



C/2025/2005

30.4.2025

Parere del Comitato economico e sociale europeo

La violenza contro le donne come questione di diritti umani: la situazione delle misure adottate in tutta l'UE

(parere d'iniziativa)

(C/2025/2005)

Relatore: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Correlatrice: **Dovilė JUODKAITĖ**

| | |
|---|---|
| Consigliere | Lidia FERNANDEZ MONTES (per il relatore, II gruppo) Ugnė GRIGAITĖ (per la correlatrice, III gruppo) Laura NUÑO GÓMEZ (per il II gruppo) |
| Decisione dell'Assemblea plenaria | 18.1.2024 |
| Base regolamentare | Articolo 52, paragrafo 2, del Regolamento interno |
| Sezione competente | Occupazione, affari sociali e cittadinanza |
| Adozione in sezione | 4.2.2025 |
| Adozione in sessione plenaria | 26.2.2025 |
| Sessione plenaria n. | 594 |
| Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti) | 155/2/6 |

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. La violenza nei confronti delle donne e delle ragazze costituisce una violazione dei diritti umani e una delle forme più persistenti di discriminazione fondata sul genere. Su scala mondiale, l'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) riferisce che circa il 30 % delle donne è oggetto di violenza da parte di un partner intimo nel corso della loro vita.

1.2. Qualsiasi tipo di violenza nei confronti delle donne, in particolare nel contesto delle relazioni domestiche o coniugali, costituisce un serio problema in termini di salute pubblica e clinica e una grave violazione dei diritti umani delle donne.

1.3. Il CESE ritiene che la questione debba essere affrontata con la massima urgenza e chiede la ratifica e l'attuazione della convenzione 190 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla violenza e sulle molestie (in particolare la sua raccomandazione 206) e della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (convenzione di Istanbul); chiede inoltre che i due testi siano promossi e attuati in tutti gli Stati membri e a livello dell'UE.

1.4. Secondo il CESE, la direttiva (UE) 2024/1385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica dovrebbe affrontare tutte le forme di violenza nei confronti delle donne che non vi figurano già, come, ad esempio, la violenza istituzionale, la prostituzione, la pornografia a fini commerciali o di sfruttamento, lo sfruttamento riproduttivo, la violenza vicaria, la sottomissione chimica e le molestie di strada, nonché le molestie sessuali e di genere e la sterilizzazione forzata delle donne con disabilità.

1.5. Il CESE ritiene che la violenza sessuale e lo stupro dovrebbero essere inclusi nella direttiva come forma di violenza e configurati come reato sulla base dell'assenza di consenso (analogamente alla convenzione di Istanbul). È indispensabile definire il «consenso» relativo alla violenza sessuale, poiché il concetto stesso di violenza sessuale si fonda sull'esistenza o sull'assenza di consenso.

1.6. Il CESE ritiene che la violenza nei confronti delle donne e delle ragazze, compreso lo stupro, dovrebbe essere inclusa tra gli «euroreati» (reati che presentano una dimensione transnazionale) di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

1.7. Il CESE ritiene che occorra includere misure specifiche nei settori del dialogo sociale, della contrattazione collettiva e dei negoziati con le parti sociali, al fine non solo di favorire l'occupazione e promuovere l'occupabilità delle vittime di violenza di genere, assicurando maggiore protezione della vita privata delle vittime e ambienti sicuri per tutte le donne, ma anche di combattere le molestie sessuali sul lavoro.

1.8. Si dovrebbe inoltre prestare particolare attenzione alle donne e alle ragazze appartenenti a minoranze etniche e/o culturali, come i Rom e le donne migranti — e in particolare alle donne migranti in situazione amministrativa irregolare — attuando misure di sostegno specifiche per assicurare la loro protezione dalla discriminazione sistemica e dalla violenza istituzionale. Inoltre, quando sono vittime di reati motivati dalla loro origine etnica, bisognerebbe tenere conto di tale motivazione nel muovere un'azione penale contro gli autori di questi reati.

1.9. Le donne con disabilità subiscono discriminazioni multiple e intersezionali a causa sia del loro genere che della loro disabilità. Sebbene le donne con disabilità abbiano maggiori probabilità di subire violenza domestica, la direttiva non stabilisce l'obbligo di disaggregare i dati statistici per disabilità e occorre quindi prevederlo.

1.10. Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che negli articoli finali della direttiva non figura alcun riferimento alla sterilizzazione forzata come reato. Questa forma di violenza dovrebbe invece essere considerata un problema di salute pubblica con conseguenze a lungo termine.

1.11. Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che la violenza fisica, psicologica e sessuale che è un elemento costitutivo della prostituzione non sia stata inclusa tra le forme di violenza nei confronti delle donne, sulla falsariga di quanto stabilito nella direttiva 2011/36/UE⁽¹⁾ concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. Ritiene inoltre che la gestazione per altri a fini di lucro e lo sfruttamento riproduttivo avrebbero dovuto essere inclusi nella direttiva (UE) 2024/1385 come forma di violenza nei confronti delle donne.

1.12. Il CESE osserva con preoccupazione che le restrizioni che impediscono alle donne di accedere gratuitamente all'interruzione volontaria della gravidanza in maniera sicura e le molestie subite in tale contesto, in particolare in prossimità delle cliniche, non sono considerate forme specifiche di violenza nei confronti delle donne.

1.13. Il CESE è profondamente preoccupato per le affermazioni in cui si nega che la violenza contro le donne e le ragazze costituisce una forma specifica di violenza motivata dal loro genere e in cui si sostengono punti di vista patriarcali, espressi in particolare da gruppi religiosi fondamentalisti. Sono fonte di preoccupazione anche le attività dell'estrema destra, che attacca l'obiettivo della parità tra donne e uomini e nega la violenza e la discriminazione strutturali di cui sono vittime le donne e le ragazze, attendendo in tal modo ai valori e ai principi sanciti all'articolo 2 del TFUE.

1.14. L'istruzione svolge un ruolo capitale nella definizione dei ruoli e degli stereotipi di genere; pertanto, è opportuno porre maggiormente l'accento sulla sua funzione di prevenzione, anche in materia di educazione sessuale, in tutte le sue fasi. La comunità dell'istruzione, le diverse organizzazioni della società civile (in particolare, le associazioni femministe e per la difesa dei diritti umani), le parti sociali e le comunità interessate dovrebbero essere esplicitamente incluse nella cooperazione istituzionale volta al fine di prevenire e combattere la violenza di genere.

2. Osservazioni generali

2.1. La violenza nei confronti delle donne e delle ragazze costituisce una violazione dei diritti umani e rappresenta una delle forme più persistenti di discriminazione fondata sul genere: la forma più grave e brutale è rappresentata dall'omicidio di una donna in quanto tale, un atto di violenza che costituisce un femminicidio. Dalle statistiche emerge che 2 donne su 10 hanno subito violenza fisica e/o sessuale da parte di un partner o amico, 3 donne su 10 da parte di un parente o un familiare, 10 donne su 20 sono state vittime di molestie sessuali e almeno 2 donne sono assassinate ogni giorno nell'UE da un partner intimo o da un familiare.

(1) GUL 101 del 15.4.2011, pag. 1.

2.2. L'OMS segnala che circa il 30 % delle donne è oggetto di violenza da parte di un partner intimo (anche indicata con l'acronimo IPV, dall'inglese *intimate partner violence*) nel corso della loro vita, precisando che si registrano significative variazioni regionali.

2.3. L'OMS riconosce che la violenza nei confronti delle donne, in particolare nel contesto delle relazioni domestiche o coniugali, costituisce un grave problema in termini di salute pubblica e clinica e una violazione dei diritti umani delle donne. Il fenomeno rispecchia anche l'estensione delle disuguaglianze di genere e della discriminazione cui sono confrontate le donne. Le ripercussioni di questa violenza sulla salute fisica, mentale, sessuale e riproduttiva delle donne possono produrre effetti di cui possono risentire per tutta la vita.

2.4. Il CESE ritiene imprescindibile e urgente affrontare la questione e chiede pertanto che tutti gli Stati membri dell'UE procedano alla ratifica e all'attuazione della convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sulla violenza e sulle molestie (convenzione 190 dell'OIL) e, in particolare, della sua raccomandazione 206 sulla violenza e le molestie, nonché della convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (convenzione di Istanbul).

2.5. Il CESE accoglie con favore la direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica ⁽²⁾, che costituisce la normativa più completa per combattere efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica. La direttiva qualifica come reato a livello dell'UE determinate forme di violenza contro le donne, offline e online; impone inoltre agli Stati membri di mettere in atto solide misure di prevenzione, tutela, accesso alla giustizia, sostegno, coordinamento e cooperazione tra le autorità.

2.6. L'obiettivo principale del presente parere consiste nel fornire una valutazione delle carenze individuate nel testo finale della direttiva, anche per quel che concerne le forme assunte dalla violenza contro donne e ragazze e i mezzi per usare loro violenza che non sono contemplati dalla direttiva summenzionata. Lo scopo è offrire una prospettiva che prenda realmente in considerazione una politica globale comune contro la violenza di genere, offrendo una strategia generale ed efficace contro questa violazione dei diritti umani sul territorio dell'Unione.

2.7. Secondo il CESE, la direttiva dovrebbe includere tutte le forme di violenza nei confronti delle donne che non vi figurano già, come — ad esempio — la violenza istituzionale, la prostituzione, la pornografia a fini commerciali o di sfruttamento, lo sfruttamento riproduttivo, la violenza vicaria, la sottomissione chimica e le molestie di strada, nonché le molestie sessuali e di genere e la sterilizzazione forzata delle donne con disabilità.

2.8. A giudizio del CESE, è importante garantire una maggiore protezione della vita privata delle vittime, visto che, nella sua formulazione attuale, l'articolo 20 della direttiva potrebbe interferire con la loro vita privata ed esporle a giudizi sul loro comportamento, determinando una vittimizzazione secondaria.

2.9. A tale riguardo, il CESE ritiene che la violenza sessuale e lo stupro dovrebbero essere inclusi nella direttiva come forma di violenza e configurati come reato sulla base dell'assenza di consenso. È fondamentale introdurre una definizione di «consenso» in relazione alla violenza sessuale, poiché il concetto stesso di violenza sessuale si fonda sull'esistenza o sull'assenza di consenso.

2.10. Il CESE ritiene che la violenza nei confronti delle donne e delle ragazze, compreso lo stupro, dovrebbe essere inclusa tra gli «euroreati» (reati che presentano una dimensione transnazionale) di cui all'articolo 83, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.11. Il CESE ritiene che occorra includere misure specifiche nei settori del dialogo sociale, della contrattazione collettiva e dei negoziati con le parti sociali, al fine non solo di favorire l'occupazione e promuovere l'occupabilità delle vittime di violenza di genere, assicurando maggiore protezione della vita privata delle vittime e ambienti sicuri per tutte le donne, ma anche di combattere le molestie sessuali sul lavoro, come peraltro già stabilito nell'accordo quadro europeo sulle molestie e la violenza sul luogo di lavoro siglato nel 2007 ⁽³⁾.

⁽²⁾ Direttiva (UE) 2024/1385 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica (GU L, 2024/1385, 24.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj>).

⁽³⁾ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0686:FIN:IT:PDF>.

2.12. Si dovrebbe inoltre prestare particolare attenzione alle donne e alle ragazze appartenenti a minoranze etniche e/o culturali, come i Rom e le donne migranti — e in particolare alle donne migranti in situazione amministrativa irregolare — attuando misure di sostegno specifiche per assicurare la loro protezione dalla discriminazione sistemica e dalla violenza istituzionale. Inoltre, quando sono vittime di reati motivati dalla loro origine etnica, bisognerebbe tenere conto di tale motivazione nel muovere un'azione penale contro gli autori di questi reati.

2.13. Il CESE ritiene inoltre che la direttiva (UE) 2024/1385 avrebbe dovuto dare maggiore rilievo alle donne con disabilità ed esprime preoccupazione per il fatto che non figurino alcun riferimento alla sterilizzazione forzata come reato.

2.14. La correlazione tra genere, disabilità e violenza è complessa. Le donne con disabilità subiscono infatti discriminazioni multiple e intersezionali a causa sia del loro genere che della loro disabilità, e le più esposte a questo rischio sono le donne con problemi di salute mentale e disabilità psicosociali e/o intellettive. Queste forme di violenza dovrebbero pertanto essere considerate un problema di salute pubblica con conseguenze a lungo termine.

2.15. Malgrado gli elementi di prova a livello mondiale, che mostrano che le donne con disabilità hanno una probabilità da due a cinque volte superiore di subire violenza domestica rispetto alle donne senza disabilità ⁽⁴⁾, e sebbene questa forma di violenza abbia un impatto di vasta portata sulla salute fisica e mentale e sul benessere delle vittime, la direttiva non stabilisce l'obbligo di disaggregare i dati statistici per disabilità.

2.16. Il CESE esprime preoccupazione per il fatto che violenza fisica, psicologica e sessuale che è un elemento costitutivo della prostituzione non sia stata inclusa tra le forme di violenza nei confronti delle donne, sulla falsariga di quanto stabilito nella direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che propone che gli Stati membri adottino le misure necessarie per qualificare come reato il ricorso a servizi oggetto dello sfruttamento della prostituzione altrui o di altre forme di sfruttamento sessuale.

2.17. Il CESE ritiene inoltre che le misure di cui all'articolo 11 della direttiva 2011/36/UE debbano essere dissociate dalle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva 2004/81/CE del Consiglio ⁽⁵⁾, secondo cui il periodo di riflessione non conferisce un diritto di soggiorno.

2.18. Ritiene inoltre che la gestazione per altri a fini di lucro e lo sfruttamento riproduttivo avrebbero dovuto essere inclusi nella direttiva (UE) 2024/1385 come forma di violenza nei confronti delle donne.

2.19. Secondo il CESE, il rinvio delle vittime ai servizi di assistenza dovrebbe essere non solo gratuito, tempestivo e coordinato, ma anche prioritario e urgente. È importante che i servizi di assistenza istituiscano un «pacchetto di base» e che il sostegno alle vittime sia considerato un settore specifico per il quale bisognerebbe intensificare la sensibilizzazione e il monitoraggio.

2.20. Il CESE sottolinea che il quadro generale dell'UE per la protezione dei diritti delle vittime di tutti i reati, comprese la strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025) e la proposta di revisione della direttiva sui diritti delle vittime, ha una portata orizzontale e si applica a tutte le vittime di reato, e sottolinea l'importanza di fornire una protezione globale dei loro diritti, come pure misure di sostegno e servizi che tengano conto della diversità delle vittime.

2.21. Le disposizioni sul diritto all'assistenza e alla protezione dovrebbero basarsi sulle esigenze individuali delle vittime, imponendo alle autorità di garantire che le valutazioni individuali tengano conto delle caratteristiche personali delle vittime, compresi il sesso e il genere ⁽⁶⁾. Ai sensi della direttiva sui diritti delle vittime, le vittime di violenza nei confronti delle donne e di violenza domestica sono considerate vittime vulnerabili e necessitano di misure di sostegno e protezione specialistiche, come il sostegno psicologico gratuito per tutto il tempo necessario.

⁽⁴⁾ Hughes K, Bellis MA, Jones L, Wood S, Bates G, Eckley L, McCoy E, Mikton C, Shakespeare T, Officer A, *Prevalence and risk of violence against adults with disabilities: a systematic review and meta-analysis of observational studies*, Epub 2012 Feb 28. PMID: 22377290.

⁽⁵⁾ Direttiva 2004/81/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, riguardante il titolo di soggiorno da rilasciare ai cittadini di paesi terzi vittime della tratta di esseri umani o coinvolti in un'azione di favoreggiamento dell'immigrazione illegale che cooperino con le autorità competenti (GU L 261 del 15.1.2019, pag. 19).

⁽⁶⁾ GU C, C/2024/1592, 5.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1592/oj>.

2.22. Il CESE accoglie favorevolmente le disposizioni in materia di formazione e informazione dei professionisti del settore, due temi ampiamente trattati all'articolo 36 della direttiva (UE) 2024/1385. Il CESE aveva già sostenuto che occorre fornire informazioni alle vittime di violenza di genere, comunicare con loro e sostenerle, sulla base delle loro esigenze, in modo da facilitare la denuncia e l'efficace perseguimento dei reati commessi ⁽⁷⁾.

2.23. Il CESE esprime preoccupazione per la mancanza di coordinamento tra i servizi generali (come i servizi di assistenza sanitaria per la salute fisica e mentale) e i servizi specializzati nella lotta contro la violenza nei confronti delle donne. È fondamentale garantire la collaborazione intersettoriale tra i servizi specializzati di sostegno alle vittime, i servizi di assistenza sociale, i settori dell'assistenza sanitaria per la salute fisica e mentale, le autorità di contrasto e il sistema giudiziario.

2.24. Il CESE osserva che i servizi sanitari, compresi quelli relativi alla salute mentale e alla salute sessuale e riproduttiva, avrebbero dovuto essere integrati nell'elenco dei servizi di assistenza essenziali per le vittime che figura nella direttiva (UE) 2024/1385. Esorta tutti gli Stati membri dell'UE a eliminare ogni ostacolo all'accesso alla contraccezione di emergenza e ai servizi gratuiti di interruzione volontaria di gravidanza a seguito di stupro.

2.25. Considerato il ruolo svolto dall'istruzione nella definizione dei ruoli e degli stereotipi di genere, è opportuno porre maggiormente l'accento sulla sua funzione di prevenzione, anche in materia di educazione sessuale, in tutte le fasi dell'istruzione. Inoltre, la comunità dell'istruzione, le diverse organizzazioni della società civile (in particolare le associazioni femministe e per la difesa dei diritti umani), le parti sociali e le comunità interessate dovrebbero essere esplicitamente incluse nella cooperazione istituzionale. L'istruzione e le informazioni accessibili sulla salute riproduttiva dovrebbero essere mirate e adattate alle esigenze specifiche delle donne e delle ragazze, grazie anche a formati di facile lettura e comprensione, in modo da raggiungere le donne e le ragazze che provengono da contesti culturali e sociali differenti, sono affette da disabilità diverse, si trovano in una condizione di analfabetismo o appartengono ad altri gruppi vulnerabili ⁽⁸⁾.

2.26. I media svolgono un ruolo importante nella condivisione di informazioni che possono perpetuare, oppure contrastare, narrazioni dannose sulla violenza di genere, contribuendo alle risposte sociali e pubbliche sulla violenza di genere e influenzando tali risposte. Pertanto, i servizi giornalistici dedicati alla violenza di genere dovrebbero seguire i principi dell'etica professionale ⁽⁹⁾.

2.27. A giudizio del CESE, gli ostacoli all'accesso alla salute sessuale e riproduttiva e ai relativi diritti costituiscono una forma specifica di violenza nei confronti delle donne e devono pertanto essere considerati tali, come nel caso della violenza ginecologica e ostetrica.

2.28. Il CESE osserva con preoccupazione che le restrizioni che impediscono alle donne di accedere gratuitamente all'interruzione volontaria della gravidanza in maniera sicura, nonché le molestie subite in tale contesto, in particolare in prossimità delle cliniche, non sono considerate forme specifiche di violenza nei confronti delle donne. I diritti delle donne in relazione alla loro sessualità e ai loro diritti riproduttivi devono garantire loro il diritto di decidere liberamente in merito all'interruzione volontaria della gravidanza e il diritto all'aborto. Di fronte agli attacchi sistematici da parte di gruppi fondamentalisti e di estrema destra, il CESE ritiene necessario introdurre negli Stati membri le misure giuridiche necessarie per garantire non solo questo diritto, ma anche il suo libero esercizio.

2.29. Il Comitato osserva inoltre con preoccupazione che la direttiva non affronta la questione del diritto degli orfani delle vittime di violenza contro le donne di condurre una vita soddisfacente, in condizioni di libertà e uguaglianza.

2.30. Il CESE invita i prestatori di servizi di salute mentale a promuovere percorsi di guarigione e benessere e a garantire la sicurezza delle persone sopravvissute alla violenza sessuale e di genere. Tutti i professionisti della salute mentale dovrebbero avere una buona conoscenza della natura e delle dinamiche legate al genere dei vari tipi di violenza contro le donne (specialmente le caratteristiche tipiche della violenza domestica, sessuale o esercitata da un partner intimo), degli effetti sulla salute mentale e delle intersezioni tra tale violenza, la salute mentale e altre forme di oppressione, tra cui il razzismo, la transfobia, l'abilismo e la povertà.

⁽⁷⁾ GU C 443 del 22.11.2022, pag. 93, punto 3.22, e GU C, C/2024/1592, 5.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1592/oj>.

⁽⁸⁾ GU C 443 del 22.11.2022, pag. 93.

⁽⁹⁾ *Reporting on violence against women and girls: a handbook for journalists* [Informare sulla violenza contro le donne e le ragazze: manuale ad uso dei giornalisti] (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000371524>).

2.31. La mancata fornitura di assistenza, servizi e sostegno in materia di salute mentale alle vittime di violenza domestica, che a causa dei traumi subiti sono inevitabilmente segnate da ferite profonde sul piano della salute mentale, costituisce una grave violazione dei diritti umani. Oltretutto, anche il mancato accesso a strutture che potrebbero aiutarle a ricostruire la loro vita, permettendo loro, ad esempio, di godere di un tenore di vita adeguato, della protezione sociale, della riabilitazione e dell'abilitazione, e di accedere al lavoro e all'occupazione nonché alla giustizia, costituirebbe una violazione dei loro diritti umani.

2.32. Il CESE è profondamente preoccupato per le affermazioni in cui si nega che la violenza contro le donne e le ragazze costituisce una forma specifica di violenza motivata dal loro genere e in cui si sostengono punti di vista patriarcali, espressi in particolare da gruppi religiosi fondamentalisti. Sono fonte di preoccupazione anche le attività dell'estrema destra, che attacca l'obiettivo della parità tra donne e uomini e nega la violenza e la discriminazione strutturali di cui sono vittime le donne e le ragazze, attentando in tal modo ai valori e ai principi sanciti all'articolo 2 del TFUE.

3. Osservazioni particolari

3.1. Ai fini della preparazione del presente parere d'iniziativa, in due Stati membri è stata realizzata una missione conoscitiva volta a esaminare le prospettive nazionali e l'attuazione degli obblighi giuridici, attuali e futuri, sulla protezione delle vittime di violenza di genere e di violenza domestica. I due paesi scelti per la realizzazione della missione conoscitiva sono stati la Lituania e la Spagna. L'allegato 1 riporta una sintesi dei principali risultati delle due missioni conoscitive, che mette in evidenza i contributi delle organizzazioni della società civile (OSC), delle parti sociali e delle autorità nazionali competenti in materia ⁽¹⁰⁾.

Bruxelles, 26 febbraio 2025

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Oliver RÖPKE

⁽¹⁰⁾ <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/violence-against-women-human-rights-issue-state-play-measures-across-eu>.