanze sono destinate ad operare, secondo i principi generali, nel caso in cui non siano già previste come elementi costitutivi del reato.

La maggior parte delle predette circostanze sono già presenti nell'ordinamento italiano. Deve però registrarsi la mancanza dell'aggravante per i reati fondati su ragioni di genere, prevista dalla lettera p) e dalla lettera o), relativa ai reati d'onore. L'implementazione della direttiva nell'ordinamento necessiterà, pertanto, di un adeguamento sotto questo profilo.

Art. 12 – Giurisdizione.

L'art. 12 prevede che ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie a stabilire la propria giurisdizione per i reati di cui si discute quando il reato è stato commesso in tutto o in parte nel suo territorio (lett. a); oppure l'autore del reato è un suo cittadino (lett. b). Al di fuori delle predette ipotesi, il paragrafo 2 dell'articolo prevede che uno Stato possa estendere la propria giurisdizione ai reati di cui agli articoli da 3 a 9 commessi al di fuori del proprio territorio quando: a) il reato è stato commesso contro uno dei suoi cittadini o contro una persona che risiede abitualmente nel suo territorio; oppure b) l'autore del reato risiede abitualmente nel suo territorio.

Il paragrafo 3 prevede, inoltre, per le fattispecie di cui ai citati artt. da 5 a 9, che uno Stato possa estendere la propria giurisdizione quando un reato sia stato commesso tramite TIC cui l'autore ha avuto accesso dal loro territorio, a prescindere dal fatto che il prestatore di servizi intermediari sia basato o meno sul loro territorio.

Art. 14 - Denuncia di violenza contro le donne o di violenza domestica.

L'art. 14 prevede regole finalizzate ad agevolare la denuncia dei casi di violenza contro le donne e di violenza domestica.

La direttiva evidenzia la necessità che la vittima possa denunciare alle autorità competenti atti di violenza contro le donne o di violenza domestica attraverso canali accessibili, di facile utilizzo e prontamente disponibili, inclusa la possibilità di procedere, per i reati informatici di cui agli articoli da 5 a 8 della stessa direttiva, alla segnalazione *online* o tramite altre TIC accessibili e sicure e di provvedere con lo stesso mezzo e fatte salve le norme procedurali nazionali relative alla formalizzazione della presentazione delle prove, anche a presentare elementi di prova con i mezzi di cui si è detto.

Assai delicata appare la previsione di cui al paragrafo 3 dell'articolo in commento, laddove prevede che gli Stati incoraggino chiunque sia a conoscenza di atti di violenza contro le donne

o di violenza domestica, o abbia sospetti in buona fede circa il compimento di tali atti a segnalarlo alle autorità competenti.

Spetterà dunque al legislatore nazionale attuare la disposizione in parola scongiurando sia il rischio che essa rimanga lettera morta, sia quello di consentire denunce indiscriminate.

Analogamente delicata appare la previsione del paragrafo 4, secondo la quale gli Stati provvedono affinché i professionisti della sanità, soggetti a obblighi di riservatezza, possano segnalare alle autorità competenti i casi in cui abbiano fondati motivi per ritenere che sussista il rischio imminente che una persona subisca un danno fisico grave risultante da violenza contro le donne o da violenza domestica.

Gli Stati membri provvedono, infine, affinché, fatte salve le norme sul segreto professionale, i professionisti soggetti agli obblighi di riservatezza a norma del diritto nazionale possano segnalare alle autorità competenti i casi in cui abbiano fondati motivi per ritenere che un minore abbia subito un danno fisico grave a causa di violenza contro le donne o di violenza domestica (par. 5). Quando a segnalare reati di violenza contro le donne o di violenza domestica alle autorità competenti è un minore, gli Stati membri provvedono affinché le procedure di denuncia siano sicure, riservate e accessibili.

La Direttiva mira in sostanza ad agire, tramite la previsione della possibilità della denuncia on line, sia sulle vittime agevolando la loro denuncia e rendendo possibile un accesso alla giustizia veloce e protetto dalla distanza del mezzo utilizzato, sia favorendo la denuncia di persone che a causa della loro professione o per ragioni diverse, possano avere avuto notizia di episodi delittuosi del tipo di quelli contemplati dagli articoli prima richiamati.

Nonostante siano già disponibili in Italia forme di denuncia e di accesso *online* alle tutele previste dal sistema, è certamente auspicabile un potenziamento delle nuove tecnologie come strumento di segnalazione; una riflessione in tal senso potrebbe essere sollecitata dalla implementazione della direttiva.

Art. 15 - Indagini e azione penale.

L'art. 15 della direttiva detta norme finalizzate a imporre agli Stati di adottare normative nazionali atte a garantire che le persone, le unità o i servizi incaricati dell'indagine e dell'azione penale per i reati di violenza contro le donne o di violenza domestica dispongano di competenze sufficienti e di efficaci strumenti investigativi per indagare e perseguire efficacemente detti atti e perché i reati in esame siano trattati senza indugio alle autorità competenti anche ai fini dell'adozione di idonee misure di protezione.

La direttiva prevede che in caso di sospetto di reato debbano essere avviate indagini efficaci senza ritardo, sia a seguito di una denuncia o d'iniziativa.

La vittima dei reati di violenza sessuale deve poi essere indirizzata verso i professionisti della sanità o i servizi di assistenza specializzati anche ai fini dell'assistenza nel procurarsi le prove.

L'ultimo paragrafo della norma impone agli Stati di provvedere affinché le indagini o l'azione penale in relazione ad atti di stupro non siano subordinate alla querela o alla denuncia

della vittima o del suo rappresentante e che il procedimento penale non sia interrotto per il solo fatto che la querela o la denuncia è stata ritirata.

In sostanza la Direttiva promuove l'attivazione di indagini tempestive ed idonee ad acquisire le prove necessarie, in particolare nei casi di violenza sessuale. Innovativa è certamente la previsione della procedibilità d'ufficio per i reati di violenza sessuale che sembrerebbe confermata anche dal considerando 37²⁸.

Il legislatore italiano è intervenuto più volte negli ultimi anni, con la l. n. 169 del 2019 e la l. n. 168 del 2023, per garantire, attraverso una serie di misure, che i procedimenti riguardanti la violenza contro le donne e domestica siano trattati speditamente seguendo un canale preferenziale.

Ed invero, l'art. 347 prevede al comma 3, come noto, che quando rilevi uno dei delitti previsti dagli articoli 572, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *quinquies*, 609 *octies*, 612 *bis* e 612 *ter* c.p. e, in ogni caso, quando sussistono ragioni di urgenza, la comunicazione della notizia di reato è data immediatamente anche in forma orale.

L'art. 362-*bis* c.p.p., recante "Misure urgenti di protezione della persona offesa", prevede che il pubblico ministero assuma informazioni dalla persona offesa e da chi ha presentato denuncia, querela o istanza, entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, salvo che sussistano imprescindibili esigenze di tutela di minori di anni diciotto o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa. Il pubblico ministero, effettuate le indagini ritenute necessarie, valuta, senza ritardo e comunque entro trenta giorni dall'iscrizione del nominativo della persona nel registro delle notizie di reato, la sussistenza dei presupposti di applicazione delle misure cautelari ed in caso in cui ritenga di procedere in tal senso avanzando specifica richiesta, il giudice dovrà provvedere entro il termine di venti giorni dal deposito dell'istanza cautelare.

L'art. 370, comma 2 *bis* c.p.p. stabilisce che nei casi in questione la polizia giudiziaria provveda senza ritardo a svolgere le indagini delegate dal pubblico ministero.

Anche i processi riguardanti i reati in esame sono trattati prioritariamente ex art. 132 *bis* disp. Att. c.p.p.

Si ritiene, pertanto, che la legislazione nazionale sia già conforme alle disposizioni della direttiva sotto il profilo della trattazione prioritaria delle indagini.

Per quanto concerne, invece la procedibilità, l'art. 609 *septies* prevede la necessaria denuncia della persona offesa, salva la ricorrenza delle ipotesi di procedibilità d'ufficio individuate ai nn. da 1 a 5 del comma 4 del citato articolo. Il legislatore nazionale, in sede di implementazione della direttiva, dovrà pertanto valutare sotto questo profilo le modalità per adempiere agli obblighi derivanti dalla normativa eurounitaria.

²⁸ *Le indagini o l'azione penale in relazione agli atti di stupro non dovrebbero essere subordinate alla querela o alla denuncia da parte della vittima o del suo rappresentante. Analogamente, il procedimento penale dovrebbe proseguire anche nel caso in cui la vittima ritiri la denuncia. Ciò non pregiudica la facoltà delle autorità responsabili dell'azione penale di interrompere il procedimento penale per altri motivi, ad esempio qualora concludano che non esistono prove sufficienti per portarlo avanti.*

Artt. 16, 17 e 18 - Valutazione individuale delle esigenze di protezione e di assistenza delle vittime e loro indirizzamento verso i servizi di assistenza.

Gli artt. 16, 17 e 18 della Direttiva prevedono che in aggiunta agli obblighi della valutazione individuale della vittima a norma dell'art. 22 della direttiva 2012/29/UE, gli Stati membri provvedono affinché, almeno nei confronti delle vittime di violenza sessuale e di violenza domestica, sia soddisfatto un obbligo di valutazione da realizzarsi nella fase più precoce possibile e dunque sin dal primo contatto con le autorità competenti allo scopo di individuare le necessità specifiche di protezione della vittima.

In particolare andrà valutato il rischio rappresentato in sé dall'autore del reato o indagato, rischio che può includere: il rischio di reiterazione del reato, il rischio di lesioni fisiche o psicologiche, quello connesso all'eventuale uso di armi e di accesso alle stesse, il dato della convivenza dell'autore del reato o dell'indagato con la vittima, l'abuso di sostanze stupefacenti o di alcol da parte dell'autore del reato o dell'indagato, il maltrattamento di minori, eventuali problemi di salute mentale o il comportamento persecutorio dell'autore.

Obiettivo primario della valutazione è l'individuazione delle misure di protezione più adeguate tenuto conto della condizione specifica della vittima quali ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione.

L'art. 18, infine, prevede che le autorità competenti diano seguito alla richiesta di protezione e assistenza della vittima senza indebito ritardo e in modo coordinato e che gli Stati provvedano affinché le autorità competenti possano indirizzare le vittime minori, se necessario, verso servizi di assistenza, anche ove si riveli la scelta migliore nell'interesse del minore, senza il previo consenso dei titolari della responsabilità genitoriale.

Art. 19 - Ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione.

L'art. 19 della Direttiva prevede la necessità di assicurare ordini urgenti di allontanamento in situazioni di pericolo immediato per la salute o l'incolumità della vittima, nonché ordinanze restrittive e ordini di protezione. In caso di vittima adulta, i provvedimenti in questione devono poter essere emessi su richiesta della vittima. Al paragrafo 6, si precisa che la vittima deve avere la possibilità di essere prontamente informata in caso di violazione di uno di questi provvedimenti, che potrebbe avere un impatto sulla sua incolumità.

L'ordinamento italiano conosce numerose misure di protezione della vittima come l'allontanamento dalla casa familiare di cui all'art. 282-*bis* c.p.p., il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa ex art. 282-*ter* c.p.p., l'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare ex art. 384-*bis* c.p.p., le misure di vigilanza dinamica, da sottoporre a revisione trimestrale, a tutela della persona offesa di cui all'art. 3.1. d.l. n. 93 del 2013). Accanto a tali misure specifiche, deve poi rammentarsi la possibilità di procedere all'arresto in flagranza di reato ai sensi dell'art. 380, comma 2, lett. i-*ter*) c.p.p.) o all'arresto in flagranza differita (art. 382-*bis* c.p.p.) e di sanzionare la violazione dei provvedimenti di allontanamento

dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (art. 387-bis c.p.).

Possono infine essere adottati ordini di protezione in sede civile, come previsto dagli artt. 342-bis e 342-ter c.p.). Sussistono poi obblighi di comunicazione in favore della vittima per il caso dell'evasione e della scarcerazione del responsabile (art. 90-ter c.p.p.).

Art. 20 - Protezione della vita privata della vittima.

L'art. 20 della Direttiva stabilisce che, ai fini dei procedimenti penali, siano ammesse prove relative al comportamento sessuale della vittima o ad altri aspetti della sua vita privata a quello connessi, solamente se ciò sia pertinente e necessario.

Scopo della previsione è dunque evitare forme di vittimizzazione secondaria, scongiurando il rischio che le informazioni di cui si è detto possano essere strumentalizzate per gettare discredito sulla vittima al di fuori della necessità per l'indagato/imputato di esercitare compiutamente il suo diritto di difesa.

È noto come il sistema italiano preveda già forme di tutela della vittima in dibattito: l'art. 472, comma 3-bis c.p.p. prevede quale regola generale che il dibattito relativo ai delitti previsti dagli articoli 600, 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 602, 609-bis, 609-ter, e 609-octies, del codice penale si svolga a porte aperte, ma che la persona offesa possa chiedere che si proceda a porte chiuse. Se la vittima è minore d'età, si procede, invece, sempre a porte chiuse.

Nei procedimenti *de quibus* non sono poi ammesse domande sulla vita privata o sulla sessualità della persona offesa se non sono necessarie alla ricostruzione del fatto.

Art. 21 - Orientamenti per le forze dell'ordine e le autorità inquirenti.

La direttiva prevede anche la possibilità per gli Stati di emanare orientamenti per i casi di violenza contro le donne o di violenza domestica per le autorità competenti che agiscono nei procedimenti penali, compresi orientamenti sull'azione penale.

Tali orientamenti sono attenti alla prospettiva di genere, hanno natura consultiva e possono includere linee guida per: a) garantire che ogni forma di violenza contro le donne e la violenza domestica sia debitamente identificata; b) raccogliere e conservare le prove pertinenti, comprese le prove online; c) condurre la valutazione individuale; d) gestire i casi che potrebbero richiedere l'emissione o l'attuazione di ordini urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive o ordini di protezione; e) interagire con le vittime in modo consono al trauma, alla dimensione di genere, alla disabilità e all'età del minore, e garantire il diritto di quest'ultimo a essere ascoltato e il suo interesse superiore; f) garantire che le vittime siano trattate in modo rispettoso e che il procedimento si svolga in modo da prevenire la vittimizzazione secondaria o ripetuta; g) rispondere alle più ampie esigenze di protezione, a tutte le pertinenti esigenze di assistenza delle vittime di discriminazioni intersezionali come previsto all'articolo 33, paragrafo 1; h) identificare ed evitare gli stereotipi di genere; i)

sensibilizzare in merito a tutti i gruppi di vittime nel contesto della violenza domestica; j) indirizzare le vittime verso servizi di assistenza specialistica, compresi i servizi medici, al fine di garantire che le vittime siano trattate in modo adeguato e che i casi di violenza contro le donne o di violenza domestica siano gestiti in modo adeguato senza indebito ritardo; k) garantire la tutela della vita privata e delle informazioni riservate delle vittime. Al fine di garantire che gli orientamenti di cui al primo paragrafo siano opportunamente aggiornati, essi sono riesaminati, se necessario, tenendo conto del modo in cui si applicano nella pratica.

Art. 23 - Misure per la rimozione di materiale *online*.

L'art. 23 della Direttiva prevede delle misure volte alla rimozione di materiale online, quando a venire in considerazione siano i reati di condivisione di materiale intimo, molestie online e istigazione all'odio o alla violenza *online*. La disposizione prevede che detto materiale sia prontamente rimosso o che l'accesso ad esso sia disattivato.

Si tratta di una misura che consente alle autorità competenti di emanare ordini vincolanti, rivolti ai prestatori di servizi di *hosting* volti a rimuovere il materiale in questione. Tali ordini devono però soddisfare le condizioni di cui all'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2022/2065²⁹.

Il d.l. n. 139 del 2021 convertito con modificazioni dalla l. 3 dicembre 2021, n. 205 ha previsto in Italia che chiunque abbia fondato motivo di ritenere che registrazioni audio, immagini o video o altri documenti informatici a contenuto sessualmente esplicito che lo riguardano, destinati a rimanere privati, possano essere oggetto di invio, consegna, cessione, pubblicazione o diffusione attraverso piattaforme digitali senza il suo consenso ha facoltà di segnalare il pericolo al Garante per la protezione dei dati personali, il quale, nelle quarantotto ore dal ricevimento della segnalazione. Il Garante assumerà poi i necessari provvedimenti nei confronti dei gestori delle piattaforme digitali.

Art. 24 - Risarcimento del danno.

²⁹ 2. Gli Stati membri provvedono affinché l'ordine di cui al paragrafo 1 trasmesso al prestatore soddisfi almeno le condizioni seguenti:

a) l'ordine contiene gli elementi seguenti:

- i) un riferimento alla base giuridica dell'ordine a norma del diritto dell'Unione o nazionale;
- ii) la motivazione per cui le informazioni costituiscono contenuti illegali, mediante un riferimento a una o più disposizioni specifiche del diritto dell'Unione o del diritto nazionale conforme al diritto dell'Unione;
- iii) informazioni per identificare l'autorità emittente;
- iv) informazioni chiare che consentano al prestatore di servizi intermediari di individuare e localizzare i contenuti illegali in questione, quali uno o più URL esatti e, se necessario, informazioni supplementari;
- v) informazioni sui meccanismi di ricorso a disposizione del prestatore di servizi intermediari e del destinatario del servizio che ha fornito i contenuti;
- vi) se del caso, informazioni in merito a quale autorità debba ricevere le informazioni relative al seguito dato agli ordini;

b) l'ambito di applicazione territoriale dell'ordine, in base alle norme del diritto dell'Unione e nazionale applicabili, compresa la Carta, e, se del caso, ai principi generali del diritto internazionale, si limita a quanto strettamente necessario per conseguire il suo obiettivo;

c) l'ordine è trasmesso in una delle lingue dichiarate dal prestatore dei servizi intermediari a norma dell'articolo 11, paragrafo 3, o in un'altra lingua ufficiale degli Stati membri, concordata tra l'autorità che emette l'ordine e tale prestatore, ed è inviato al punto di contatto elettronico da questo designato, conformemente all'articolo 11; se non è redatto nella lingua dichiarata dal prestatore dei servizi intermediari o in un'altra lingua concordata bilateralmente, l'ordine può essere trasmesso nella lingua dell'autorità che lo emette, purché sia accompagnato almeno dalla traduzione in detta lingua dichiarata o bilateralmente concordata degli elementi di cui alle lettere a) e b) del presente paragrafo.

La norma in parola prevede l'obbligo per gli Stati di garantire l'integrale risarcimento del danno alle vittime di violenza contro le donne e violenza domestica, anche nel corso del processo penale.

Il quadro nazionale non appare pienamente soddisfacente, nonostante l'Italia sia stata già oggetto di una procedura di infrazione la n. 2011/4147 per la mancata integrale attuazione della direttiva 2004/80/CE.

In sostanza si prevede la possibilità che la vittima avanzi richiesta di risarcimento del danno nei confronti dell'autore del reato e che nel caso di infruttuoso esperimento di detta azione abbia accesso ai sensi della l. n. 122 del 2016, modificata dalla l. n. 168 del 2023, ad un indennizzo. È garantito un "maggior ristoro" rispetto alla generalità delle vittime dei reati intenzionali violenti nei confronti delle vittime dei reati di violenza sessuale e di vittima in caso di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa, nonché la possibilità di ottenere una provvisoria a titolo di ristoro anticipato. L'erogazione dell'indennizzo è soggetta ad una pluralità di condizioni piuttosto stringenti.

Artt. 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 e 32 - Assistenza specialistica alle vittime; in particolare assistenza alle vittime di violenza sessuale, di mutilazioni genitali femminili, di molestie sessuali sul lavoro - Linee di assistenza telefonica per le vittime - Case rifugio e altre sistemazioni temporanee - Assistenza alle vittime minori e incolumità.

Le predette disposizioni impongono agli Stati di predisporre servizi di assistenza finalizzati a fornire alle vittime di violenza sessuale, di mutilazioni e di molestie sessuali sul lavoro un supporto specifico che tenga conto del trauma subito.

Trattasi di una forma di assistenza integrata, idonea a fornire informazioni e assistenza su questioni pratiche inerenti al reato, compreso l'accesso all'alloggio, all'istruzione, alla tutela dei minori, alla formazione, al sostegno finanziario e all'assistenza per conservare o trovare un lavoro; informazioni sull'accesso alla consulenza legale, compresa la possibilità di patrocinio a spese dello Stato, se disponibile; informazioni e, se del caso, indirizzamento verso servizi che forniscono esami medici e forensi, che possono includere servizi sanitari completi, nonché informazioni sulla consulenza psicosociale e, se del caso, sull'orientamento verso tali servizi, compresa l'assistenza per i traumi; assistenza alle vittime di criminalità informatica, comprese le modalità per documentare la criminalità informatica e informazioni sui mezzi di ricorso, anche giurisdizionali, per rimuovere i contenuti online connessi al reato; informazioni e, se del caso, indirizzamento verso i servizi di assistenza alle donne, i centri anti-violenza, i centri di accoglienza e i centri anti-violenza sessuale; e informazioni e, se del caso, indirizzamento verso servizi di assistenza specialistica per le vittime a maggior rischio di violenza, che possono includere servizi di riabilitazione e integrazione socioeconomica a seguito dello sfruttamento sessuale.

Oltre a fornire le informazioni sopra indicate, l'assistenza deve includere l'assistenza medica di prima necessità e l'indirizzamento eventuale a ulteriori cure mediche, come previsto dal sistema sanitario nazionale, nonché i servizi sociali, il sostegno psicosociale, i servizi legali e i servizi di polizia, o informazioni su tali servizi e su come raggiungerli.

Tutti gli operatori di primo contatto con le vittime, soprattutto coloro che prestano assistenza sanitaria, devono ricevere una specifica formazione che li renda idonei ad interloquire con le vittime delle particolari tipologie di reati di cui si tratta, specie nel caso di minori d'età.

Le vittime dei reati di stupro devono trovare assistenza specialistica nei centri anti-stupro o centri anti-violenza sessuale adeguatamente attrezzati e facilmente accessibili. Gli Stati devono infatti garantire *"la gestione clinica dello stupro, anche assistendo nel conservare e documentare le prove"*. I centri, distribuiti su tutto il territorio nazionale, devono poter fornire un sostegno consono al trauma subito e, se del caso, devono indirizzare la vittima verso un sostegno e un'assistenza specializzati per i traumi, dopo che è stato commesso il reato.

Un'assistenza specialistica deve essere approntata per le vittime delle mutilazioni genitali, specie in considerazione del fatto che queste ultime interessano nella maggior parte dei casi minori d'età.

Gli Stati membri devono poi prevedere linee di assistenza telefonica a livello statale siano disponibili gratuitamente 24 ore al giorno e sette giorni alla settimana, per fornire informazioni e consulenza alle vittime. Dette linee possono essere gestite da servizi di assistenza specialistica, conformemente alla prassi nazionale.

Con riguardo alla situazione nazionale, deve evidenziarsi che già la l. 154 del 2001 recante *"Misure contro la violenza nelle relazioni familiari"* prevedeva la possibilità per le vittime di violenza familiare di essere allontanate dal domicilio e accolte in strutture protette, come le case rifugio. La l. n. 119/2013 di conversione del decreto-legge 93/2013 ha poi introdotto importanti misure contro la violenza di genere e istituito un Piano d'azione straordinario per il contrasto a tali forme di reati, che prevede, tra le altre attività, anche il finanziamento e il sostegno delle case rifugio.

La l. n. 69 del 2019, infine, ha velocizzato l'intervento delle autorità e rafforzato la protezione delle vittime, confermando anche l'importanza dei centri antiviolenza e delle case rifugio come strumenti di tutela.

Nel 2006, con atto amministrativo del Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri è stato istituito il numero telefonico nazionale gratuito attivo 24 ore su 24, tutti i giorni dell'anno, dedicato al supporto delle vittime di violenza di genere e stalking: il 1522. Detto numero³⁰ offre un primo ascolto anonimo, supporto psicologico e legale, informazioni e orientamento ai Centri Antiviolenza e alle case rifugio, oltre ad attivare le forze dell'ordine in caso di emergenza. Il Dipartimento in parola riconosce

³⁰ È gestito dal 2020 da Differenza Donna, associazione di promozione sociale nata nel 1989 ed impegnata nella lotta contro la violenza di genere, la discriminazione e ogni forma di disuguaglianza nei confronti delle donne e dei minori.

e co-finanzia i centri antiviolenza attraverso fondi statali e piani nazionali e tiene l'elenco ufficiale dei Centri Antiviolenza e Case Rifugio accreditati.

È inoltre attivo un numero verde per le vittime di mutilazioni genitali femminili gestito dalla Polizia di Stato.

L'art. 31 della Direttiva prevede l'obbligo di assistenza specifica per il minore che sia stato vittima di violenza contro le donne o violenza domestica o che sia stato testimone di questi atti. È prevista la possibilità di una sua sistemazione temporanea in luoghi sicuri, prioritariamente con altri familiari non violenti ovvero in alloggi temporanei dotati di servizi di sostegno. È decisivo il principio dell'interesse superiore del minore. L'art. 32, poi, precisa che i fatti di violenza contro le donne o violenza domestica debbano essere presi in considerazione per valutare il superiore interesse del minore nell'ambito dei procedimenti civili. Devono essere allestiti luoghi idonei ad un contatto sicuro tra il minore e il genitore indagato per violenza contro le donne o violenza domestica, purché sia sempre garantito il diritto di visita.

Le ultime disposizioni della direttiva: artt. 34, 35, 37, 38, 39 e 40.

Le ultime disposizioni della direttiva contemplano innanzitutto misure preventive imponendo agli Stati di adottare misure adeguate per prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica adottando un approccio globale. Dette misure comprendono lo svolgimento di campagne o programmi di sensibilizzazione mirati rivolti alle persone fin dalla più tenera età e la fornitura di sostegno a tali campagne o programmi. Le misure in esame possono includere programmi di ricerca ed educativi volti a migliorare la consapevolezza e la comprensione da parte della collettività per quanto riguarda le cause di tutte le forme di violenza contro le donne e di violenza domestica, la necessità della prevenzione e, se del caso, le conseguenze di tale violenza, in particolare sui minori (art. 34).

Gli Stati membri adottano inoltre misure volte a promuovere il cambiamento nei modelli comportamentali radicati *"nei rapporti di potere storicamente iniqui tra donne e uomini o basati sui ruoli stereotipati di donna e uomo, in particolare nel contesto delle relazioni sessuali, del sesso e del consenso"*. Tali misure si basano sui principi di uguaglianza di genere e non discriminazione e sui diritti fondamentali e riguardano, in particolare, il ruolo centrale del consenso nelle relazioni sessuali, che deve essere dato volontariamente quale libera manifestazione della volontà della persona. In sostanza spetta agli Stati adottare campagne o programmi di sensibilizzazione, mettere a disposizione materiale di educazione al consenso e divulgare informazioni sulle misure di prevenzione dello stupro (art. 35).

L'art. 36 dedica numerose disposizioni al tema centrale della formazione di tutti gli attori che svolgono un ruolo nel processo di assistenza alle vittime dei reati di cui si tratta.

Ed infatti i funzionari che hanno probabilità di entrare in contatto con le vittime, come gli agenti di polizia e il personale giudiziario, devono seguire una formazione sia generale che specialistica così da essere in grado di affrontare adeguatamente 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.

Analogamente i professionisti della sanità, i servizi sociali e il personale educativo che hanno probabilità di entrare in contatto con le vittime, i giudici e i pubblici ministeri devono ricevere una formazione generale e specialistica che gli consenta di relazionarsi in modo soddisfacente con le vittime dei reati in esame.

L'art. 37 prevede infine l'adozione di programmi di intervento mirati per prevenire e ridurre al minimo il rischio che sia commessa violenza contro le donne o violenza domestica e il rischio di recidiva. La partecipazione a questi programmi è resa disponibile alle persone che hanno commesso un reato di violenza contro le donne o di violenza domestica e può essere resa disponibile ad altre persone per le quali si ritiene che vi sia il rischio che commettano tali reati.

Lo strumento in commento contempla da ultimo la necessità del coordinamento delle politiche adottate nel settore e l'istituzione di un organismo di coordinamento a livello centrale e, se del caso, a livello regionale o locale, conformemente alla ripartizione delle competenze nello Stato membro interessato (art. 38), l'adozione in ciascuno Stato di un Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica (art. 39) e la necessaria cooperazione tra tutti gli enti e agenzie anche non governative destinate a svolgere un ruolo nella trattazione dei casi di violenza di genere e domestica e nella correlativa assistenza alle vittime (artt. 40 e ss.).

5. Considerazioni conclusive.

Il contrasto alla violenza di genere e domestica è uno degli obiettivi dell'Unione europea e l'adozione della direttiva UE 2024/1385 rappresenta un'importante azione concreta compiuta in questa direzione dalle istituzioni europee, con l'intento di innalzare gli standard di tutela previsti all'interno dell'Unione e di contribuire fattivamente a contrastare gli stereotipi che gravitano attorno alla figura della donna.

Se, tuttavia, vi è stata unanimità di consensi fra gli Stati circa l'adozione in sé della direttiva in parola, numerosi sono stati i contrasti registrati nel corso della negoziazione circa l'ampiezza dell'armonizzazione da perseguire, soprattutto con riferimento all'ambito penale. Ciò per la tradizionale ritrosia di molti Stati membri a cedere la propria sovranità in detto settore, considerato più degli altri espressione del nucleo identitario dei popoli.

L'iter legislativo della proposta di direttiva presentata dalla Commissione europea l'8 marzo 2022 ha quindi condotto ad un ridimensionamento della portata dell'originaria proposta normativa e all'abbandono delle disposizioni più problematiche, come l'art. 5 dedicato all'armonizzazione della fattispecie di stupro, nonostante quest'ultima presentasse un elemento di indubbio interesse ossia il *focus* posto dalla Commissione nella costruzione della fattispecie incriminatrice *de qua* sulla mancanza del consenso della persona offesa, più che sulla violenza esercitata nei suoi confronti.

Sotto il profilo da ultimo richiamato, come pure con riguardo alla mancata incriminazione delle molestie sessuali sul luogo di lavoro, la direttiva in commento rappresenta quindi un'occasione persa, nel segno di una mancata armonizzazione di alcune delle fattispecie avvertite come particolarmente odiose.

Molto netta è stata, infatti, la dottrina³¹ sul punto *“Tra le riserve critiche che ne hanno accompagnato il cammino - contestando gli arretramenti rispetto al testo approvato dal Parlamento europeo (si lamenta la mancanza di una definizione comune in termini di reato delle molestie sessuali sul luogo di lavoro, per cui da un lato la direttiva si rimette alla previsione eventuale delle legislazioni nazionali e, dall'altro, rinvia al 2032 la valutazione della necessità di ulteriori misure a livello dell'Unione; ma anche l'assenza di norme che garantiscano specificamente l'attuazione del capitolo della Convenzione che si occupa delle donne che fuggono dalla persecuzione nei paesi di origine in quanto donne) - resta centrale il mancato accoglimento di una definizione comune del reato di stupro basata sul consenso; dal testo è stato, infatti, eliminato l'art.5 della proposta originaria della Commissione e del Parlamento, che disponeva che gli Stati membri provvedessero affinché per atto non consensuale. Nella Direttiva 1385, invece, la centralità della questione del consenso resta solo come tema dell'attività di prevenzione, per quanto formulata almeno con netta chiarezza di impegno nell'art. 35, intitolato, significativamente, Misure specifiche per prevenire lo stupro e promuovere il ruolo centrale del consenso nelle relazioni sessuali e declinato con riferimento a campagne o programmi di sensibilizzazione, alla distribuzione di materiale di educazione al consenso e alla necessità di cooperazione con la società civile e le organizzazioni non governative, in particolare le organizzazioni femminili”*.

E' stato, inoltre, osservato³² che le scelte compiute dal legislatore europeo sembrano determinare delle disarmonie negli strumenti di repressione della violenza domestica e contro le donne: da un lato, infatti, la direttiva porterebbe all'armonizzazione delle fattispecie che si occupano di sanzionare le forme meno gravi di violenza di genere, lasciando ai singoli legislatori la disciplina di quelle dotate di maggiore disvalore (come la violenza sessuale); dall'altro, preoccupandosi essenzialmente di incriminare le condotte commesse sul web, condurrebbe anche ad una sorte di singolare distinzione fra la violenza *online* e quella commessa nel mondo *“reale”*.

Nonostante le lacune della direttiva e le sue imperfezioni, si ritiene che l'adozione di una strategia comune a livello europeo per la tutela delle donne dalla violenza di genere e domestica e in particolare dalle violenze *on line* debba essere comunque considerata un aspetto innovativo ed apprezzabile³³.

Nel dettaglio, le quattro fattispecie penali prima descritte, della condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato (art. 5), dello *stalking online* (art. 6), delle

³¹ S. Braschi, cit. p. 1379; A. Ferrato, cit. p. 2013 e ss.

³² S. Braschi, cit. pp. 1378 e 1379.

³³ R. De Paolis, Il mancato consenso sul consenso: una riflessione alla luce della nuova Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica in Rivista di Diritti Comparati n. 2/2024, p. 9; M. Ferrari, Violenza contro le donne: l'Unione europea adotta finalmente la direttiva (UE) 2024/1385, in Eurojus.it del 17/06/2024, p. 5.

molestie *on line* (art. 7), dell'istigazione alla violenza o all'*odio online* (art. 8) rappresentano, infatti, un decisivo passo avanti nel contrasto alla violenza di genere e domestica, tenuto conto delle numerose nuove insidiose forme di aggressione digitale poste in essere nei confronti delle donne negli ultimi anni³⁴.

Se, poi, l'Italia presenta già una normativa in questo settore piuttosto avanzata, numerosi sono gli Stati membri che difettano di strumenti di tutela soddisfacenti.

In questo spazio risiede, dunque, l'utilità della direttiva in discussione che porterà ad un innalzamento del livello delle legislazioni degli Stati aderenti all'Unione attualmente sprovvisti di adeguate soluzioni normative. Un indubbio elemento di forza è poi rappresentato dal fatto che ci si muova all'interno della cornice dettata da una direttiva europea, dotata di maggiore forza vincolante rispetto alla Convenzione d'Istanbul che, seppur rappresenta un caposaldo nella lotta alla violenza di genere e domestica e deve essere considerata vincolante per gli Stati che l'hanno firmata e ratificata, non appare assistita da un sistema di sanzioni giuridiche per il caso del mancato rispetto degli obblighi assunti, quanto piuttosto dall'esercizio di una forma di pressione politica e reputazionale all'interno della comunità internazionale, anche tramite le raccomandazioni del GREVIO.

Al contrario, la mancata attuazione da parte degli Stati membri degli obblighi derivanti dalla direttiva in commento condurrà all'attivazione di una procedura d'infrazione, con connesse rilevanti conseguenze economiche per lo Stato inadempiente, elemento quest'ultimo da sempre idoneo a sollecitare le necessarie modifiche normative presso i vari Stati europei.

Nel complesso, va pertanto registrata positivamente sia l'adozione in sé della direttiva, sia il dato che essa *"è il primo strumento adottato dall'Unione per dotarsi di standard comuni nel contrasto alla violenza di genere, i cui contenuti potranno avere un impatto generalmente significativo in materia di prevenzione, protezione delle vittime e di criminalizzazione di alcune forme di violenza digitale, e in grado di imporre comunque importanti vincoli ai paesi che ancora risultano estranei alla Convenzione di Istanbul"*³⁵.

Dall'angolo prospettico nazionale, infine, si è già evidenziato come l'Italia presenti una normativa di contrasto alla violenza di genere e domestica, all'avanguardia, sia sul fronte delle fattispecie incriminatrici, che su quello della celere conduzione delle indagini preliminari e del dibattimento, nonché su quello delle misure di protezione della vittima.

Si auspica, tuttavia, che l'entrata in vigore della direttiva UE 2024/1385 costituisca un'occasione nuova per accrescere ulteriormente la consapevolezza che la violenza contro le donne e la violenza domestica sono innanzitutto fenomeni sociali e culturali e poi giuridici e che devono, conseguentemente essere contrastati sul piano della prevenzione e della formazione degli operatori del settore e della collettività. In questa ottica, appare prioritario dare piena attuazione alle disposizioni della direttiva volte a prevenire atti di violenza contro

³⁴ A. Ferrato, La recente posizione dell'Unione europea in tema di violenza contro le donne: riflessioni attorno alla direttiva (UE) 2024/1385, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc.6, 1° giugno 2024, p. 2030 e ss.

³⁵ B. Pezzini, cit. p. 732.

le donne, promuovendo ulteriormente la specializzazione e le competenze degli attori a vario titolo coinvolti nell'assistenza alle vittime e nella trattazione dei reati commessi.

L'implementazione della direttiva dovrà poi essere l'occasione per una attenta verifica della completezza del quadro normativo vigente, con riferimento soprattutto alle delineate fattispecie incriminatrici, valutando l'eventuale opportunità di rimeditare il reato di molestie e disturbo alle persone e di integrare le ipotesi esistenti, ad esempio, attraverso il riferimento alle molestie sessuali sul luogo di lavoro, con particolare attenzione anche al delicato tema della procedibilità per i reati di cui si tratta di cui all'art. 14 della direttiva.

(Red. Olimpia Monco)

Il Direttore Aggiunto
(Antonietta Scrima)

Il Direttore
(Alberto Giusti)

ALLEGATI

Dottrina

1. A. Di Stasi, *Cyberviolenza di genere e nuove frontiere normative e giurisprudenziali: la direttiva UE 2024/1385*, Editoriale Scientifica 2025, p. 19.
2. P. Di Nicola Travaglini e F. Menditto, *Il nuovo codice rosso, il contrasto alla violenza di genere e ai danni delle donne nel diritto sovranazionale e interno*, Ed. Giuffrè, p. 64.
3. E. Stradella, *Partecipazione multilivello alla formazione delle politiche europee, innovazioni tecnologiche, trasformazione dei processi democratici: il caso della direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica*, in *Osservatorio sulle fonti* fasc. 2/2023.
4. S. Braschi, *La nuova direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica e le sue ricadute nell'ordinamento nazionale in Diritto penale e processo* 10/2024, p. 1369.
5. B. Pezzini, *Una Direttiva in materia di lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica in Quaderni costituzionali Anno XLIV n. 3 settembre 2024*, p. 731.
6. A. Massaro, *La direttiva UE 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica: il possibile impatto sull'ordinamento italiano*, in *Sistema penale* 3/2025, pp. 113-114.
7. R. De Paolis, *Il mancato consenso sul consenso: una riflessione alla luce della nuova Direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica in Rivista di Diritti Comparati n. 2/2024*, p. 9; M. Ferrari, *Violenza contro le donne: l'Unione europea adotta finalmente la direttiva (UE) 2024/1385*, in *Eurojus.it* del 17/06/2024, p. 5.
8. A. Ferrato, *La recente posizione dell'Unione europea in tema di violenza contro le donne: riflessioni attorno alla direttiva (UE) 2024/1385*, in *Responsabilità Civile e Previdenza*, fasc.6, 1° giugno 2024, p. 2030 e ss.
9. M. Ferrari, *Violenza contro le donne: l'Unione europea adotta finalmente la direttiva (UE) 2024/1385*, in *Eurojus.it* del 17/06/2024.

Atti normativi europei e internazionali

1. Direttiva UE 2024/1385;
2. Convenzione per l'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, datata 18 dicembre 1979, c.d. Convenzione CEDAW, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite ed entrata in vigore il 10 luglio 1985;
3. Risoluzione A/RES/48/104 del 20 dicembre 1993 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite;
4. Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, adottata l'11 maggio 2011 ed entrata in vigore il 1° agosto 2014;
5. Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità economica europea;

6. Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997;
7. Trattato dell'Unione Europea (TUE), entrato in vigore il 10 dicembre 2012;
8. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), adottata il 12 dicembre 2000;
9. l. n. 119 del 2013 di conversione del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere;
10. l. n. 69 del 2019 c.d. Codice Rosso, recante disposizioni in tema di "*Tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*".