



XVIII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare della Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM) del Parlamento europeo sul tema “Eliminare la violenza sulle donne”

Videoconferenza, 30 novembre 2021

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 146


CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 74



Servizio Studi

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 146



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it -  @CD_europa

Dossier n. 74

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

IL PROGRAMMA DELLA RIUNIONE.....1

**LA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLE DONNE E
L'UGUAGLIANZA DI GENERE (FEMM) DEL PARLAMENTO
EUROPEO3**

SESSIONE I - LA VIOLENZA SESSUALE COME ARMA DI GUERRA5

**SESSIONE II - COMBATTERE LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E
LE RAGAZZE CON DISABILITÀ9**

SESSIONE III - LA CYBER-VIOLENZA.....13

SESSIONE IV - LA CONVENZIONE DI ISTANBUL17

I contenuti della Convenzione.....17

Cenni sulla legislazione italiana in tema di violenza di genere21

Riferimenti di legislazione comparata sulla violenza di genere.....26

Normativa dell'UE sulla violenza di genere27

IL PROGRAMMA DELLA RIUNIONE

*La Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere (FEMM) del Parlamento europeo ha organizzato una riunione interparlamentare dal titolo "Eliminare la violenza sulle donne", in occasione della **Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne** celebrata il 25 novembre.*

Con la [risoluzione numero 54/134](#) del 17 dicembre 1999, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha designato il 25 novembre Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne.

La risoluzione definisce la violenza contro le donne come "qualsiasi atto di violenza di genere che provochi, o possa provocare, danni o sofferenze fisici, sessuali o psicologici alle donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, sia che si verifichi nella vita pubblica che in quella privata".

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha invitato i governi, le organizzazioni internazionali e le Organizzazioni non governative (ONG) a programmare nel [giorno del 25 novembre](#) attività volte a sensibilizzare l'opinione pubblica sul problema della violenza contro le donne. La data della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne segna anche l'inizio dei "[16 giorni di attivismo contro la violenza di genere](#)" - che precedono la Giornata mondiale dei diritti umani del 10 dicembre - promossi nel 1991 dal Center for Women's Global Leadership (CWGL) e sostenuti dalle Nazioni Unite, per sottolineare che la violenza contro le donne è una violazione dei diritti umani.

La riunione, che si terrà il 30 novembre 2021 in formato ibrido (ossia sia in presenza che da remoto), verrà introdotta dagli interventi della Presidente della Commissione FEMM, Evelyn Regner, del Presidente del Parlamento europeo, David Sassoli, e della vicepresidente del Women Parliamentarians Club (WPC) dell'Assemblea nazionale slovena, Iva Dimic.

Da diversi anni il Parlamento europeo celebra la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne del 25 novembre con un evento speciale che riunisce deputati del Parlamento europeo e membri dei

parlamenti nazionali di tutta l'Unione europea, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica su questo importante tema.

L'incontro su "Eliminare la violenza sulle donne" consisterà in quattro sessioni che approfondiranno l'attuale situazione sia sul piano politico che pratico in merito alla violenza di genere.

La prima sessione, organizzata in collaborazione con la Sottocommissione per i diritti umani (DROI) del Parlamento europeo, si occuperà della violenza sessuale come arma di guerra.

La seconda sessione si occuperà di come prevenire e combattere la violenza contro le donne e le ragazze con disabilità.

La terza e la quarta sessione, organizzate congiuntamente con la Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni (LIBE) del Parlamento europeo, si occuperanno rispettivamente della cyber-violenza e della Convenzione di Istanbul.

LA COMMISSIONE PER I DIRITTI DELLE DONNE E L'UGUAGLIANZA DI GENERE (FEMM) DEL PARLAMENTO EUROPEO

La Commissione parlamentare FEMM è competente per:

- la definizione, la promozione e la **tutela dei diritti** della donna nell'Unione europea e le misure adottate al riguardo;
- la **promozione** dei diritti della donna nei **Paesi terzi**;
- la politica in materia di **pari opportunità**, compresa la promozione della parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità nel **mercato del lavoro** ed il **trattamento sul lavoro**;
- l'eliminazione di ogni forma di **violenza** e di **discriminazione** fondata sul sesso;
- la realizzazione e l'ulteriore sviluppo dell'integrazione della dimensione di genere (*gender mainstreaming*) in tutti i settori;
- il seguito dato agli **accordi** e alle **convenzioni internazionali** aventi attinenza con i diritti della donna;
- la promozione della **sensibilizzazione** sui diritti delle donne.

In tale contesto, tra gli argomenti specifici di cui si occupa frequentemente la Commissione FEMM si richiamano: il **divario salariale**, l'indipendenza economica delle donne, la **povertà** femminile, la **sottorappresentanza** delle donne nel processo **decisionale**, i diritti in materia di **salute sessuale** e riproduttiva, la **tratta** degli esseri umani e la **violenza** contro le donne e le ragazze.

SESSIONE I - LA VIOLENZA SESSUALE COME ARMA DI GUERRA

Il 31 ottobre 2000 il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato all'unanimità la [risoluzione 1325](#) **su donne, pace e sicurezza**, primo documento del Consiglio che menziona esplicitamente l'impatto dei conflitti armati sulle donne e sottolinea il contributo femminile per la risoluzione dei conflitti e per la costruzione di una pace durevole. L'Italia, membro non permanente del Consiglio di Sicurezza nel biennio 2007-2008, aveva profuso un intenso impegno in fase negoziale, con particolare riguardo al riconoscimento del nesso tra sicurezza internazionale e violenza sessuale nei casi in cui questa viene impiegata come tattica di guerra.

La risoluzione, considerata “madre” di risoluzioni Onu successive dal contenuto più specifico (cfr. *infra*), delinea un sistema ampio di obiettivi a garanzia della prevenzione, della partecipazione e protezione delle donne nei contesti di conflitto (**paradigma delle 3 "P"**), focalizzando tre elementi:

- le donne e i fanciulli rappresentano i gruppi più colpiti dai conflitti armati;
- le donne svolgono un ruolo imprescindibile sia nella prevenzione e risoluzione dei conflitti, sia nelle attività di ricostruzione della pace;
- gli Stati membri dell'Onu sono invitati ad assicurare una più ampia partecipazione delle donne a tutti i livelli decisionali, con particolare riferimento ai meccanismi di prevenzione, gestione e risoluzione del conflitto.

Il principio ispiratore della risoluzione - la “tolleranza zero” rispetto a tali forme di violenza che violano le norme internazionali e costituiscono comportamenti di rilievo penale - si applica ai militari, alle parti in conflitto nonché al personale militare e civile dell'Onu responsabile di abusi sessuali nelle aree di conflitto.

Il 19 giugno 2008 è stata adottata la [risoluzione 1820](#) nella quale si afferma che la violenza sessuale in situazioni di conflitto armato può costituire crimine di guerra, crimine contro l'umanità e prefigurare genocidio.

Con la [risoluzione 1888](#), del 30 settembre 2009, il Consiglio di Sicurezza, tra le misure atte a fornire protezione a donne e bambini contro la violenza sessuale in situazioni di conflitto, chiede al Segretario generale di nominare un **rappresentante speciale sulla violenza sessuale durante i conflitti**

armati. L'ufficio del Rappresentante Speciale Onu per le violenze sessuali in situazioni di conflitto è stato istituito nell'aprile 2010.

La prima Rappresentante speciale è stata Margot Wallström; le è succeduta nella carica, dal 22 giugno 2012, Zainab Hawa Bangura, cittadina della Sierra Leone.

Dall'aprile 2017 Rappresentante speciale sulla violenza sessuale durante i conflitti armati è stata nominata **Pramila Patten**, della Repubblica delle Mauritius. I *focal points* del mandato della Rappresentante speciale sono costituiti dal contrasto all'impunità dei responsabili, dall'*empowerment* delle donne colpite al fine di ristabilire il godimento dei loro diritti, dall'implementazione di politiche idonee a sostenere un approccio globale alla violenza sessuale, dall'armonizzazione su scala internazionale della risposta alle violenze e dal miglioramento della comprensione della violenza sessuale nella sua dimensione di tattica di guerra. La Rappresentante, inoltre, metterà in risalto la necessità che sia condotta a livello nazionale titolarità, leadership e responsabilità nel contrasto della violenza sessuale.

La successiva [risoluzione 1889 \(2009\)](#) si incentra, in particolare, sul rafforzamento della partecipazione delle donne nei processi di pace, nonché sullo sviluppo di indicatori adatti a misurare i progressi nella realizzazione della risoluzione madre 1325.

Una ulteriore [risoluzione 1960 \(2010\)](#) è stata adottata all'unanimità il **16 dicembre 2010** dal Consiglio di Sicurezza, il quale ha chiesto alle parti coinvolte in conflitti armati di assumere **specifici impegni** e indicare **precise scadenze** della lotta alla violenza sessuale. Le parti sono state sollecitate, sul lato della prevenzione, a proibire tali crimini attraverso la somministrazione di **ordini precisi** alle catene di comando e l'imposizione di **codici di condotta** e, sul versante giudiziario, a indagare i presunti abusi affidandone tempestivamente alla giustizia i responsabili. Il Segretario generale è tenuto a monitorare il perfezionamento di tali impegni nonché, sulla base di una analisi più approfondita, a favorire una migliore cooperazione tra tutti gli attori dell'Onu finalizzata a fornire una **risposta sistemica** alla questione della violenza sessuale, nel frattempo procedendo a più nomine femminili tra i *protection advisers* delle missioni di *peacekeeping*.

La [risoluzione 2106 \(2013\)](#), del 24 giugno 2013, è specificamente focalizzata sul tema della violenza sessuale in situazioni di conflitto armato. Il documento aggiunge ulteriori dettagli operativi alle precedenti risoluzioni e ribadisce la necessità di sforzi più intensi da parte di tutti gli attori, non solo il Consiglio di Sicurezza e le parti di un conflitto armato, ma tutti gli Stati membri e gli enti delle Nazioni Unite, per l'attuazione dei mandati promananti dal complesso delle risoluzioni sul tema e per la lotta all'impunità per tali crimini.

La [risoluzione 2122 \(2013\)](#) rafforza le misure che consentono alle donne di partecipare alle varie fasi di prevenzione e risoluzione dei conflitti, nonché della ripresa del paese interessato, ponendo agli Stati membri, alle organizzazioni regionali e alle stesse Nazioni Unite l'obbligo di **riservare seggi alle donne nei tavoli di pace**. La risoluzione, inoltre, riconosce la necessità di una tempestiva informazione e analisi dell'impatto dei conflitti armati su donne e ragazze e sollecita i paesi che contribuiscono alle missioni ad aumentare la percentuale di donne nelle forze armate e nelle forze di polizia in esse impiegate. Viene infine sottolineata la necessità di continuare gli sforzi per eliminare gli ostacoli all'accesso delle donne alla giustizia in situazioni di conflitto o post conflitto.

Con la [risoluzione 2242 \(2015\)](#) viene riconosciuto il **ruolo centrale della partecipazione delle donne nell'impegno globale per costruire la pace e la sicurezza**, compresi i contributi strategici per contrastare la crescita dell'estremismo violento e trovare soluzioni alla complessa crisi della sicurezza internazionale. La risoluzione è stata adottata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza nell'ambito di una valutazione complessiva sul livello di implementazione, su scala regionale e nazionale, della risoluzione 1325 a 15 anni dalla sua adozione. In tale ricorrenza, il [Global Study Preventing conflict, transforming justice, securing the peace](#) commissionato dal Segretario Generale delle Nazioni Unite e condotto dalla ex Rappresentante speciale per i bambini nei conflitti, Radhika Coomaraswamy, ha individuato nella partecipazione femminile il fattore chiave per determinare operazioni efficaci nella mediazione della pace, nel *peacekeeping* e nella prevenzione dei conflitti.

A fronte dell'**ampiezza del mandato della risoluzione 1325 e della mancanza di indicazioni precettive in ordine all'attuazione delle sue disposizioni**, e mentre si continuavano a registrare numerosi casi di violenza

sessuale nelle aree di conflitto armato e post conflitto, il Consiglio di Sicurezza ha previsto, nel *Presidential Statement* del 28 ottobre 2004, la possibilità che gli Stati membri proseguissero sulla strada dell'attuazione della risoluzione 1325 anche attraverso l'adozione di “*National Action Plans*”.

L'Italia ha adottato il [quarto Piano d'azione nazionale](#) per gli anni 2020-2024: tra gli obiettivi individuati vi è la protezione dei diritti umani di donne e bambine/i in aree di conflitto e post-conflitto, a conferma dell'impegno dell'Italia a intraprendere tutte le azioni necessarie a garantire che i bambini possano vivere in sicurezza e godere dei loro diritti fondamentali anche in situazioni di conflitto.

Si ricorda, infine, che la dichiarazione del Presidente del Consiglio di Sicurezza del 26 ottobre 2010 richiede al Segretario generale di presentare un rapporto con cadenza annuale sull'attuazione dell'Agenda donne, pace e sicurezza, ai sensi della citata risoluzione n. 1325 del 2000 e delle successive risoluzioni in materia. L'ultimo rapporto ([S/2021/827](#)) reca la data del 19 ottobre 2021. Il successivo 21 ottobre, sotto la presidenza del governo del Kenya, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha convocato l'*Open Debate* annuale sulla risoluzione 1325 dal titolo “[Investing in Women in Peacekeeping and Peacebuilding](#)”.

SESSIONE II - COMBATTERE LA VIOLENZA CONTRO LE DONNE E LE RAGAZZE CON DISABILITÀ

La [Convenzione di Istanbul](#) ("Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica") riconosce esplicitamente che l'attuazione delle disposizioni della Convenzione da parte degli Stati contraenti, in particolare le misure destinate a tutelare i diritti delle vittime, deve essere garantita senza alcuna discriminazione fondata sul sesso, sul genere, sulla razza, sul colore, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o di qualsiasi altro tipo, sull'origine nazionale o sociale, sull'appartenenza a una minoranza nazionale, sul censo, sulla nascita, sull'orientamento sessuale, sull'identità di genere, sull'età, sulle condizioni di salute, **sulla disabilità**, sullo *status* matrimoniale, sullo *status* di migrante o di rifugiato o su qualunque altra condizione.

Le donne e le ragazze con disabilità hanno mediamente **da due a cinque volte più probabilità di subire violenza** rispetto ad altre donne e ragazze. I dati a disposizione hanno infatti permesso di identificare le donne particolarmente vulnerabili alla violenza, dimostrando che le donne con disabilità hanno maggiori probabilità di subire violenze fisiche o sessuali da parte di un partner e che per una su cinque (23,4%) la propria disabilità è stata causata dalla violenza del proprio partner. L'ultima indagine a livello di UE sulla violenza contro le donne è stata condotta nel [2012](#). Eurostat dovrebbe pubblicare i risultati del [follow-up](#), ora in corso, nel 2023.

Punto di riferimento nella lotta alla violenza sulle donne con disabilità è la [Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità](#).

La Convenzione è stata approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006. L'Italia l'ha ratificata con la [Legge n. 18 del 3 marzo 2009](#).

La Convenzione Onu riconosce che le donne e le minori con disabilità corrono spesso maggiori rischi, **nell'ambiente domestico e all'esterno, di violenze, lesioni e abusi, di abbandono o mancanza di cure, maltrattamento e sfruttamento** (Preambolo, lettera q).

In particolare:

- l'**articolo 15** (*Diritto di non essere sottoposto a tortura, a pene o a trattamenti crudeli, inumani o degradanti*) afferma che nessuno può essere sottoposto a tortura, né a pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, e che nessuno può essere sottoposto, senza il proprio libero consenso, a sperimentazioni mediche o scientifiche;
- l'**articolo 16** (*Diritto di non essere sottoposto a sfruttamento, violenza e maltrattamenti*) prevede che le Parti contraenti adottino tutte le misure legislative, amministrative, sociali, educative e di altra natura adeguate a **proteggere** le persone con disabilità, all'interno e all'esterno della loro dimora, contro ogni forma di sfruttamento, di violenza e di abuso, compresi gli aspetti di genere. Alle persone con disabilità, alle loro famiglie e a coloro che se ne prendono cura, devono essere assicurate appropriate **forme di assistenza e sostegno** adatte al genere e all'età, anche mettendo a disposizione informazioni e servizi educativi sulle modalità per evitare, riconoscere e denunciare casi di sfruttamento, violenza e abuso. Allo scopo di prevenire il verificarsi di ogni forma di sfruttamento, violenza e abuso, gli Stati Parti devono inoltre assicurare che tutte le strutture e i programmi destinati alle persone con disabilità siano effettivamente controllati da autorità indipendenti.

Le Parti devono anche adottare tutte le misure adeguate per facilitare il **recupero fisico, cognitivo e psicologico**, la riabilitazione e la reintegrazione sociale delle persone con disabilità vittime di qualsiasi forma di sfruttamento, violenza o maltrattamento, in particolare prevedendo servizi di protezione. Il recupero e la reintegrazione devono aver luogo in un ambiente che promuova la salute, il benessere, l'autostima, la dignità e l'autonomia della persona e che prenda in considerazione le esigenze specifiche legate al genere e all'età. Le Parti devono adottare una legislazione e politiche efficaci per garantire che i casi di sfruttamento, di violenza e di abuso contro persone con disabilità siano identificati, indagati e, ove del caso, perseguiti;

- l'**articolo 17** afferma infine che ogni persona con disabilità ha diritto al rispetto della propria **integrità fisica e mentale** su base di uguaglianza con gli altri.

Nella Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità per la prima volta viene inoltre evidenziata la **discriminazione multipla** cui sono soggette le donne con disabilità e la condizione di invisibilità che spesso accompagna tali discriminazioni. La Convenzione dedica uno specifico articolo a questo tema (articolo 6), in cui si riconosce che le donne e le minori con disabilità sono soggette a discriminazioni multiple. Invita dunque le Parti a riconoscere che le donne e le minori con disabilità sono soggette a tali discriminazioni e ad adottare misure per garantire il pieno e uguale godimento di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali.

Per quanto riguarda in particolare le iniziative dell'Unione europea, si segnala la [Strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030](#), che si pone in linea con gli obiettivi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

Nella comunicazione la Commissione si impegna, fra l'altro, a prestare **particolare attenzione alle donne con disabilità**. Ricorda in proposito la [risoluzione](#) del Parlamento europeo del 29 novembre 2018 sulla situazione delle donne con disabilità, in cui viene sottolineato come il **34% delle donne** con problemi di salute o disabilità subisca **violenze fisiche o sessuali** da parte di un partner nel corso della propria vita.

Inoltre la Commissione ha espresso il proprio impegno per:

- garantire l'integrazione, nelle pertinenti future politiche dell'UE, degli aspetti della violenza e degli abusi connessi alla disabilità. Le politiche dovrebbero includere il monitoraggio degli istituti, in cui spesso vivono le persone con disabilità, nonché l'identificazione e indagini sistematiche in caso di violenza, reati o abusi;
- entro il 2024, fornire orientamenti agli Stati membri e agli operatori, compresi i funzionari di polizia, sul miglioramento del sostegno alle persone con disabilità vittime di violenza;
- invitare l'**Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali** (FRA) a esaminare la situazione delle persone con disabilità che vivono in istituti in relazione alla violenza, agli abusi e alla tortura.

Per garantire una migliore protezione contro la violenza e la criminalità, la Commissione intraprenderà inoltre azioni mirate nell'ambito della [Strategia per la parità di genere 2020-2025](#).

SESSIONE III - LA CYBER-VIOLENZA

Come evidenziato dal Servizio Ricerca del Parlamento europeo ([EPRS](#)), e da un [rapporto](#) a cura del *Trust Fund to End Violence against Women (UNTF EVAW)* delle Nazioni Unite, la pandemia di Covid-19 tuttora in corso è stata accompagnata da un aumento di molte forme di violenza contro donne e ragazze, fra cui la violenza domestica, la **cyber-violenza**, le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni precoci e la tratta di esseri umani.

Molte forme di violenza, compresa la **tratta delle donne a fini di sfruttamento sessuale**, avvengono *online*, rendendo le vittime ancora meno visibili e meno in grado di chiedere aiuto e protezione, oltre a rendere più difficili gli sforzi per contrastarla.

In proposito si è espresso il [Parlamento europeo](#) il 10 febbraio 2021 con una risoluzione sull'attuazione della direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime e ha invitato la Commissione a rivedere la direttiva anti-tratta, nonché a trattare la questione dell'**uso delle tecnologie online** sia nella proliferazione che nella prevenzione della tratta di esseri umani.

In considerazione del maggiore utilizzo dei *social network* e delle nuove tecnologie, il Parlamento europeo sta inoltre lavorando su alcune proposte per combattere la violenza di genere in rete, sulla base di un [rapporto sulle molestie online del 2016](#).

Il **24 novembre 2021** il **Consiglio d'Europa** ha pubblicato una [raccomandazione](#) che affronta la "**dimensione digitale**" della **violenza contro donne e ragazze**.

Nella sua prima raccomandazione generale sulla "dimensione digitale" della violenza contro le donne, il **Gruppo di esperti del Consiglio d'Europa sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (GREVIO)** definisce e delinea il problema sia della **violenza di genere online** che delle **aggressioni commesse con l'ausilio della tecnologia**, in particolare attraverso l'uso di dispositivi di tracciamento ottenibili legalmente che permettono agli autori di molestare le loro vittime. Per esempio è stato recentemente segnalato da società di sicurezza informatica il fenomeno dello "*stalkerware*", pratica che consiste nel tracciare la vita privata di una persona senza il suo consenso o senza che questa ne sia a conoscenza, e che permette

di raccogliere informazioni personali come contatti, registri chiamate, foto, video, sms e anche la posizione fisica.

Il Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) è un organismo indipendente di controllo dei diritti umani, che ha il compito di monitorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul da parte degli Stati membri che l'hanno sottoscritta. Il gruppo si compone di 15 fra esperti ed esperte indipendenti e imparziali, nominati sulla base delle loro competenze nel campo dei diritti umani, dell'uguaglianza di genere, della violenza nei confronti delle donne e/o del supporto e della protezione alle vittime.

Le attività istituzionali del GREVIO comprendono un monitoraggio paese per paese della Convenzione di Istanbul (procedura di valutazione), l'avvio di indagini su una delle parti contraenti della convenzione (procedura d'indagine) e l'adozione di raccomandazioni generali sugli argomenti e i concetti espressi dalla convenzione.

Nel monitorare l'attuazione della Convenzione di Istanbul, il GREVIO ha individuato **lacune significative nelle legislazioni nazionali** riguardanti la violenza contro le donne commessa *online* o con l'ausilio della tecnologia. La raccomandazione propone quindi misure specifiche da adottare sulla base dei quattro pilastri della Convenzione di Istanbul: prevenzione, protezione, perseguimento e politiche coordinate.

L'obiettivo è fornire agli Stati membri un'**interpretazione della Convenzione** che ne consenta l'utilizzo nella **lotta alla dimensione digitale** della violenza contro le donne e della violenza domestica.

Le misure specifiche proposte includono: la revisione delle legislazioni, la lotta agli stereotipi di genere (che comprende anche l'inserimento nei programmi scolastici di insegnamenti sulla sicurezza digitale e *online*), la necessità di fornire informazioni sui rimedi e sul sostegno per le vittime, la formazione delle forze dell'ordine, la pubblicazione dei rapporti di giustizia penale relativi alla violenza digitale, la raccolta di dati specifici e il coinvolgimento degli intermediari di Internet.

Per comprendere meglio la natura e l'estensione della violenza virtuale contro le donne e le ragazze (VAWG virtuale), anche l'**Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)** ha condotto una ricerca documentale tesa a individuare e ad analizzare gli studi esistenti sulle diverse forme di VAWG virtuale.

Lo studio fornisce una definizione delle **forme di violenza virtuale contro le donne e le ragazze**.

Viene evidenziato che esistono diverse forme di violenza virtuale contro le donne e le ragazze, fra cui *cyberstalking*, pornografia non consensuale (o "pornografia della vendetta"), offese e molestie basate sul genere, stigmatizzazione a sfondo sessuale, pornografia indesiderata, estorsione sessuale, stupro e minacce di morte, ricerca e pubblicazione *online* di informazioni personali e private (*doxing*), traffico di esseri umani perpetrato per via elettronica, violenza psicologica e violenza economica, in cui l'attuale o futura occupazione della vittima è compromessa da informazioni pubblicate *online*.

Dalle prove disponibili emerge che la violenza virtuale è un fenomeno in espansione che colpisce in misura sproporzionata le donne e le ragazze, con gravi ripercussioni sulla vita "reale" delle vittime.

Il documento segnala pertanto che:

- le risposte politiche dovrebbero essere formulate riconoscendo il fatto che la **violenza virtuale** contro le donne e le ragazze è una forma di violenza contro le donne;
- l'UE dovrebbe mirare a raggiungere un **accordo sulle definizioni** delle forme di violenza virtuale contro le donne e le ragazze e incorporare queste forme di violenza nella **legislazione dell'UE** per garantire che le vittime della violenza virtuale contro le donne e le ragazze negli Stati membri abbiano accesso alla giustizia e a servizi di sostegno specialistici;
- dovrebbe essere data priorità al miglioramento di dati disaggregati per genere a livello di UE sulla diffusione e sui danni della violenza virtuale contro le donne e le ragazze, nonché allo sviluppo di indicatori per misurare l'efficacia degli interventi;
- qualsiasi approccio per affrontare il fenomeno non deve privare le donne e le ragazze del posto nello spazio pubblico ottenuto grazie alla connessione a Internet;
- sono necessari studi quantitativi e qualitativi per esaminare le risposte del sistema sulla base della prospettiva delle vittime;
- dovrebbe essere introdotta una **formazione** sulla violenza virtuale contro le donne e le ragazze con una prospettiva di genere per le risposte fornite dalla polizia alla criminalità *online*;

- sono necessarie **campagne di sensibilizzazione** per educare le donne e le ragazze sulla VAWG, sui loro diritti giuridici e sui servizi di sostegno disponibili;
- dovrebbero essere sviluppate **misure di prevenzione** comprendenti il settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), fra cui l'adozione di norme di autoregolamentazione per evitare stereotipi di genere dannosi e la diffusione di immagini degradanti di donne o immagini che associano il sesso alla violenza;
- è importante che le istituzioni e le agenzie a livello dell'UE lottino contro la criminalità *online* per affrontare le forme di criminalità virtuale basate sul genere, in particolare l'adescamento o "reclutamento" *online* di donne e ragazze in situazioni come il traffico di esseri umani.

SESSIONE IV - LA CONVENZIONE DI ISTANBUL

L'Italia ha firmato la [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#), ovvero la cosiddetta **Convenzione di Istanbul**, aperta alla firma l'11 maggio del 2011.

Si tratta del primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza. La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini e anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela.

Per entrare in vigore, la Convenzione necessita della ratifica di almeno 10 Stati, fra i quali 8 membri del Consiglio d'Europa. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione il 27 settembre 2012 e il Parlamento ha autorizzato la ratifica con la [legge n. 77/2013](#)¹. Ad oggi la Convenzione è stata firmata da 45 Stati, ratificata da 34 Stati; ed è **entrata in vigore il 1° agosto 2014**.

La Convenzione (art. 3) precisa che la **violenza contro le donne** è una **violazione dei diritti umani** ed è una forma di discriminazione contro le donne.

I contenuti della Convenzione

La Convenzione si compone di un Preambolo, di 81 articoli raggruppati in **dodici Capitoli**, e di un Allegato.

Quadro giuridico. Il Preambolo ricorda innanzitutto i **principali strumenti** che, nell'ambito del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, sono collegati al tema oggetto della Convenzione e sui quali quest'ultima si basa. Tra di essi riveste particolare importanza la **CEDAW (Convenzione**

¹ Contestualmente alla firma, l'Italia ha depositato presso il Consiglio d'Europa una nota verbale con la quale ha dichiarato che "applicherà la Convenzione nel rispetto dei principi e delle previsioni costituzionali". Tale dichiarazione interpretativa è motivata dal fatto che la definizione di "genere" contenuta nella Convenzione - l'art. 3, lettera c) recita: "con il termine genere ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini" - è stata ritenuta troppo ampia e incerta e presenta profili di criticità con l'impianto costituzionale italiano (si veda, al proposito, la relazione illustrativa al ddl di autorizzazione alla ratifica - A.S. 3654 - presentato dal Governo Monti l'8 gennaio 2013).

Onu del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne) e il suo Protocollo opzionale del 1999 che riconosce la competenza della Commissione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne a ricevere e prendere in esame le denunce provenienti da individui o gruppi nell'ambito della propria giurisdizione.

Si ricorda che la CEDAW - universalmente riconosciuta come una sorta di Carta dei diritti delle donne - definisce "discriminazione contro le donne" "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".

Si segnala che, sempre nell'ambito delle Nazioni Unite, nel 2009 è stato lanciato il **database sulla violenza contro le donne**, allo scopo di fornire il quadro delle misure adottate dagli Stati membri dell'Onu per contrastare la violenza contro le donne sul piano normativo e politico, nonché informazioni sui servizi a disposizione delle vittime.

Il Preambolo della Convenzione riconosce inoltre che la violenza contro le donne è una **manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali** tra i sessi ed aspira a **creare un'Europa libera da questa violenza**.

Gli **obiettivi** della Convenzione sono elencati nel dettaglio dall'articolo 1. Oltre a quanto già esplicitato nel titolo della Convenzione stessa, appare importante evidenziare l'obiettivo di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne, nonché la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate.

Di rilievo inoltre la previsione che stabilisce l'applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle situazioni di **conflitto armato**, circostanza, quest'ultima, che da sempre costituisce momento nel quale le violenze sulle donne conoscono particolare esacerbazione e ferocia.

L'**articolo 4** della Convenzione sancisce il principio secondo il quale ogni individuo ha il **diritto di vivere libero dalla violenza** nella sfera pubblica e in quella privata. A tal fine le Parti si obbligano a tutelare questo diritto in particolare per quanto riguarda le donne, le principali vittime della violenza basata sul genere (ossia di quella violenza che colpisce le donne in quanto tali, o che le colpisce in modo sproporzionato).

Poiché la discriminazione di genere costituisce terreno fertile per la tolleranza della violenza contro le donne, la Convenzione si preoccupa di chiedere alle Parti l'adozione di tutte le norme atte a garantire la concreta applicazione del principio di parità tra i sessi corredate, se del caso, dall'applicazione di sanzioni.

I primi a dover rispettare gli obblighi imposti dalla Convenzione sono proprio gli Stati i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne (art. 5).

L'articolo 5 prevede anche un **risarcimento delle vittime** di atti di violenza commessi da soggetti non statali, che può assumere forme diverse (riparazione del danno, indennizzo, riabilitazione, ecc.). **L'indennizzo da parte dello Stato** è disciplinato dall'art. 30, par. 2, della Convenzione ed è accordato alle vittime se la riparazione non è garantita da altre fonti.

Ampio spazio viene dato dalla Convenzione alla **prevenzione** della violenza contro le donne e della violenza domestica. La prevenzione richiede un profondo cambiamento di atteggiamenti e il superamento di stereotipi culturali che favoriscono o giustificano l'esistenza di tali forme di violenza. A tale scopo, la Convenzione impegna le Parti non solo ad adottare le misure legislative per prevenire la violenza, ma anche alla promozione di campagne di sensibilizzazione, a favorire nuovi programmi educativi e a formare adeguate figure professionali.

Altro punto fondamentale della Convenzione è la **protezione delle vittime**. Particolare enfasi viene posta sulla necessità di creare meccanismi di collaborazione per un'azione coordinata tra tutti gli organismi, statali e non, che rivestono un ruolo nella funzione di protezione e sostegno alle donne vittime di violenza, o alle vittime di violenza domestica. Per proteggere le vittime è necessario che sia dato rilievo alle strutture atte al loro accoglimento, attraverso un'attività informativa adeguata che deve tenere conto del fatto che le vittime, nell'immediatezza del fatto, non sono spesso nelle condizioni psico-fisiche di assumere decisioni pienamente informate.

I **servizi di supporto** possono essere generali (es. servizi sociali o sanitari offerti dalla pubblica amministrazione) oppure specializzati. Fra questi si prevede la creazione di case rifugio e quella di linee telefoniche di sostegno attive notte e giorno. Strutture *ad hoc* sono inoltre previste per l'accoglienza delle vittime di violenza sessuale.

La Convenzione stabilisce l'obbligo per le Parti di adottare normative che permettano alle vittime di ottenere **giustizia, nel campo civile, e compensazioni**, in primo luogo dall'offensore, ma anche dalle autorità statali se queste non hanno messo in atto tutte le misure preventive e di tutela volte ad impedire la violenza.

La Convenzione individua anche una serie di reati (violenza fisica e psicologica, sessuale, stupro, mutilazioni genitali, ecc.), perseguibili penalmente, quando le violenze siano commesse intenzionalmente e promuove un'armonizzazione delle legislazioni per colmare vuoti normativi a livello nazionale e facilitare la lotta alla violenza anche a livello internazionale. Tra i reati perseguibili penalmente è inserito lo *stalking*, definito il comportamento intenzionale e minaccioso nei confronti di un'altra persona, che la porta a temere per la propria incolumità. Quanto al **matrimonio forzato**, vengono distinti i casi nei quali una persona viene costretta a contrarre matrimonio da quelli nei quali una persona viene attirata con l'inganno in un paese estero allo scopo di costringerla a contrarre matrimonio; in quest'ultimo caso, è sanzionabile penalmente anche il solo adescamento, pur in assenza di celebrazione del matrimonio.

La Convenzione torna in più punti sull'inaccettabilità di elementi religiosi o culturali, tra i quali il cosiddetto "onore" a giustificazione delle violenze chiedendo tra l'altro alle Parti di introdurre le misure, legislative o di altro tipo, per garantire che nei procedimenti penali intentati per crimini rientranti nell'ambito della Convenzione, tali elementi non possano essere invocati come attenuante.

In materia di **sanzioni**, la Convenzione chiede alle Parti di adottare misure per garantire che i reati in essa contemplati siano oggetto di punizioni efficaci, proporzionate e dissuasive, commisurate alla loro gravità.

La Convenzione contiene poi un ampio capitolo di previsioni che riguardano le inchieste giudiziarie, i procedimenti penali e le procedure di legge, a rafforzamento delle disposizioni che delineano diritti e doveri nella Convenzione stessa.

Un Capitolo apposito è dedicato alle **donne migranti**, incluse quelle senza documenti, e alle **donne richiedenti asilo**, due categorie particolarmente soggette a violenze di genere. La Convenzione mira a introdurre un'ottica di genere nei confronti della violenza di cui sono vittime le migranti, ad esempio accordando ad esse la possibilità di ottenere uno status di residente indipendente da quello del coniuge o del partner. Inoltre, viene stabilito

l'obbligo di riconoscere la violenza di genere come una forma di persecuzione (ai sensi della Convenzione del 1951 sullo *status* dei rifugiati) e ribadito l'obbligo di rispettare il diritto del non-respingimento per le vittime di violenza contro le donne.

La Convenzione istituisce infine un **Gruppo di esperti** sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) costituito da esperti indipendenti, incaricati di monitorare l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti. Il monitoraggio avverrà attraverso questionari, visite, inchieste e rapporti sullo stato di conformità degli ordinamenti interni agli standard convenzionali, raccomandazioni generali, ecc. I privilegi e le immunità dei membri del GREVIO sono oggetto dell'Allegato alla Convenzione.

Come detto, il Parlamento italiano **ha autorizzato la ratifica** della Convenzione di Istanbul, approvando la **legge 27 giugno 2013, n. 77**.

Cenni sulla legislazione italiana in tema di violenza di genere

Il "decreto anti-femminicidio" (decreto-legge n. 93 del 2013)

Nel solco tracciato dalla ratifica e dando concreta attuazione agli obblighi imposti agli Stati Parte dalla Convenzione di Istanbul, pochi mesi più tardi il legislatore è intervenuto in via d'urgenza con il [decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93](#) (convertito dalla legge n. 119 del 2013), cd. **decreto anti-femminicidio** introducendo nell'ordinamento, nei settori del diritto penale sostanziale e processuale una serie di misure sia di carattere preventivo che repressivo, volte a combattere la violenza contro le donne in tutte le sue forme².

In particolare, il provvedimento:

- attribuisce, introducendo un'aggravante comune (art. 61, n. 11-*quinquies*) per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro

² Per una consapevole scelta del legislatore, la legge n. 77 non detta norme di adeguamento dell'ordinamento interno motivate dal pieno rispetto della Convenzione. Ciò in quanto è prevalsa l'esigenza di privilegiare la rapida ratifica della Convenzione, essenziale a consentirne l'entrata in vigore; rapida ratifica che sarebbe stata ostacolata da un contenuto normativo più complesso. Concluso però questo adempimento, Governo e Parlamento hanno tentato di riempire di contenuti questa ratifica con il [decreto-legge n. 93 del 2013](#) e la sua conversione in legge.

la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori, riconoscimento giuridico al concetto di “violenza assistita”, intesa come violenza sui minori costretti ad assistere ad episodi di violenza in danno di figure familiari di riferimento (genitori, fratelli o sorelle, ecc.), e soprattutto a quelli di cui è vittima la madre;

- interviene sul reato di atti persecutori (cd. *stalking*), modificandone il regime di procedibilità e ricomprendendo tale delitto tra quelli per i quali è possibile disporre intercettazioni;
- prevede la misura di prevenzione dell'ammonizione del questore anche per condotte di violenza domestica, sulla falsariga di quanto già previsto per il reato di *stalking*;
- introduce puntuali obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare nonché modalità protette di assunzione della prova e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili;
- assicura assoluta priorità nella formazione dei ruoli d'udienza ai procedimenti in materia di reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking*;
- estende alle vittime dei reati di atti persecutori, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al gratuito patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito;
- riconosce agli stranieri vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno;
- demanda al Ministro per le pari opportunità l'elaborazione di un Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere.

Dopo l'emanazione nel 2015 del primo Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere è ancora attualmente operativo il Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, in attesa del perfezionamento dell'*iter* del terzo Piano nazionale per il biennio 2021-2023.

Per quanto concerne la successiva **evoluzione normativa** fino alla costituzione della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio (v. *infra*), cfr. la Nota breve del Servizio studi del Senato [n. 12](#) (luglio 2018).

La legge sul codice rosso (legge n. 69 del 2019)

La [legge n. 69 del 2019](#) (la **c.d. legge sul codice rosso**) reca modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

La legge si compone di 21 articoli, che individuano un catalogo di reati attraverso i quali si esercita la violenza domestica e di genere e, in relazione a queste fattispecie, interviene sul codice di procedura penale al fine di velocizzare l'instaurazione del procedimento penale e, conseguentemente, accelerare l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime. Il provvedimento, inoltre, incide sul codice penale per inasprire le pene per alcuni dei citati delitti, per rimodulare alcune aggravanti e per introdurre nuove fattispecie di reato.

La **violenza domestica o di genere** viene ricondotta dal disegno di legge alle seguenti fattispecie:

- maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.);
- violenza sessuale, aggravata e di gruppo (artt. 609-*bis*, 609-*ter* e 609-*octies* c.p.);
- atti sessuali con minorenne (art. 609-*quater* c.p.);
- corruzione di minorenne (art. 609-*quinquies* c.p.);
- atti persecutori (art. 612-*bis* c.p.);
- diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (art. 612-*ter* c.p.);
- lesioni personali aggravate e deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso (art. 582 e 583-*quinquies*, aggravate ai sensi dell'art. 576, primo comma, nn. 2, 5 e 5.1 e ai sensi dell'art. 577, primo comma n. 1 e secondo comma).

Per approfondimenti sulla legge sul codice rosso si veda la Nota breve [n. 77](#) del Servizio Studi del Senato.

Per quanto concerne le **misure di prevenzione, quelle cautelari e pre-cautelari**, nonché le **misure di sicurezza e gli ordini di protezione** applicabili con riguardo alle fattispecie di reato nelle quali si sostanzia la violenza di genere, si rinvia alla Nota breve [n. 154](#) del Servizio Studi del Senato.

Per un inquadramento di carattere generale, cfr. il [temaweb](#) "Violenza contro le donne" sul sito della Camera dei deputati.

Le modifiche alla disciplina del revenge porn (decreto-legge 8 ottobre 2021, n. 139)

L'**articolo 9, comma 1, lett. e)**, del [decreto-legge n. 139 del 2021](#), reca novelle al Codice della *privacy*, potenzia la competenza del Garante al fine di prevenire la diffusione di **materiale foto o video sessualmente espliciti**.

La disposizione, più nel dettaglio, inserisce nel Codice della *privacy* (D.Lgs. 30/06/2003, n. 196) il nuovo articolo 144-*bis*, rubricato "*Revenge porn*".

Il nuovo articolo mira ad incrementare gli strumenti immediati ed efficaci di tutela in favore di soggetti deboli potenzialmente destinatari di condotte riconducibili al concetto di *revenge porn*, soprattutto con specifico riferimento ai numerosi casi che hanno visto nel *web* il coinvolgimento di minori d'età o di soggetti deboli, vittime di diffusione e pubblicazione illecita di immagini anche a sfondo sessuale.

In particolare al comma 1 dell'introdotta articolo 144-*bis* si prevede che chiunque, compresi i minori ultraquattordicenni, abbia fondato motivo di ritenere che **immagini o video a contenuto sessualmente esplicito** che lo riguardano, destinati a rimanere privati, possano essere oggetto di invio, consegna, cessione, pubblicazione o diffusione senza il suo consenso in violazione dell'art. 612-*ter* del codice penale, può rivolgersi, mediante **segnalazione o reclamo, al Garante**, il quale, entro quarantotto ore dal ricevimento della richiesta, provvede ai sensi dell'articolo 58 del regolamento (UE) 2016/679 e degli articoli 143 (*Decisione del reclamo*) e 144 (*Segnalazioni*).

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge (A.S. 2409 - A.C. 3374) è all'esame del Parlamento al momento della redazione del presente dossier. Per approfondimenti, si veda il relativo [dossier](#) dei Servizi Studi di Camera e Senato.

I disegni di legge per il contrasto delle molestie sessuali, con particolare riferimento all'ambiente di lavoro

Il diritto penale italiano **non prevede attualmente per le molestie sessuali in ambito lavorativo una fattispecie *ad hoc***. A livello giurisprudenziale le molestie sessuali sul lavoro sono state, a seconda della gravità e delle modalità dei comportamenti molesti, sussunte in vari reati.

La [L. 15 gennaio 2021, n. 4](#) ha autorizzato la ratifica da parte dell'Italia - ratifica successivamente eseguita - della **Convenzione** dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 190 sull'eliminazione della violenza e delle molestie sul luogo di lavoro (adottata a Ginevra il 21 giugno 2019).

Si ricorda, in sintesi, che la Convenzione richiede che ciascuno Stato (al quale si applichi la medesima) si impegni: ad adottare leggi e regolamenti che definiscano e proibiscano la violenza e le molestie nel mondo del lavoro; ad assumere misure adeguate atte a prevenire la violenza e le molestie nel mondo del lavoro; ad adottare leggi e regolamenti che richiedano ai datori di lavoro di intraprendere misure, adeguate e proporzionate al rispettivo livello di controllo, in materia di prevenzione degli atti summenzionati di violenza e molestia; a stabilire misure adeguate ai fini dell'effettività della tutela - anche giurisdizionale - in materia (nonché ai fini della protezione della riservatezza); ad adoperarsi ai fini della messa a disposizione dei datori di lavoro, dei lavoratori e delle rispettive organizzazioni, nonché delle autorità competenti, di misure di orientamento, di risorse, di strumenti di formazione o di altri supporti, con riferimento ai temi della violenza e delle molestie nel mondo del lavoro.

Sono all'esame del Senato (al momento della redazione del presente dossier) i **disegni di legge** AA.SS. nn. 655, 1597, 1628 e 2358 in materia di **molestie nei luoghi di lavoro**.

Per approfondimenti sui profili penalistici e sul contenuto dei disegni di legge, cfr. la [Nota breve n. 268](#) del Servizio Studi del Senato.

Commissione di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere

Anche in questa XVIII legislatura è stata istituita in Senato la [Commissione](#) monocamerale di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (delibera del 16 ottobre 2018) che si prefigge proprio il compito di svolgere indagini sulle reali dimensioni, condizioni,

qualità e cause del femminicidio, di monitorare la concreta attuazione della Convenzione di Istanbul, nonché di accertare le possibili incongruità e carenze della normativa vigente.

In esito ai propri lavori la Commissione ha sino ad oggi approvato i seguenti documenti:

- [Doc XXII bis n. 6 - "Relazione sulle mutilazioni genitali femminili", approvata dalla Commissione nella seduta del 27 ottobre 2021;](#)
- [Doc XXII bis n. 5 - Relazione su "Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata";](#)
- [Doc XXII bis n. 4 - Relazione "Rapporto sulla violenza di genere e domestica nella realtà giudiziaria";](#)
- [Doc XXII bis n. 3 - Relazione sulla Governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio;](#)
- [Doc XXII bis n. 2 - Relazione sui dati riguardanti la violenza di genere e domestica nel periodo di applicazione delle misure di contenimento per l'emergenza da COVID-19;](#)
- [Doc XXII bis n. 1 - Relazione su "Misure per rispondere alle problematiche delle donne vittime di violenza dei centri antiviolenza, delle case rifugio e degli sportelli antiviolenza e antitratto nella situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19".](#)

Riferimenti di legislazione comparata sulla violenza di genere

La Commissione parlamentare di inchiesta del Senato sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (v. *infra*), ha approvato, nella seduta del 14 settembre 2021, la Relazione su "Contrasto alla violenza di genere: una prospettiva comparata".

La Relazione reca schede di approfondimento sulla legislazione di alcuni paesi europei firmatari della Convenzione di Istanbul, fra i quali Francia, Germania, Norvegia, Spagna e Inghilterra, nonché alcuni paesi extra-europei: la Repubblica del Kenya per l'Africa; l'India per l'Asia; l'Argentina per l'America.

Per il contenuto delle schede si rinvia al [Doc. XXII bis n. 5](#), contenente la Relazione.

Normativa dell'UE sulla violenza di genere

La maggior parte dei paesi dell'UE dispone di leggi per contrastare la violenza basata sul genere o sull'orientamento sessuale (anche se il Parlamento europeo è tornato più volte a chiedere una normativa europea a riguardo riscontrando l'assenza di una definizione unica e regole comuni).

Per approfondimenti sulla normativa dell'UE in materia di discriminazioni, si rimanda al [dossier n. 400](#) "Il contrasto ai fenomeni di intolleranza, razzismo, antisemitismo e istigazione all'odio e alla violenza. Normativa e attività nazionali e dell'Unione europea", a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica.

A febbraio 2021 il **Parlamento europeo** ha chiesto una [direttiva europea per prevenire e combattere la violenza di genere](#) in ogni sua forma. In tale occasione, i deputati hanno sottolineato anche la necessità di un "**protocollo europeo sulla violenza di genere in tempi di crisi**" per affrontare meglio il problema e difendere le vittime di violenza domestica. Il Parlamento ha affermato che i servizi di protezione per le vittime - come ad esempio le linee di assistenza telefonica, gli alloggi sicuri e l'assistenza sanitaria - dovrebbero essere riconosciuti come "servizi essenziali" in ogni paese dell'UE.

Nel **settembre 2021**, il Parlamento ha invitato la Commissione a fissare la base giuridica per [annoverare la violenza di genere tra i reati comunitari](#), ai sensi [dell'articolo 83\(1\) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#). Questo permetterebbe di equipararla a crimini come il terrorismo, la tratta degli esseri umani, la criminalità informatica, lo sfruttamento sessuale e il riciclaggio di denaro. Una tale iniziativa consentirebbe di stabilire definizioni e standard giuridici comuni, nonché fissare sanzioni penali minime in tutta l'UE.

L'iniziativa legislativa chiede una legge e politiche mirate per affrontare tutte le forme di violenza e discriminazione basate sul genere (contro donne e ragazze, ma anche contro le persone LGBTIQ+), sia *offline* che *online*, affinché la violenza di genere sia trattata come un crimine particolarmente grave con "una dimensione transnazionale".

Ciò servirebbe da base giuridica per una direttiva UE incentrata sulle vittime, che utilizzi gli standard della Convenzione di Istanbul e altri standard internazionali e dovrebbe includere in particolare:

- misure di prevenzione, anche attraverso programmi di istruzione sensibili alla dimensione di genere e reattivi agli aspetti intersettoriali;
- servizi di sostegno, protezione e misure di risarcimento per le vittime;
- misure per combattere tutte le forme di violenza di genere, comprese la violenza contro le persone LGBTIQ+;
- standard minimi di applicazione della legge;
- disposizioni per garantire che gli episodi di violenza di genere siano presi in considerazione nel determinare la custodia dei bambini e i diritti di visita;
- cooperazione tra gli Stati membri e lo scambio di migliori prassi, informazioni e competenze.

Inoltre, i deputati hanno denunciato il femminicidio come forma più estrema di violenza di genere contro le donne e le ragazze e hanno sottolineato che anche negare l'assistenza all'aborto sicuro e legale è una forma di violenza di genere. Oltre ai molti effetti negativi personali, sociali ed economici della violenza di genere, è stato inoltre rilevato che la situazione è esacerbata con la pandemia e che la mancata risposta sulla carenza di fiducia da parte delle vittime di violenza di genere nei confronti delle autorità di contrasto e del sistema giudiziario è un elemento che contribuisce in modo importante allo scarso numero di denunce.

Il testo è stato approvato con 427 voti favorevoli, 119 contrari e 140 astensioni (maggioranza assoluta).

Per approfondimenti sull'iniziativa si veda lo [studio](#) del Parlamento europeo "*Gender-based violence as a new area of crime listed in Article 83(1) TFEU - European added value assessment*", del 14 giugno 2021.

L'UE ha **firmato nel 2017** ma non ancora ratificato la Convenzione di Istanbul.

In occasione della Giornata Internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne del 25 novembre 2021, il Parlamento europeo ha aderito alla [campagna "Orange the World" promossa dalle Nazioni Unite](#) per accrescere la consapevolezza sulla violenza contro donne e ragazze.

Il Parlamento ha celebrato la giornata con un dibattito in plenaria, durante il quale gli europarlamentari hanno discusso dell'assenza di progressi nella

ratifica della Convenzione di Istanbul. Inoltre, hanno esortato i sei Stati UE (Bulgaria, Cechia, Ungheria, Lettonia, Lituania e Slovacchia) che non hanno ancora ratificato la Convenzione, a provvedere senza ulteriore ritardo.

Le tendenze e le buone pratiche nelle misure volte a **porre fine alla violenza contro le donne** sono presentate in un nuovo [rapporto](#) pubblicato dal GREVIO basato su 17 paesi in Europa, e relativo alla sua attività da giugno 2019 a dicembre 2020.

È stato pubblicato il 13 gennaio 2020 il primo [Rapporto delle esperte del GREVIO sull'Italia](#), che descrive lo **stato di applicazione della Convenzione di Istanbul in Italia** e offre raccomandazioni per la sua piena realizzazione.