

**Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio  
sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica  
COM(2022)105 final dell'8 marzo 2022**

*Nota tecnica per l'esame dell'iniziativa nelle competenti Commissioni assembleari  
a cura di Elena Cantoni, Cristina Karadole, Angelina Mazzocchetti, Europe Direct Emilia-Romagna*

**1. La strategia europea per la parità di genere e la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica**

La promozione della parità tra donne e uomini è un pilastro dell'Unione Europea ed ha ripercussioni in tutti i settori su cui è competente l'UE, in virtù dei trattati. A questo proposito, la Commissione europea ha presentato, nel marzo 2020, la **Strategia per la parità di genere 2020-2025**<sup>1</sup> che individua sei obiettivi principali:

1. Liberarsi della violenza e degli stereotipi;
2. Realizzarsi in un'economia basata sulla parità di genere;
3. Svolgere in pari misura ruoli dirigenziali nella società;
4. Integrare la dimensione di genere e promuovere una prospettiva intersezionale nelle politiche dell'UE;
5. Finanziare azioni che consentano di compiere passi avanti in materia di parità di genere nell'UE;
6. Affrontare il problema dell'emancipazione femminile a livello mondiale.

All'interno della Strategia per la parità 2020-2025 il tema della violenza sulle donne, la più grave discriminazione fra quelle perpetrate contro le donne, assume un ruolo preminente. Ma, l'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze rappresentano anche il quinto obiettivo di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite<sup>2</sup>. Tale obiettivo, che è

---

<sup>1</sup> [COM\(2020\) 152 final del 5/3/2020](#)

<sup>2</sup> L'obiettivo n. 5 dell'Agenda 2030 consiste nel *"Raggiungere l'uguaglianza di genere e l'empowerment (maggiore forza, autostima e consapevolezza) di tutte le donne e le ragazze"*. Inoltre, l'obiettivo n.5 si prefigge di raggiungere degli scopi specifici, speculari rispetto a quelli stigmatizzati nella Strategia Europea per la parità:

5.1 *Porre fine a ogni forma di discriminazione nei confronti di tutte le donne, bambine e ragazze in ogni parte del mondo*

5.2 *Eliminare ogni forma di violenza contro tutte le donne, bambine e ragazze nella sfera pubblica e privata, incluso il traffico a fini di prostituzione, lo sfruttamento sessuale e altri tipi di sfruttamento*

5.3 *Eliminare tutte le pratiche nocive, come il matrimonio delle bambine, forzato e combinato, e le mutilazioni dei genitali femminili*

5.4 *Riconoscere e valorizzare il lavoro di cura e il lavoro domestico non retribuiti tramite la fornitura di servizi pubblici, infrastrutture e politiche di protezione sociale e la promozione della responsabilità condivisa all'interno del nucleo familiare, secondo le caratteristiche nazionali*

5.5 *Garantire alle donne la piena ed effettiva partecipazione e pari opportunità di leadership a tutti i livelli del processo decisionale nella vita politica, economica e pubblica*

5.6 *Garantire l'accesso universale alla salute sessuale e riproduttiva e ai diritti riproduttivi, come concordato in base al "Programma d'azione della Conferenza Internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo"[1] e la "Piattaforma di Azione di Pechino"[2] ed ai documenti finali delle conferenze di revisione*

trasversale e interconnesso rispetto agli altri obiettivi, risulta imprescindibile per uno sviluppo inclusivo e sostenibile e per la ripresa economica, a beneficio di tutta la società e dell'umanità intera. Ed è in questo quadro che si inserisce la **proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica**<sup>3</sup> che ha l'obiettivo di riunire in un unico strumento le misure previste dal diritto europeo al fine di stabilire norme valide in tutti gli stati membri e garantire un livello minimo di protezione alle vittime di violenza, sia online che offline, per prevenire gli episodi di violenza, rafforzare la protezione delle vittime e dei testimoni e punire i trasgressori. Infatti, sebbene l'Unione europea abbia avuto un ruolo preminente nella protezione delle vittime<sup>4</sup> di reato e sia stata pioniera nella protezione delle donne vittime di violenza<sup>5</sup>, ad oggi manca uno strumento unitario che si occupi sia del diritto sostanziale che processuale del fenomeno della violenza maschile sulle donne, strumento che verrà ad esistere successivamente al processo di approvazione della proposta di direttiva oggetto della presente analisi.

Oltre a ciò, l'UE con la proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica intende attuare uno strumento specifico e puntuale per combattere questo fenomeno all'interno di un insieme di normative già esistenti: la proposta di direttiva sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica consiste in una *lex specialis* della Direttiva 2012/29/UE.

Nella proposta di direttiva summenzionata, vengono definiti gli elementi sostanziali di alcuni reati, come il reato di stupro, ma vengono definite anche norme che riguardano il funzionamento del processo penale, come la protezione dei testimoni.

Come su indicato, la strategia europea prende in considerazione anche altri punti fondamentali per una vera e propria parità uomo-donna. Tuttavia, la strategia è stata presentata nel marzo 2020 e perciò prima della pandemia da Covid-19. A tale proposito, la Commissione ha opportunamente pubblicato sia nel 2021<sup>6</sup> sia nel 2022<sup>7</sup> i "*report on gender equality in the EU*" che, riprendendo i punti stabiliti nella strategia 2020-2025, contengono aggiornamenti e approfondimenti relativi agli effetti della pandemia da Covid-19 sulle donne.

La violenza contro le donne e la violenza domestica continuano ad essere diffuse in tutta l'Unione europea e anche nel resto del mondo. Ciò costituisce una violazione dei diritti umani e colpisce in modo sproporzionato le donne e le ragazze. Il distanziamento sociale e le restrizioni alla circolazione hanno intrappolato donne e bambini a casa con i loro aggressori. I picchi di denunce e richieste d'aiuto sono stati un triste promemoria del fatto che le donne rischiano più aggressioni, rispetto agli

---

5.a Avviare riforme per dare alle donne pari diritti di accesso alle risorse economiche, come l'accesso alla proprietà e al controllo della terra e altre forme di proprietà, servizi finanziari, eredità e risorse naturali, in accordo con le leggi nazionali

5.b Migliorare l'uso della tecnologia che può aiutare il lavoro delle donne, in particolare la tecnologia dell'informazione e della comunicazione, per promuovere l'empowerment, ossia la forza, l'autostima, la consapevolezza delle donne

5.c Adottare e rafforzare politiche concrete e leggi applicabili per la promozione dell'eguaglianza di genere e l'empowerment, ossia la forza, l'autostima, la consapevolezza, di tutte le donne, bambine e ragazze a tutti i livelli.

<sup>3</sup> [COM/2022/105 final dell' 08/03/2022](#)

<sup>4</sup> [Direttiva 2012/29/UE](#) del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI

<sup>5</sup> [Direttiva 2011/99/UE](#) del 13 dicembre 2011 sull'ordine di protezione europeo

<sup>6</sup> Commissione europea, Direzione generale della Giustizia e dei consumatori, [2021 report on gender equality in the EU](#), Publications Office, 2021

<sup>7</sup> Commissione europea, Direzione generale della Giustizia e dei consumatori, [2022 report on gender equality in the EU](#), Publications Office, 2022.

uomini. Ma oltre alle ripercussioni sociali, sono da stigmatizzare anche le ripercussioni economiche della violenza sulle donne. L'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE) stima il costo della violenza di genere in tutta l'UE a 366 miliardi di euro all'anno<sup>8</sup>. Questi risultati sono circa un terzo più alti rispetto alle stime precedenti. Inoltre, un recente studio del Servizio di ricerca del Parlamento europeo (EPRS) stima i costi complessivi, delle molestie informatiche e del cyber stalking contro le donne, tra i 49 e gli 89,3 miliardi di euro<sup>9</sup>.

In tutto ciò, un'altra questione fondamentale è rappresentata dalle disparità economico-sociali fra uomini e donne; infatti, oltre all'incremento della violenza su donne e minori, l'anno 2021 - oggetto del *report on gender equality* pubblicato nel 2022 - è stato il secondo anno della pandemia, e ciò ha posto in evidenza la persistenza di alcune profonde disuguaglianze sociali ed economiche. Le donne, infatti, ricoprono ruoli lavorativi e domestici fondamentali nell'attuale assetto sociale ed economico, ma, allo stesso tempo, il loro lavoro è sistematicamente sottovalutato, nonché sottopagato, ovvero non retribuito quando si parla di lavoro domestico. Nell'Ue le donne dedicano 22 ore<sup>10</sup> alla settimana all'assistenza e al lavoro domestico contro le 9 ore degli uomini. E queste disuguaglianze sono costruite su stereotipi di genere ancora vivi; infatti, il 44% degli europei ritiene che per una donna il compito principale sia occuparsi della casa e della famiglia mentre il 43% ritiene che, per un uomo, il compito principale sia guadagnare denaro. Ed è proprio a causa della pervasività e pervicacia di questi stereotipi, che l'UE ha deciso di adottare un approccio trasversale per la parità di genere; a tal proposito, la Commissione propone l'attuazione di un quadro generale per combattere efficacemente la violenza sulle donne e la violenza domestica.

Il quadro generale verrà attuato non solo con l'adozione della proposta di direttiva in oggetto, ma anche attraverso altre linee d'azione, tra cui l'introduzione nella Proposta di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali (legge sui servizi digitali)<sup>11</sup> di disposizioni atte a rimuovere contenuti illegali al fine di contrastare il "revenge porn", e la proposta della Commissione europea<sup>12</sup> di inserire i reati di incitamento all'odio e generati dall'odio (hate crime e hate speech) all'art. 83 del TFUE.

Inoltre, in questo quadro è necessario menzionare il parere della Corte di Giustizia europea<sup>13</sup> sulla conclusione da parte dell'UE della **Convenzione di Istanbul** col quale la Corte precisa che i Trattati vietano al Consiglio di subordinare l'adozione della decisione relativa alla conclusione di tale Convenzione al previo accertamento di un "comune accordo" tra gli Stati membri a esserne vincolati, nelle materie rientranti nella loro competenza. Tuttavia, i Trattati non vietano al Consiglio di attendere, prima dell'adozione della decisione di conclusione, il raggiungimento del suddetto "comune accordo" tra gli Stati membri. Ciò significa, che anche senza l'adozione e la ratificazione da parte di tutti gli Stati Membri la Convenzione di Istanbul può essere adottata dall'UE, che quindi può esprimersi in materia di violenza sulle donne e violenza domestica, attraverso la direttiva in oggetto.

---

<sup>8</sup> [SWD\(2022\)62 final dell'8/3/2022](#)

<sup>9</sup> Vedi nota precedente

<sup>10</sup> [COM\(2020\) 152 final del 5.3.2020](#)

<sup>11</sup> COM(2020) 825 final

<sup>12</sup> COM(2021) 777

<sup>13</sup> [Parere 1/19: Parere della Corte \(Grande Sezione\) del 6 ottobre GU C 481 del 29.11.2021.](#)

## 2. Le politiche di contrasto alla violenza di genere della Regione Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna ha orientato la propria azione di contrasto alla violenza di genere, sin dalla **L.R. 6/14 “Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere”**, nel solco dell’importante cornice tracciata dalla Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), e dalla successiva legge di attuazione, dal D.L. 93/13 “Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”, convertito con modificazioni dalla L. 15 ottobre 2013, n. 119, c.d. “legge sul femminicidio”, e dagli obiettivi fissati dalla Agenda 2030 dell’Onu per uno sviluppo sostenibile.

La legge quadro regionale, infatti, ha scelto di affrontare il tema della parità di genere, dotandosi di un approccio olistico e trasversale, per intervenire sui molteplici ambiti discriminatori della soggettività femminile nella società, agendo tanto sui fronti dell’occupazione, che della corretta rappresentazione della donna sui media, del riequilibrio nella normativa elettorale, della prevenzione e contrasto alla violenza di genere, della cittadinanza di genere e rispetto delle differenze, della cooperazione internazionale, della conciliazione e condivisione delle responsabilità sociali e di cura della salute e benessere femminile.

L’attuazione della L.R. 6/14, in questi anni, è stata realizzata sotto la regia dell’Assessorato alle Pari opportunità, seguendo tre direttrici fondamentali: l’integrazione della dimensione di genere nelle politiche regionali, la promozione di una cultura della parità e contrasto degli stereotipi di genere, che sono alla base delle discriminazioni che le donne subiscono ancora nella società, la prevenzione e il contrasto della violenza contro le donne, che proprio in tale cultura sessista e discriminatoria trova alimento.

In particolare, con riferimento al titolo V della legge quadro, che reca “Indirizzi di prevenzione alla violenza di genere”, sono stati approvati **due Piani regionali dedicati al contrasto del fenomeno**: il primo nel 2016 e il secondo nell’ottobre 2021, offrendo strumenti operativi per un intervento puntuale in ambito di prevenzione e di protezione delle donne vittime di violenza, con l’obiettivo di consolidare l’esistente sistema dei servizi, costituito dai Centri antiviolenza e Case rifugio, sia pubblici che privati, e dai Centri per il trattamento di autori di comportamenti violenti. I Piani erano stati preceduti, prima dell’approvazione della L.R. 6/14 dalle “Linee di indirizzo regionali per l’accoglienza di donne vittime della violenza di genere”, adottate con DGR n. 1677/13.

Il piano del 2016, seguendo l’impianto della Convenzione di Istanbul, prevede quattro aree di intervento: la prevenzione del fenomeno della violenza maschile, con particolare riguardo alla sensibilizzazione e alla formazione delle giovani generazioni, la protezione della donna e il suo sostegno verso l’autonomia e la fuoriuscita dalle situazioni di violenza, il trattamento degli autori di comportamenti violenti e le azioni di sistema per il contrasto alla violenza.

In continuità con esso, quello del 2021 rafforza le azioni nelle aree della prevenzione e protezione e specifica i ruoli degli attori della rete di contrasto alla violenza, definendone attribuzioni e responsabilità nella parte dedicata alla governance regionale e territoriale. Il Piano regionale contro la violenza di genere è individuato tra le linee strategiche d’intervento per realizzare la parità di genere dalla Strategia regionale agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, e la sua attuazione è

sostenuta dalla Regione Emilia-Romagna, stanziando risorse statali e finanziamenti propri per la realizzazione delle azioni previste.

A norma dell'art. 18 della L.R. 6/2014 e del Piano regionale 2016, con DGR n. 335/2017 è stato istituito l'**Osservatorio regionale contro la violenza di genere**, con l'obiettivo di migliorare e ampliare le rilevazioni sul fenomeno della violenza, valendosi del fondamentale apporto dei Centri antiviolenza, i quali, a partire dal 1996, hanno elaborato ed utilizzato una scheda/questionario comune di rilevazione.

L'Osservatorio, attraverso rapporti annuali, fornisce, dal 2018, puntuali indagini dei dati dell'utenza del sistema dei servizi regionali e sull'offerta dei medesimi, da quelli di ospitalità nelle strutture a ciò dedicate, a quelli di accompagnamento al lavoro/inclusione ai percorsi di empowerment. Offre altresì approfondimenti su alcuni ambiti, come quello dell'andamento del fenomeno e della risposta dei servizi specializzati durante la pandemia Covid-19, o come l'indagine sulla violenza di genere promossa, a partire dal 2020, dal Servizio per l'integrazione sociale, il contrasto alla povertà e il terzo settore, rivolta alle associazioni di donne migranti e miste presenti sul territorio regionale.

Il Piano del 2016 ha previsto altresì l'istituzione dell'**Elenco regionale dei Centri antiviolenza e delle loro dotazioni**: sportelli, case rifugio, alloggi di transizione e con DGR n. 586/2018 sono stati definiti i requisiti necessari per l'iscrizione, al fine di assicurare un uniforme ed elevato standard qualitativo, e le modalità di iscrizione<sup>14</sup>. L'iscrizione all'Elenco regionale dei Centri Antiviolenza dell'Emilia-Romagna è condizione necessaria per poter accedere ai contributi regionali e a quelli statali trasferiti da parte della Regione; attualmente operano nel territorio regionale n. 22 Centri antiviolenza.

I Centri antiviolenza, dotati o meno di Case rifugio, presidi socio-assistenziali e culturali gestiti da donne, che forniscono accoglienza, consulenza, ascolto, sostegno a donne, anche con figli/e, minacciate o che hanno subito violenza, costituiscono, ai sensi della L.R. 2/03 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", parte integrante del sistema dei servizi alla persona e riferimento essenziale per le politiche di prevenzione della violenza sulle donne, in un'ottica di sussidiarietà con gli enti istituzionali e sono presenti in tutte le province della Regione.

Per il funzionamento di Case e Centri esistenti e per l'istituzione di nuove strutture, la Regione Emilia-Romagna utilizza, a partire dal 2014, le risorse provenienti dai finanziamenti statali di cui è destinataria.

Sulla base del proprio modello di governance, tali fondi sono ripartiti ai Comuni che gestiscono e finanziano Case e Centri attraverso convenzioni con le strutture di pertinenza del territorio, o mediante apposito avviso regionale, sempre rivolto agli enti locali, per Case e Centri di nuova apertura.

Sono attori fondamentali della rete dei servizi regionali anche i **Centri "Liberiamoci dalla violenza"** (LDV), per il trattamento della violenza di genere e intra-famigliare che hanno l'obiettivo di

---

<sup>14</sup> L'elenco è stato approvato con determina n. 13273 del 13/08/2018. Con determina n. 3084 del 22/02/2021 è stato disposto il secondo aggiornamento dell'elenco dei Centri antiviolenza (dopo un primo aggiornamento con determina 10738/2019)

accompagnare il cambiamento di uomini che praticano comportamenti violenti. La Regione sostiene dal 2011 i Centri pubblici LDV.

Con l'obiettivo di estendere il servizio a tutte le province della Regione, l'Assessorato per le Pari opportunità, con il Comune di Modena, nel 2021, ha partecipato ad un bando promosso dal Dipartimento per le pari Opportunità con un progetto per l'apertura di Centri nelle province ancora sprovviste (Ferrara, Reggio Emilia e Piacenza) e per la qualificazione dei Centri già esistenti, che è stato ammesso a finanziamento.

Operano sul territorio regionale anche **Centri privati per il trattamento di autori di comportamenti violenti**, che si trovano a Bologna, Piacenza, Reggio Emilia, Ravenna e Forlì, anch'essi finanziati nel corso del 2021.

Va anche ricordato che nel 2021 la Regione Emilia-Romagna ha coordinato con la Regione Friuli-Venezia Giulia un gruppo di lavoro a livello nazionale per definire i requisiti di funzionamento per i Centri per uomini maltrattanti: il testo è stato approvato dalle componenti tecniche della Commissione politiche sociali in data 14 dicembre 2021 ed è attualmente all'esame del Dipartimento Pari Opportunità.

L'Assessorato alle Pari opportunità rafforza la rete regionale e integrata di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, che include altresì la più vasta rete di servizi sociali e/o sanitari, con numerose azioni.

Innanzitutto, al fine di promuovere una cultura della parità, educare al rispetto delle differenze e contrastare gli stereotipi di genere, con particolare attenzione alle giovani generazioni, dal 2016, attraverso bandi finanziati annualmente con circa un milione di euro, la Regione sostiene i **progetti promossi da Enti locali e terzo settore per la promozione ed il conseguimento delle pari opportunità e il contrasto delle discriminazioni e della violenza di genere**. I progetti sono strumenti importanti per l'attività di prevenzione, rivolgendosi numerosi alle scuole attraverso attività di formazione e sensibilizzazione (con attenzione anche rispetto alle molestie on line, cyber stalking, revenge porn, hate speech, educazione ai media, ecc.) rivolte tanto a studenti e a studentesse, che a genitori e insegnanti.

Corposi anche gli interventi, che coinvolgono sempre un target giovanile, in ambito sportivo, ricreativo e della formazione professionale. Così come la maggior parte dei progetti prevedono attività di sensibilizzazione e comunicazione rivolte a tutta la cittadinanza, anche attraverso campagne di comunicazione. Particolare attenzione viene data ai progetti rivolti a donne che vivono specifiche condizioni di fragilità, incluse quelle conseguenti alla crisi sanitaria e di donne che si trovano a rischio di emarginazione sociale, discriminazione e violenza per la loro condizione di migranti, richiedenti e titolari di protezione internazionale, neo-arrivate, vittime di pratiche lesive. Nei bandi vengono valorizzati i progetti realizzati nei comuni montani nonché nei comuni che ricadono nelle aree interne, al fine di favorire una piena integrazione di tali territori nel circuito regionale e al fine di contribuire al superamento dei fattori di criticità che possono caratterizzare la limitatezza dell'offerta formativa e informativa.

Dal 2019 sono inoltre promossi dall'Assessorato Pari opportunità **bandi volti alla promozione della presenza paritaria delle donne alla vita economica del territorio**, favorendo l'accesso al lavoro, il rafforzamento dell'empowerment femminile, la qualificazione professionale e lo sviluppo di percorsi di inclusione sociale e lavorativa di donne a rischio di fragilità sociale, (come le vittime di

violenza di genere), oltre a favorire la conciliazione dei tempi di vita e lavoro e la condivisione degli impegni di cura, anche coerentemente con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali e con la Direttiva 2019/1158 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.

Nel 2017, nel 2020 e 2022 l'Assessorato Pari opportunità ha sostenuto, mediante appositi bandi e con risorse statali, progetti finalizzati all'**autonomia abitativa per le donne vittime di violenza**, per risolvere una delle principali criticità nel percorso di fuoriuscita dalla violenza, anche sulla base di quanto emerso dal confronto con i soggetti della rete attivi sui territori.

Inoltre, stante che nel 2020, con D.P.C.M. 17 dicembre 2020 recante "**Reddito di libertà per le donne vittime di violenza**", sono stati ripartiti 3 milioni di euro tra le Regioni, al fine di contenere i gravi effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, in particolare per quanto concerne le donne in condizione di maggiore vulnerabilità, nonché di favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di povertà, la Regione Emilia-Romagna è stata assegnataria di 205.528 euro e che il medesimo decreto prevedeva la possibilità di integrare le risorse con fondi regionali, e considerato l'elevato numero di domande non accolte per insufficienza di budget, con DGR n. 650 del 28/04/2022, si è provveduto a integrare la misura con uno stanziamento di 1.300.000 euro, che è stato versato ad Inps, quale ente erogatore del reddito di libertà.

Sempre sul fronte delle iniziative intraprese per fronteggiare l'emergenza Covid, nel 2020, attraverso il **Tavolo permanente per le politiche di genere**, si è avviato un percorso partecipato per identificare azioni dirette a individuare soluzioni all'emergenza, e progettare interventi strutturali per contribuire al miglioramento quali-quantitativo della presenza femminile nel mondo del lavoro, che ha rappresentato il contributo del Tavolo alla stesura del nuovo Patto per il lavoro e per il clima, e che nel 2021 ha portato a un Protocollo d'Intesa con tra Regione Emilia-Romagna e organizzazioni sociali e imprenditoriali, in materia di occupazione femminile e conciliazione.

Nel 2021 è stato realizzato un **Report per valutare l'impatto di genere dell'emergenza Covid e le azioni promosse dalla Regione per fronteggiarla**. In continuità col Report è stato redatto il Bilancio di genere-rendiconto 2020. Entrambi analizzano in ottica trasversale e di mainstreaming le azioni promosse dalla Regione per fronteggiare la crisi pandemica e sono stati redatti con la collaborazione delle Direzioni e dell'Area di integrazione sulle pari opportunità.

Inoltre, nel 2020, sono state stanziare specifiche risorse per far fronte alle esigenze straordinarie emerse durante l'emergenza sanitaria (che ha da subito messo in evidenza la situazione di accentuato rischio per le donne vittime di violenza nei contesti domestici) e consentire l'erogazione dei servizi in sicurezza come l'ospitalità di vittime di violenza in strutture ricettive per adempiere all'isolamento precauzionale prima dell'inserimento in casa rifugio, spese straordinarie di sanificazione di ambienti e materiali nonché al fine di garantire alle donne e a figli/e ospitati il contatto con l'esterno e il proseguimento delle attività lavorative e scolastiche.

In conformità agli orientamenti europei e nazionali, la Regione è da anni impegnata nel favorire il mainstreaming di genere, per affrontare le politiche di genere in modo integrato e globale, e conseguentemente contrastare le discriminazioni: la L.R. 6/14 ha formalizzato e messo a sistema strumenti già esistenti da anni in Regione (come l'Area di integrazione del punto di vista di genere

e valutazione del suo impatto sulle politiche regionali, il Piano integrato delle azioni regionali in materia di pari opportunità di genere e il Centro regionale contro le discriminazioni) e introdotto nuovi strumenti come il **Bilancio di genere** (di cui sono state realizzate già 4 edizioni) , il Tavolo regionale permanente per le politiche di genere per coordinare le azioni territoriali, istituito nel 2017 e la Conferenza delle elette, che riunisce tutte le donne con una carica elettiva in Emilia-Romagna, insediatasi nel 2016.

Non da ultimo, la recente modifica alla L.R. 6/2014 “Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere” che ha introdotto l’art. 42bis sulla **valutazione dell’impatto di genere ex ante delle leggi regionali**, affianca all’attività di rendicontazione delle azioni regionali in ottica di genere, un’attività di valutazione ex ante del livello di integrazione della dimensione di genere delle politiche regionali. Allo stato attuale è in via di definizione una proposta di Regolamento attuativo per la valutazione dell’impatto di genere delle leggi regionali, che definisce ambito di applicazione della valutazione ex-ante, fasi e obiettivi, parametri e criteri della valutazione e che prevede tra l’altro, l’individuazione di un set di indicatori di contesto e di impatto legati al genere; successivamente verrà istituito il Nucleo Operativo d’Impatto (NOI), cui compete la valutazione d’impatto di genere.

Inoltre, in attuazione della L.R. 6/14 e della L.R. 15/19 “Legge regionale contro le discriminazioni e le violenze determinate dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere”, nel 2021 è stato istituito il Tavolo tecnico con funzioni di **Osservatorio regionale sulle discriminazioni e violenze determinate dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere** (DGR n. 745/2021), col compito di raccogliere dati e monitorare il fenomeno e raccogliere ed elaborare buone prassi a sostegno delle finalità della legge. La Regione, sul tema del contrasto alle discriminazioni LGBT, ha inoltre avviato nel 2021 una collaborazione con l’Università di Padova<sup>15</sup>, che realizzerà entro il 31 dicembre 2022 una ricerca sulle discriminazioni e sulle violenze determinate dall’orientamento sessuale e dall’identità di genere.

Sul tema del linguaggio e della comunicazione di genere, fondamentali per il cambiamento culturale e la lotta agli stereotipi di genere, spesso all’origine di comportamenti maschili violenti, nel 2015 sono state redatte le “Linee guida in ottica di genere della Regione Emilia-Romagna”, frutto di un percorso formativo rivolto ai/alle comunicatori/ici dell’amministrazione per promuovere un’**attenzione al genere nella comunicazione istituzionale**, da cui è stato prodotto uno strumento di autoformazione in e-learning reso disponibile nella piattaforma regionale SELF per gli Enti del territorio.

Nel 2014 è stato sottoscritto dalla Regione in collaborazione con il Corecom un "**Protocollo di intesa su Donne e media**" con l’Università di Bologna, l’Ordine dei giornalisti, il Master in Giornalismo, la Scuola superiore di giornalismo, Fnsi, Aser, Aeranti-Corallo, Associazione Tv locali-Frt, Giulia Emilia-Romagna, al fine di promuovere modelli di informazione/comunicazione responsabile, contrastando gli stereotipi, e favorendo in tal modo anche il contrasto alla violenza di genere.

In ambito di politiche sociali, la **L.R. 14/08 “Norme in materia di politiche per le giovani generazioni”**, grazie ai finanziamenti che ogni anno vengono stanziati attraverso un bando regionale

---

<sup>15</sup> Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata (DGR n. 800 del 31.05.2021 e Convenzione firmata il 10 giugno 2021)

rivolto agli Enti Locali, sostiene progetti, svolti in collaborazione con le scuole, le realtà del Terzo Settore, le associazioni, i Distretti socio-sanitari, con l'obiettivo di coinvolgere ragazze e ragazzi in attività che favoriscano la costruzione di relazioni positive, il rispetto tra generi e culture differenti, superando stereotipi e pregiudizi. Numerose delle progettualità sostenute dalla Regione negli ultimi anni si sono realizzate all'interno degli spazi di aggregazione giovanile e negli Informagiovani ed hanno avuto al centro attività di *peer education*, nonché momenti di informazione sul fenomeno del **bullismo e del cyberbullismo**. Inoltre, attraverso linguaggi multimediali e creativi si è lavorato, con un'ottica attenta al genere, per aiutare ragazze e ragazzi con difficoltà di socializzazione.

La Regione da anni promuove inoltre **percorsi formativi diretti alle figure professionali coinvolte** nella prevenzione e nel contrasto della violenza contro le donne, dedicati quindi al personale dei Servizi di emergenza urgenza e della rete ospedaliera, territoriale, sanitaria e sociale, nonché diretti a sensibilizzare la rete dei medici di base, al fine di migliorare le capacità di accoglienza delle donne che subiscono violenza e dei loro figli.

La Regione ha divulgato ai medici di medicina generale e ai pediatri di libera scelta l'opuscolo "Se chiedo aiuto mi porteranno via i bambini?", in collaborazione col Tribunale per i Minorenni di Bologna, con lo scopo di far conoscere quale tutela è assicurata alle donne con bambini, nei casi in cui subiscono violenza da parte del partner.

Sempre in tema di **tutela minori**, sono state adottate anche le Linee di indirizzo regionali per l'accoglienza e la cura di bambini e adolescenti vittime di maltrattamento/abuso e i relativi quaderni clinici per il professionista, monitorandone l'applicazione e svolgendo la formazione degli operatori dei servizi.

Sono stati attivati, inoltre, interventi di educazione alla sessualità nelle scuole da parte degli Spazi Giovani consultoriali in tutte le AUSL della Regione<sup>16</sup>.

Sul fronte dell'**occupazione e dell'imprenditoria femminile**, oltre alle numerose azioni messe in campo in attuazione degli obiettivi del Patto per il lavoro e il clima del 2015 dagli Assessorati di competenza si segnalano le azioni previste dal POR Programma Operativo Regionale Fondo Sociale Europeo, e in particolare quelle previste dal FSE Asse II – Inclusione sociale e lotta contro la povertà, azioni rivolte a favorire l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale delle persone fragili e vulnerabili, attraverso azioni di accompagnamento, misure di orientamento e formazione, eventualmente accompagnate dai necessari servizi di supporto e di personalizzazione, tirocini di orientamento e formazione o di inserimento/reinserimento (tip. C e D - L.R. 7/13), mediante cui sono state approvate anche operazioni finalizzate a sostenere le azioni di inclusione lavorativa di persone vittime di tratta e/o di violenza, anche di genere, in carico ai servizi competenti.

Nel 2021 è stato istituito il "**Fondo regionale per l'imprenditoria femminile e women new deal**"<sup>17</sup> per favorire l'avvio, la crescita e il consolidamento di attività imprenditoriali a conduzione femminile, con la maggioranza dei soci donne e professioniste, e che ha previsto tra i criteri per la valutazione dei progetti, anche le ricadute positive in termini occupazionali, e lo sviluppo dei

---

<sup>16</sup> Dal 2014 viene realizzato il progetto regionale W l'amore (progetto di educazione socio-affettiva e sessuale rivolta ai preadolescenti con materiali strutturati per studenti e per gli insegnanti e/o educatori) che è stato attivato in tutte le Aziende USL della Regione (eccetto la AUSL di Piacenza).

<sup>17</sup> D.G.R. n. 935 del 21/06/2021

percorsi di inclusione sociale e lavorativa di donne a rischio di fragilità sociale, tra cui le donne vittime di violenza di genere.

Infine, va ricordato l'accordo sul tema delle **molestie e la violenza nei luoghi di lavoro** siglato da Confindustria Emilia-Romagna e CGIL, CISL, UIL dell'Emilia-Romagna nel 2017.

Nel settore della promozione culturale e dello spettacolo dal vivo, all'interno dei programmi di attività annuali presentati dai soggetti convenzionati sulla base della normativa regionale, sono stati sostenuti numerosi progetti che affrontano tematiche relative alla parità e alle discriminazioni di genere.

La Regione promuove e attua altresì **interventi di cooperazione con i paesi in via di sviluppo e in via di transizione**, in linea con i principi e le strategie definiti a livello internazionale, comunitario e nazionale in materia di cooperazione allo sviluppo, in particolare in attuazione degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 dell'ONU. Il settore prevalente di intervento è quello dello sviluppo economico. Altro tema sviluppato è l'inclusione di donne disabili e il contrasto alle pratiche di violenza sulle donne, e in generale la lotta alla violenza di genere, che è infatti una delle violazioni più sistematiche che donne e bambine si trovano ad affrontare a livello mondiale, colpendo senza distinzione di età, etnia, o di status socio-economico, assumendo forme diverse, dalla violenza domestica e sessuale, ai matrimoni precoci, dalle mutilazioni genitali femminili (MGF) al traffico e al femminicidio.

Molto importante anche l'attività della **Fondazione vittime di reato**, attraverso un sostegno economico immediato per permettere alle vittime di affrontare in tempi brevi le problematiche più pratiche derivanti dal reato che hanno subito: la violenza contro le donne (femminicidio e tentato femminicidio, maltrattamento in famiglia, violenza sessuale), che spesso coinvolge anche i bambini, è tema ricorrente nelle richieste alla Fondazione.

Con la strategia dell'Agenda Digitale regionale 2020-2025, **Data Valley bene comune** (DVBC), approvata con Delibera dell'Assemblea legislativa il 23 febbraio 2021, la disparità di genere viene riconosciuta come una delle ineguaglianze più diffuse e invisibili del nostro contesto quotidiano, data spesso per scontata, e riprodotta anche nel mondo tecnologico. La strategia lancia dunque una sfida per imprimere un cambiamento di rotta, e nell'ambito della sfida 8 "Donne e Digitale: una risorsa indispensabile", la Strategia individua le prime azioni da realizzare per ridurre il divario di genere. Nel 2021 è stato lanciato il progetto Women in Tech, un ciclo di incontri dedicati al tema del divario di genere in ambito digitale e tecnologico, organizzati insieme a Lepida e in collaborazione con la rete regionale dei Laboratori Aperti<sup>18</sup>. Sempre nell'ambito di Data Valley Bene Comune e Agenda Digitale 2020-2025, nel 2022 è stato lanciato "Ragazze digitali", un progetto di n. 7 Summer Camp gratuiti a carattere laboratoriale nelle università dell'Emilia-Romagna, un'edizione online, e un ulteriore percorso seminariale online per avvicinare le studentesse delle scuole secondarie all'informatica e alla programmazione con un approccio creativo e divertente.

---

<sup>18</sup> La prima edizione è partita a novembre 2021, per un totale di quattro eventi ospitati presso i Laboratori Aperti di Ferrara, Rimini, Piacenza e Cesena. Un ulteriore ciclo di 6 incontri, che saranno realizzati tra giugno e ottobre 2022, sarà dedicato all'approfondimento dei temi collegati al divario digitale di genere e di come questo possa penalizzare i diritti delle donne e limitare il loro contributo alla società dell'informazione.

### 3. Illustrazione della proposta e considerazioni di merito

Scopo della proposta di direttiva in esame è fornire un quadro giuridico generale in grado di **combattere efficacemente la violenza contro le donne e la violenza domestica in tutta l'Unione europea**. Le misure ivi contenute riguardano: la configurazione dei reati pertinenti e le relative sanzioni (capo 2); la protezione delle vittime e l'accesso alla giustizia (capo 3); l'assistenza alle vittime (capo 4); la prevenzione (capo 5); il coordinamento e la cooperazione (capo 6). Il capo 1 contiene anche le definizioni dei termini chiave utilizzati nella direttiva (articolo 4).

L'analisi di merito di seguito esposta ha ad oggetto le disposizioni ritenute maggiormente rilevanti avuto riguardo alla Strategia europea per la parità di genere e alle politiche della RER, illustrate ai paragrafi precedenti, e al questionario somministrato nell'ambito della consultazione pubblica tenutasi tra giugno e luglio 2022 sulla piattaforma regionale di e-democracy PartecipaAzioni, per la quale si rimanda al paragrafo 5.

#### 3.1 Contesto e obiettivi della proposta

Preliminarmente all'analisi dell'articolato giova illustrare brevemente le considerazioni da cui la proposta prende le mosse:

- per **violenza contro le donne** si intende una forma di violenza di genere perpetrata nei confronti di donne, ragazze o bambine solo perché tali o che colpisce le donne, le ragazze o le bambine senza comune misura e che ricomprende qualunque atto di violenza che provochi o possa provocare loro danni o sofferenza fisica, sessuale, psicologica o economica. Include le minacce di compiere tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, nella sfera pubblica come nella vita privata (articolo 4), oltre a specifiche fattispecie di reato (quali, su tutte, il femminicidio, la violenza sessuale, lo stupro, le mutilazioni genitali femminili, i matrimoni precoci e forzati, lo stalking e le molestie sessuali, anche sul posto di lavoro, e ogni altro atto di violenza contro le donne o di violenza domestica che configura reato ai sensi del diritto dell'Unione e della normativa nazionale) e a molteplici forme di **violenza online**, che consiste in qualsiasi atto di violenza commesso, assistito o aggravato in tutto o in parte dall'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (tra cui la condivisione o la manipolazione non consensuale di materiale intimo e lo stalking online). Per **violenza domestica** s'intende qualsiasi atto di violenza che provochi o possa provocare danni o sofferenza fisica, sessuale, psicologica o economica, consumato all'interno della famiglia o del nucleo familiare - indipendentemente dai legami familiari biologici o giuridici ivi esistenti - tra coniugi o partner o tra ex coniugi o ex partner o tra altri familiari (come genitori e figli), a prescindere che l'autore di tali atti conviva o abbia convissuto con la vittima;
- le donne figurano per antonomasia tra le vittime di entrambe queste forme di violenza a causa dei modelli di coercizione, potere e/o controllo che le sottendono e che sono tutt'oggi causa e conseguenza insieme del fenomeno persistente, strutturale e trasversale della disparità e della discriminazione di genere;
- la violenza contro le donne e la violenza domestica costituiscono **violazioni dei diritti umani** e forme di discriminazione e atti penalmente perseguibili. Il contrasto a queste forme di

violenza rientra nell'azione della Commissione europea, sopra illustrata, mirante a proteggere i valori fondamentali della UE e a garantire il **rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**. In particolare, la violenza contro le donne e la violenza domestica ledono molti dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta, che la proposta di direttiva si prefigge invece di tutelare e rafforzare, e segnatamente il diritto alla dignità umana (articolo 1), il diritto alla vita (articolo 2), il diritto all'integrità (articolo 3), la proibizione dei trattamenti inumani o degradanti (articolo 4), il diritto alla vita privata e alla vita familiare (articolo 7), il diritto alla protezione dei dati di carattere personale (articolo 8), la non discriminazione e la parità tra donne e uomini (articoli 21 e 23), il diritto all'assistenza sociale e il diritto alla protezione della salute (articoli 34 e 35), il diritto della vittima a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47);

- combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica contribuisce a garantire un alto livello di sicurezza e il pieno godimento dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione e pertanto contribuisce a creare uno **spazio di libertà, sicurezza e giustizia** previsto dal Titolo V TFUE, Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. La proposta intende colmare le lacune e le frammentazioni normative - esistenti sia a livello di legislazione europea che di legislazioni nazionali - in materia di protezione, accesso alla giustizia, assistenza e prevenzione della violenza, rafforza la certezza del diritto ed allinea il diritto dell'Unione a norme internazionali consolidate, prima fra tutte la **Convenzione di Istanbul**;
- le misure stabilite dalla proposta di direttiva sono state concepite per rispondere alle **esigenze specifiche** delle donne, delle ragazze e delle bambine in quanto vittime per antonomasia delle forme di violenza ivi contemplate. Oltre a recepire gli obiettivi della Convenzione di Istanbul nell'ambito delle competenze della UE e ad integrarne i contenuti anche in materia di violenza online, l'approccio su cui si basa la proposta in esame è pertanto quello di individuare **misure di contrasto e prevenzione ancor più complete, dettagliate e mirate** e di definire norme minime sulle definizioni dei reati e sulle pene irrogabili. Ciò risponde al fatto che dati e lavori preparatori hanno dimostrato il persistere di una serie di lacune nei settori riguardanti l'accesso alla giustizia, i diritti e la protezione delle vittime in relazione ai procedimenti penali, l'assistenza specialistica alle vittime e la prevenzione di queste violenze. Vista l'evoluzione della violenza contro le donne e della violenza domestica negli ultimi decenni e atteso l'incremento del fenomeno della violenza online, ad avviso della Commissione è improbabile che questi tipi di reati diminuiscano in misura significativa senza un'ulteriore azione dell'UE;
- la presente direttiva è quindi il primo atto che affronta specificamente questo tipo di violenza e stabilisce, in uno strumento giuridico unico, **norme minime che consentono agli Stati membri di introdurre norme di livello più elevato** lasciando loro la **flessibilità** necessaria per tener conto delle situazioni specifiche di ciascun paese (articolo 46). Ciò dovrebbe garantire un'ampia protezione dei diritti fondamentali e **migliorare la situazione sociale delle vittime** e della società nel suo insieme grazie al quadro completo di obblighi che verrebbero introdotti. L'articolo 82, paragrafo 2, TFUE fornisce la base giuridica per stabilire norme minime riguardanti i diritti delle vittime di reato nella misura necessaria a facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale per questioni di dimensione transnazionale;

- la direttiva lascia impregiudicata l'applicazione delle numerose norme previste da altre direttive UE, che continueranno ad applicarsi per gli aspetti di carattere generale: direttiva 2012/29/UE ("**direttiva sui diritti delle vittime**"), che si applica a tutte le vittime di reato e stabilisce norme minime riguardanti i diritti, la protezione e l'assistenza alle vittime di reato nell'UE; direttiva 2011/99/UE ("**direttiva sull'ordine di protezione europeo**") e regolamento (UE) n. 606/2013 ("**regolamento sul riconoscimento reciproco**"), norme dell'UE sugli ordini di protezione europei che consentono il riconoscimento transfrontaliero degli ordini di protezione emessi a norma del diritto nazionale e prevedono, nei rispettivi ordinamenti nazionali, l'emanazione di misure urgenti di allontanamento e di ordini di protezione; direttiva 2011/93/UE ("**direttiva contro gli abusi sessuali sui minori**") che prevede misure di prevenzione, protezione, sostegno e accesso alla giustizia per i minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale e di pornografia minorile. Con riferimento ai minori, l'articolo 45 della presente direttiva va a modificare l'articolo 3 della direttiva 2011/93/UE a fini di coerenza con la nuova disciplina del reato di stupro, garantendo lo stesso grado di protezione ai minori che hanno raggiunto l'età del consenso sessuale e definendo un reato specifico per i minori di età inferiore a quella del consenso sessuale; la direttiva 2011/36/UE ("**direttiva anti-tratta**") che prevede misure di prevenzione, protezione, sostegno e accesso alla giustizia per le vittime della tratta di esseri umani; direttiva 2004/80/CE del Consiglio ("**direttiva sull'indennizzo**") che consente alle vittime di reati intenzionali violenti di chiedere un risarcimento da parte dello Stato; le "**direttive sulla parità di genere**" 2004/113/CE del 13 dicembre 2004 che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, 2006/54/CE del 5 luglio 2006 riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, 2010/41/UE del 7 luglio 2010 sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma. La direttiva è inoltre coerente con la proposta di regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali ("**legge sui servizi digitali**"), che si prefigge di proteggere i diritti fondamentali online e affrontare i rischi presenti su internet, compresi quelli riguardanti la sicurezza online delle donne, disciplinando responsabilità e trasparenza dei prestatori di servizi online (si pensi, ad esempio, agli obblighi di rimozione dei contenuti illegali). L'articolo 48 precisa che le disposizioni specifiche di prevenzione, protezione e assistenza previste dalla presente direttiva si applicheranno in aggiunta a quelle della direttiva sui diritti delle vittime, della direttiva anti-tratta e della direttiva sugli abusi sessuali sui minori, così da garantire alle vittime la protezione di tutte le direttive ad esse applicabili.

### 3.2 Analisi dell'articolato

La direttiva fissa norme minime per prevenire e combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica riguardanti (articolo 1):

- a) la definizione dei reati e delle sanzioni in materia di sfruttamento sessuale femminile e minorile e di criminalità informatica;
- b) i diritti delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica prima, durante o dopo il procedimento penale;

c) la protezione e l'assistenza delle vittime.

L'articolo 2 rubricato "Vittime a maggior rischio di violenza e rischi specifici" prevede altresì che, nell'applicare la presente direttiva, sia prestata particolare attenzione al **rischio di intimidazione, ritorsione, vittimizzazione secondaria e ripetuta e alla necessità di tutelare la dignità e l'integrità fisica delle vittime**. Questa disposizione di carattere generale identifica sin da subito alcuni profili peculiari inerenti alle forme di violenza qui trattate e in particolare richiama il concetto di **vittimizzazione secondaria**, con la quale si intende una situazione in cui la vittima subisce ulteriori danni a causa del modo in cui viene trattata dalle istituzioni e dai singoli. La vittimizzazione secondaria può essere provocata, ad esempio, dall'esposizione ripetuta della vittima all'autore del reato, da interrogatori ripetuti sugli stessi fatti o dall'uso di un linguaggio inappropriato o insensibile da parte di coloro che entrano in contatto con la vittima<sup>19</sup>.

**Capo 2 – Reati di sfruttamento sessuale femminile e minorile e criminalità informatica (articoli 5-15)**

Il capo 2 contiene disposizioni sull'armonizzazione delle definizioni di taluni reati e le conseguenti sanzioni penali. Tali reati riguardano determinate forme di violenza contro le donne o di violenza domestica configurabili, in base all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, o come **sfruttamento sessuale delle donne** (inteso come qualsiasi abuso, effettivo o tentato, di una condizione di vulnerabilità, di uno squilibrio di poteri o di fiducia, incluso il fatto di trarre un vantaggio monetario, sociale o politico da un atto sessuale con un'altra persona) o come **criminalità informatica** (in cui rientrano i reati contro le tecnologie dell'informazione e della comunicazione o intrinsecamente connessi al loro uso).

Appartengono al primo gruppo il reato di stupro e le mutilazioni genitali femminili disciplinati rispettivamente dall'articolo 5 e dall'articolo 6. In particolare, l'articolo 5 prevede una **definizione comune del reato di stupro** in base alla quale 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

e 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. **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** (per quanto riguarda quest'ultimo aspetto si veda anche, più sotto, l'articolo 22).

---

<sup>19</sup> Fonte: glossario dell'Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE).

Come è noto non tutte le legislazioni europee prevedono una definizione di stupro basata sull'assenza di consenso. L'introduzione del consenso quale elemento costitutivo del reato di stupro, come si legge al considerando n. 13, consente una protezione dell'integrità sessuale della vittima piena, soprattutto a livello giudiziario, e uguale in tutta l'Unione. In diversi ordinamenti fra cui quello italiano, infatti, affinché si configuri il reato in parola devono ricorrere l'uso della forza, della minaccia o della costrizione, che non sempre vengono integrati dalla condotta del reo e che nella presente direttiva vengono disciplinati infatti come circostanze aggravanti (articolo 13)<sup>20</sup>.

La direttiva prevede che il reato di stupro sia punito con la reclusione non inferiore nel massimo ad anni otto e ad anni dieci se è stato commesso con il concorso delle circostanze aggravanti di cui all'articolo 13 (articolo 12) e che si prescriva in almeno vent'anni dal momento in cui è stato commesso (articolo 15). Gli Stati membri provvedono, inoltre, affinché l'autore del reato che sia stato già condannato per reati della stessa indole partecipi obbligatoriamente a un programma di intervento di cui all'articolo 38 (articolo 12).

Le **mutilazioni genitali femminili** sono disciplinate all'articolo 6 per quanto riguarda le condotte sostanziali che configurano reato, all'articolo 12, comma 4 per quanto riguarda le sanzioni previste e all'articolo 15, comma 3 per quanto riguarda i termini di prescrizione, oltre che all'articolo 29 per quanto attiene alle misure specifiche di assistenza specialistica e all'articolo 36, comma 6 e all'articolo 37, comma 2 per le misure specifiche di prevenzione.

Gli articoli da 7 a 10 prevedono definizioni armonizzate dei reati di violenza online. Questa tipologia di reati si caratterizza per il rischio di un'amplificazione facile, rapida e diffusa tramite l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione ovvero per la capacità di rendere certi materiali accessibili a una "pluralità" di utenti di queste tecnologie, con conseguente ampio accesso al materiale e sua potenziale ulteriore diffusione.

I reati contemplati dalla direttiva sono i seguenti:

**Condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato** (articolo 7), che consiste nel:

- a) rendere accessibile a una pluralità di utenti finali, tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, immagini, video o altro materiale intimo ritraente atti sessuali di un'altra persona senza il suo consenso;
- b) produrre o manipolare e successivamente rendere accessibile a una pluralità di utenti finali, tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, immagini, video o altro materiale in modo da far credere che un'altra persona partecipi ad atti sessuali, senza il consenso dell'interessato;
- c) minacciare i comportamenti di cui alle lettere a) e b) al fine di costringere un'altra persona a compiere un determinato atto, acconsentirvi o astenersi dallo stesso.

---

<sup>20</sup> Per comprendere meglio il significato di quanto detto è interessante richiamare la [pronuncia del Comitato delle Nazioni Unite](#) che monitora la Convenzione per l'eliminazione di ogni discriminazione contro le donne (CEDAW) del 18 luglio scorso che, nel ribadire che laddove non c'è consenso, c'è sempre violenza sessuale, ha rinvenuto negli interventi dell'autorità giudiziaria italiana l'azione di stereotipi sessisti e ha sottolineato l'importanza da un lato di introdurre programmi specifici di formazione sulla violenza contro le donne per tutti gli operatori della giustizia e dall'altro di modificare il reato di violenza sessuale, garantendo la centralità del consenso della vittima "come elemento determinante" del delitto.

L'ambito di applicazione di questo reato riguarda tutti i tipi di materiale, ad esempio immagini, fotografie e video, comprese le immagini sessualizzate e i clip video e audio e tutte le situazioni in cui è reso accessibile a una pluralità di utenti finali tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione senza il consenso della vittima, **che abbia acconsentito o meno alla produzione del materiale stesso o lo abbia eventualmente trasmesso a una data persona**. Tale reato dovrebbe comprendere anche la produzione o manipolazione non consensuale (ad esempio l'editing di immagini) di materiale in modo da far credere che un'altra persona partecipa ad atti sessuali, purché detto materiale sia successivamente reso accessibile a una pluralità di utenti finali tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, senza il consenso dell'interessato (considerando n. 19).

La direttiva prevede che questo reato sia punito con la reclusione non inferiore nel massimo ad un anno (articolo 12) e si prescriva in almeno cinque anni dalla sua cessazione o dacché la vittima ne è venuta a conoscenza (articolo 15).

**Stalking online** (articolo 8), che consiste nel:

- a) assumere persistentemente nei confronti di un'altra persona comportamenti minacciosi o intimidatori tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, tali da indurla a temere per l'incolumità propria o delle persone a suo carico;
- b) sottoporre un'altra persona a sorveglianza continua tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, senza il suo consenso o un'autorizzazione legale a tal fine, per seguirne o monitorarne i movimenti e le attività;
- c) rendere accessibile a una pluralità di utenti finali, tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, materiale contenente i dati personali di un'altra persona senza il suo consenso, per istigare detti utenti finali ad arrecare un danno fisico o un ingente danno psicologico a tale persona.

Come illustrato al considerando n. 20, questa forma di violenza, spesso perpetrata nei confronti di familiari o persone che vivono sotto lo stesso tetto, anche ad opera di ex partner o conoscenti, si caratterizza per un uso improprio della tecnologia finalizzato a rendere più pressante un comportamento coercitivo e controllante, la manipolazione e la sorveglianza, aumentando così la paura, l'ansia e il graduale isolamento della vittima da amici e familiari; può concorrere alla sorveglianza il trattamento dei dati personali della vittima, ad esempio appropriandosi della sua identità o spiandone i dati sui vari social media o piattaforme di messaggistica, nei suoi messaggi di posta elettronica e nel suo telefono, con il furto di password o atti di pirateria informatica sui suoi dispositivi per poter accedere ai suoi spazi privati, installando app di geolocalizzazione, tra cui gli stalkerware, o rubando i dispositivi che utilizza. Lo stalking dovrebbe comprendere anche il monitoraggio della vittima senza il suo consenso o autorizzazione mediante dispositivi tecnologici connessi tramite IoT (Internet delle cose), ad esempio gli elettrodomestici intelligenti.

La direttiva prevede che questo reato sia punito con la reclusione non inferiore nel massimo ad anni due (articolo 12) e si prescriva in almeno sette anni dalla sua cessazione o dacché la vittima ne è venuta a conoscenza (articolo 15).

**Molestie online** (articolo 9), che consiste nel:

- a) sferrare un attacco in concorso con terzi nei confronti di un'altra persona, rendendo accessibile a una pluralità di utenti finali materiale minaccioso o ingiurioso tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con l'effetto di provocare un ingente danno psicologico a tale persona;
- b) partecipare insieme a terzi a un attacco di cui alla lettera a).

Questo tipo di attacchi di ampia portata, compresi gli attacchi di gruppo coordinati online, possono trasformarsi in vere e proprie aggressioni offline o causare gravi danni psicologici e in casi estremi portare al suicidio della vittima. Spesso prendono di mira donne politiche, giornaliste o altre personalità, ma possono anche verificarsi in contesti diversi, ad esempio università o scuole (considerando n. 21).

La direttiva prevede che questo reato sia punito con la reclusione non inferiore nel massimo ad un anno (articolo 12) e si prescriva in almeno cinque anni dalla sua cessazione o dacché la vittima ne è venuta a conoscenza (articolo 15).

**Istigazione alla violenza o all'odio online** (articolo 10), che consiste 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 sesso o al genere, diffondendo al pubblico tramite tecnologie dell'informazione e della comunicazione materiale contenente tale istigazione.

La portata di questa forma di violenza è facilmente comprensibile se si pensa, come osservato al considerando n. 22, all'effetto disinibente di internet che – in virtù del presunto anonimato sul web e del senso di impunità che genera - è oggi in grado di moltiplicare la condivisione facile, rapida e vasta dei discorsi d'odio nel mondo digitale. Le donne sono spesso il bersaglio dell'odio sessista e misogino online, che può degenerare in reati generati dall'odio nel mondo reale. Il pregiudizio che viene arrecato alla vittima è facilmente deducibile dal contenuto o dal contesto generale del discorso, anche laddove il linguaggio usato non rimandi in maniera diretta al sesso o al genere della persona.

La direttiva prevede che questo reato sia punito con la reclusione non inferiore nel massimo ad anni due (articolo 12) e si prescriva in almeno sette anni dalla sua cessazione o dacché la vittima ne è venuta a conoscenza (articolo 15).

Con riferimento al materiale di cui all'articolo 7, lettere a) e b), all'articolo 8, lettera c) e agli articoli 9 e 10, gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per assicurarne la rapida rimozione; rientra tra tali misure la possibilità per le autorità giudiziarie competenti di emanare, su richiesta della vittima, ordini giuridici vincolanti a carico dei pertinenti prestatori di servizi intermediari di rimuovere tale materiale o di disabilitare l'accesso (articolo 25, di cui si dirà più oltre).

Per tutti i reati descritti, all'articolo 13 la direttiva prevede le seguenti **circostanze aggravanti**:

- 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, o residente in un istituto;
- 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) il reato ha causato la morte o il suicidio 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 stato **filmato, fotografato o registrato in altra forma e reso accessibile dall'autore del reato**;
- o) il reato è commesso **inducendo la vittima ad assumere o utilizzare droghe, alcolici o altre sostanze inebrianti o a subirne l'influenza**.

La direttiva prevede inoltre che siano puniti come reato anche l'istigazione, il favoreggiamento, il concorso e il tentativo di commettere i reati summenzionati (articolo 11); le norme sulla giurisdizione sono contenute all'articolo 14.

La direttiva prescrive infine all'articolo 15 che gli Stati membri adottino le misure necessarie per **prevedere un termine di prescrizione che consenta di condurre le indagini, esercitare l'azione penale, svolgere il processo e prendere la decisione giudiziaria entro un congruo lasso di tempo successivo alla commissione dei suddetti reati**.

### **Capo 3 – Protezione delle vittime e accesso alla giustizia (articoli 16-26)**

Il capo 3 disciplina la protezione e l'accesso alla giustizia delle vittime di tutte le forme di violenza contro le donne o di violenza domestica.

Le disposizioni contenute negli articoli 16 e 17 riguardano rispettivamente il ricorso alla giustizia mediante la denuncia dei casi di violenza (articolo 16) e le successive fasi delle indagini e dell'azione penale (articolo 17).

In base all'articolo 16 gli Stati "provvedono affinché la vittima possa denunciare alle autorità competenti i reati di violenza contro le donne o di violenza domestica in modo facile e accessibile", senza dover subire una **vittimizzazione secondaria o ripetuta**. Gli Stati prevedono anche la possibilità di sporgere denuncia online o tramite altre tecnologie dell'informazione e della comunicazione, compresa la possibilità di fornire elementi di prova attestanti il presunto comportamento violento (mediante, ad esempio, il caricamento di screenshot).

Sempre ai sensi dell'articolo 16 gli Stati membri adottano le misure necessarie a incoraggiare chiunque sia a conoscenza di reati di violenza contro le donne o di violenza domestica, o in buona fede sospetti che tali reati siano avvenuti o che possano prodursi nuovi atti di violenza, a segnalarlo alle autorità competenti.

Provvedono inoltre affinché le **norme in materia di riservatezza** imposte dal diritto nazionale ai professionisti del settore, ad esempio professionisti della sanità, **non impediscano loro di 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**, in quanto vittima di uno dei reati contemplati dalla direttiva. Analogamente non dovrebbe applicarsi il vincolo di riservatezza neanche ai professionisti, ad esempio operanti in ambito sanitario o educativo, che entrino **in contatto con il minore vittima o potenziale vittima**, se hanno fondati motivi per ritenere che nei suoi confronti siano stati commessi gravi atti di violenza o siano prevedibili ulteriori gravi atti. Se i professionisti segnalassero tali casi di violenza, lo Stato dovrebbe garantire pertanto che non siano ritenuti responsabili di violazione della riservatezza. Come osservato al considerando n. 25, si tratta di un'ipotesi tutt'altro che infrequente atteso che a riconoscere episodi di violenza riguardanti un minore sono spesso soltanto terzi che notano comportamenti irregolari o danni fisici nel minore stesso, il quale necessita pertanto di una efficace e tempestiva protezione.

Quando a segnalare reati di violenza contro le donne o di violenza domestica è invece un minore, secondo il comma 4 dell'articolo 16 gli Stati membri devono provvedere affinché le procedure di denuncia siano sicure, riservate, a misura di minore e accessibili con un linguaggio consono, in funzione della sua età e maturità. **Se è implicato nel reato il titolare della potestà genitoriale, gli Stati membri provvedono affinché la denuncia non sia subordinata al consenso di tale persona.**

Le disposizioni che regolano lo svolgimento delle indagini e l'esercizio dell'azione penale da parte delle autorità competenti di cui all'articolo 17 muovono dal presupposto che, per le fattispecie di reato in esame, le denunce vanno trattate e deferite con rapidità alle autorità competenti in quanto **l'eventuale indugio può mettere particolarmente a rischio le vittime, che potrebbero continuare a versare in situazione di pericolo immediato** tenuto conto che l'autore del reato è spesso un parente stretto o il coniuge e che, proprio per questa ragione, il tasso di reiterazione del reato tende ad essere elevato.

Ai sensi dell'articolo 17, pertanto, le autorità competenti devono disporre di **competenze sufficienti e strumenti investigativi efficaci** per indagare e perseguire questi reati, in particolare per raccogliere, analizzare e procurarsi prove elettroniche nei casi di violenza online. Esse inoltre registrano e indagano in modo tempestivo ed efficace sulle segnalazioni di violenza contro le donne o di violenza domestica e garantiscono che sia presentata denuncia formale in tutti i casi.

Le autorità competenti indirizzano tempestivamente la vittima verso i professionisti della sanità o i servizi di assistenza di cui agli articoli 27, 28 e 29 **affinché l'assistano nel procurarsi le prove, in particolare nei casi di violenza sessuale, purché la vittima voglia avviare un'azione penale e avvalersi di tali servizi.** Con riferimento al reato di stupro di cui all'articolo 5 la direttiva prevede che le indagini o l'azione penale non sono subordinate alla querela o alla denuncia della vittima o del suo rappresentante e il procedimento penale prosegue anche se la querela o la denuncia è stata ritirata.

Come si legge nei considerando n. 28, 29 e 30, la vittima di violenza domestica e di violenza contro le donne ha generalmente bisogno di **protezione immediata** o di **assistenza specifica**, ad esempio in caso di violenza perpetrata dal partner. Nella valutazione delle esigenze di protezione della vittima l'obiettivo principale è quello di **preservarne l'incolumità, tenendo conto tra l'altro della**

**sua situazione individuale**, che potrebbe includere lo stato di gravidanza, il suo legame di dipendenza o la sua relazione con l'autore del reato (considerando n. 29).

Il tema della valutazione del rischio rappresentato dall'autore del reato o dall'indagato attiene tanto all'ambito della protezione della vittima disciplinato al capo 3 quanto all'ambito dell'assistenza disciplinato al capo 4 e assume un particolare rilievo nella proposta che qui si esamina, costituendo un **principio generale di valutazione individuale delle esigenze della vittima** che viene in luce soprattutto in campo giudiziario. Estremamente chiaro è in questo senso il considerando n. 30, ove si legge: "per garantire alla vittima un'assistenza e una protezione complete, tutte le autorità e gli organismi competenti, non solo le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie, dovrebbero partecipare alla valutazione dei rischi per la vittima stessa e di misure di assistenza adeguate sulla base di orientamenti chiari emanati dagli Stati membri. Tali orientamenti (*n.d.r.* disciplinati all'articolo 23 di cui si dirà più sotto) dovrebbero indicare i fattori da considerare per valutare il rischio che rappresenta l'autore del reato o l'indagato, anche tenendo conto del fatto che un indagato per reati minori può essere altrettanto pericoloso di un indagato per reati più gravi, soprattutto in caso di violenza domestica e stalking". In questo senso l'articolo 18, commi 6 e 7, significativamente prevede il coinvolgimento di tutte le autorità competenti a seconda della fase del procedimento e dei pertinenti servizi di assistenza, quali **i centri per la protezione delle vittime e le case rifugio per donne, i servizi sociali e i professionisti della sanità** e prevede altresì che **la valutazione individuale venga aggiornata a intervalli regolari** di modo che le misure di protezione si riferiscano alla situazione attuale della vittima e possano essere, se necessario, adattate o convertite in misure di protezione, in particolare a norma dell'articolo 21.

È evidente il nesso di quanto appena esposto con l'esigenza di garantire una adeguata conoscenza e una periodica formazione a tutti gli operatori e professionisti coinvolti, inclusi quelli del mondo della giustizia, che rientrano infatti tra i destinatari delle norme sulla formazione e informazione dei professionisti di cui all'articolo 37, contenuto nel capo 5 dedicato alla prevenzione della violenza. È inoltre interessante rilevare come la valutazione individuale delle esigenze di protezione stabilita dalla presente direttiva preveda elementi aggiuntivi rispetto alla valutazione prevista dalla già citata direttiva 2012/29/UE sui diritti delle vittime, di cui, come è stato detto, costituisce *lex specialis*.

Ai sensi dell'articolo 18 la valutazione individuale per determinare le esigenze di protezione della vittima è avviata al momento del **primo contatto con le autorità competenti o non appena insorga il sospetto che la persona sia vittima di violenza** contro le donne o di violenza domestica. Ciò può avvenire prima che la vittima abbia denunciato formalmente il reato e pertanto le autorità giudiziarie competenti verificano, al più tardi all'avvio del procedimento penale, se sia stata svolta una valutazione. Se ciò non è avvenuto, esse pongono rimedio alla situazione provvedendo quanto prima a una valutazione (articolo 18, comma 2). La valutazione individuale si concentra sul rischio rappresentato dall'autore del reato o indagato, compresi il rischio di reiterazione della violenza, il rischio di lesioni personali, l'uso di armi, la convivenza con la vittima, l'abuso di alcol o di sostanze stupefacenti, il maltrattamento di minori, i suoi problemi di salute mentale o il suo comportamento persecutorio (stalking) (articolo 18, comma 3). In applicazione dell'articolo 2, comma 1, la valutazione tiene conto della situazione specifica della vittima, compresa l'eventualità che subisca discriminazioni fondate su una combinazione di sesso e altri motivi e sia pertanto esposta a un maggior rischio di violenza; essa è condotta nell'interesse superiore della vittima, prestando

particolare attenzione alla necessità di evitare la vittimizzazione secondaria o ripetuta (articolo 18, comma 4).

Le misure di protezione previste dall'articolo 18 sono:

- a) le misure di cui agli articoli 23 e 24 della direttiva 2012/29/UE;
- b) le misure urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione a norma dell'articolo 21 della direttiva;
- c) le ulteriori misure per gestire il comportamento dell'autore del reato o indagato a norma dell'articolo 38 relativo ai programmi di intervento.

A causa della loro vulnerabilità alla vittimizzazione secondaria e ripetuta, all'intimidazione e alle ritorsioni e poiché subiscono un danno emotivo che ne pregiudica lo sviluppo, i figli della vittima – così come le altre persone a suo carico, ad esempio adulti con disabilità o anziani, ai quali questa presta assistenza - dovrebbero beneficiare delle stesse misure di protezione previste per la vittima. La norma (articolo 18, comma 8) prevede in via presuntiva il danno emotivo che tutti questi soggetti subiscono, senza doverli sottoporre alla valutazione di cui si è detto.

L'articolo 19 prevede che le autorità competenti valutino anche le **esigenze individuali di assistenza** della vittima e delle persone a suo carico come previsto al capo 4, tenendo conto della valutazione individuale di cui all'articolo 18. Anche in questo caso la valutazione tiene conto della situazione specifica della vittima, compresa l'eventualità che subisca discriminazioni fondate su una combinazione di sesso e altri motivi e sia pertanto esposta a un maggior rischio di violenza, e le autorità competenti aggiornano la valutazione individuale a intervalli regolari di modo che le misure di protezione si riferiscano alla situazione attuale della vittima.

In base all'articolo 20, relativo all'**indirizzamento verso servizi di assistenza**, se le valutazioni individuali hanno individuato specifiche esigenze di assistenza o protezione o se la vittima chiede assistenza, gli Stati membri provvedono affinché i servizi competenti contattino le vittime per prestare loro assistenza, dando **seguito alle richieste di protezione e assistenza in modo tempestivo e coordinato**. Se necessario, esse devono poter indirizzare le vittime minori, anche testimoni, verso servizi di assistenza senza il previo consenso del titolare della responsabilità genitoriale. Gli Stati membri provvedono affinché **ai servizi di assistenza competenti siano trasmessi i dati personali della vittima e i dati sulla sua situazione**, se necessario affinché riceva un'assistenza e una protezione adeguate. Tale trasmissione è riservata. I servizi di assistenza conservano i dati personali per il tempo necessario a erogare i servizi e in ogni caso non oltre 12 mesi dopo l'ultimo contatto tra il servizio di assistenza e la vittima.

Ai sensi dell'articolo 21 gli Stati membri provvedono affinché, in situazioni di pericolo immediato per la salute o l'incolumità della vittima o delle persone a suo carico, le autorità competenti dispongano provvedimenti che ingiungono all'autore o indagato di reati di violenza di cui alla presente direttiva di **allontanarsi dalla residenza della vittima o delle persone a suo carico per un periodo di tempo sufficiente**, e che **vietano a detto autore del reato o indagato di entrare nella residenza o nel luogo di lavoro della vittima o di contattare in qualsiasi modo la vittima o le persone a suo carico**. Tali provvedimenti hanno effetto immediato e prescindono dal fatto che la vittima abbia denunciato o meno il reato.

Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti possano disporre **ordinanze restrittive o ordini di protezione per assicurare protezione a lungo termine alle vittime o alle persone a loro carico** da qualsiasi atto di violenza contemplato dalla presente direttiva, anche vietando o limitando taluni comportamenti pericolosi dell'autore del reato o indagato. Gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti **informino le vittime della possibilità di chiedere misure urgenti di allontanamento, ordinanze restrittive e ordini di protezione.**

Le violazioni delle misure urgenti di allontanamento, delle ordinanze restrittive o degli ordini di protezione sono soggette a sanzioni penali o altre sanzioni giuridiche effettive, proporzionate e dissuasive.

In base all'articolo 22 - relativo alla **protezione della vita privata della vittima** - fatti salvi i diritti della difesa, gli Stati membri provvedono affinché, ai fini delle indagini penali e dei procedimenti giudiziari, non siano consentite domande, indagini e prove relative al **comportamento sessuale passato della vittima** o ad altri aspetti della sua vita privata a quello connessi. La *ratio* di questa norma risiede nel fatto che la produzione di simili prove, per contestare la credibilità della vittima e **l'assenza di consenso nei casi di violenza sessuale**, in particolare in caso di stupro, può rafforzare il perpetrarsi di stereotipi dannosi nei confronti delle vittime e portare a una vittimizzazione ripetuta o secondaria.

Come già detto, gli Stati membri devono emanare **orientamenti per le autorità competenti** che agiscono nei procedimenti penali, compresi orientamenti per pubblici ministeri e autorità giudiziarie, in relazione ai casi di violenza contro le donne o di violenza domestica. Tali orientamenti, disciplinati all'articolo 23, riguardano gli aspetti seguenti:

- a) come garantire la corretta identificazione di tutte le forme di violenza;
- b) come svolgere la valutazione individuale di cui agli articoli 18 e 19;
- c) come interagire con le vittime in modo consona al trauma, alla dimensione di genere, all'età del minore;
- d) come garantire che il procedimento si svolga in modo da prevenire la vittimizzazione secondaria o ripetuta;
- e) come rispondere alle più ampie esigenze di protezione e assistenza delle vittime di discriminazioni fondate su una combinazione di sesso e altri motivi;
- f) come evitare gli stereotipi di genere;
- g) come indirizzare le vittime verso i servizi di assistenza per un trattamento adeguato e la gestione adeguata dei casi di violenza contro le donne o di violenza domestica.

Il ruolo degli organismi nazionali e degli organismi per la parità designati dagli Stati membri e i loro compiti sono disciplinati all'articolo 24.

Con riguardo al **diritto di rimozione del materiale illegale**, la direttiva prevede un insieme di disposizioni (contenute in particolare negli articoli 25 e 42) miranti a ridurre il rischio di vittimizzazione ripetuta, prolungata o addirittura continua, anche cioè dopo una condanna, che le vittime sempre più spesso subiscono in conseguenza della diffusione del materiale frutto dei reati di violenza online.

Tenuto conto della facilità e della rapidità con cui detto materiale può diffondersi su vasta scala, ma anche delle difficoltà giuridiche o pratiche che rimuoverlo alla fonte spesso comporta, la direttiva

prevede che gli Stati membri siano autorizzati ad emettere nei confronti dei prestatori di servizi intermediari tanto ordini di rimozione quanto ordini di disabilitazione dell'accesso ad uno o più elementi specifici del materiale in questione. Gli ordini dovrebbero essere emessi su richiesta sufficientemente motivata e circostanziata della vittima e, per un'efficace tutela dei suoi diritti, mediante **misure provvisorie anche prima che si concluda il procedimento penale** per i reati di cui all'articolo 7, lettere a) e b) (condivisione non consensuale di materiale intimo o manipolato), all'articolo 8, lettera c) (stalking online), all'articolo 9 (molestie online) o all'articolo 10 (istigazione alla violenza o all'odio online), alle condizioni specificate dalla direttiva (articolo 25, comma 2). Questo nell'ottica di garantire che tali ordini e altri provvedimenti possano essere disposti solo in piena trasparenza e restino limitati a quanto necessario e proporzionato e affinché sia raggiunto, valutandolo caso per caso, un equilibrio fra i diritti della vittima e i diritti e gli interessi di soggetti diversi dalla vittima che risultano coinvolti, come ad esempio coloro che forniscono il materiale, i prestatori di cui si possono utilizzare i servizi intermediari e gli utenti finali di tali servizi (articolo 25, commi 4 e 5). In questo senso gli Stati membri provvedono affinché gli ordini abbiano una durata di validità congrua non superiore a un anno, con riserva di rinnovo per un ulteriore congruo periodo su richiesta della vittima, purché l'autorità giudiziaria adita ritenga che continuino a sussistere le condizioni e provvedono altresì affinché gli ordini siano annullati e ne sia informato il prestatore di servizi intermediari interessato, qualora in esito al procedimento penale non venga accertata la commissione dei reati citati. Gli Stati membri provvedono affinché la rimozione del materiale o la disabilitazione dell'accesso, tuttavia, non impediscano alle autorità competenti di procurarsi le prove necessarie per indagarli e perseguirli, fatto salvo il rispetto del principio di necessità e ragionevolezza e protezione dei dati personali. Sono infine previste misure di autoregolamentazione (ad es. codici di condotta) a carico dei prestatori di servizi intermediari per rafforzare i meccanismi interni di contrasto al materiale online e per migliorare la formazione del personale incaricato della prevenzione, dell'assistenza e del sostegno alle vittime dei reati contemplati dalla presente direttiva (articolo 42).

Anche al fine di evitare la vittimizzazione secondaria la direttiva da ultimo prevede, all'articolo 26, il diritto della vittima di chiedere un **risarcimento a carico dell'autore del reato**. Il risarcimento deve porre la vittima nella **situazione in cui si sarebbe trovata se non fosse stato commesso il reato** e deve tener conto della **gravità delle conseguenze per la vittima stessa**. Il risarcimento non può essere limitato da nessun massimale e i danni comprendono i costi per i servizi sanitari, i servizi di assistenza, la riabilitazione, la perdita di reddito e altri costi ragionevoli indotti dal reato o per gestirne le conseguenze. L'importo del risarcimento tiene conto anche dei danni fisici e psicologici e dei danni morali. Gli Stati membri provvedono affinché le vittime possano ottenere una decisione di risarcimento nel corso del procedimento penale.

#### **Capo 4 – Assistenza alle vittime (articoli 27-35)**

Il capo 4 contiene disposizioni riguardanti l'assistenza da fornire alle vittime prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale.

I servizi di assistenza specialistica alle vittime stabiliti dall'articolo 27 possono essere forniti in aggiunta o come parte integrante dei servizi di assistenza generale alle vittime previsti dalla citata direttiva 2012/29/UE e devono fornire in particolare:

- a) **consulenza e informazioni su qualsiasi questione giuridica o pratica inerente al reato**, compreso l'accesso all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e all'assistenza per conservare o trovare un lavoro;
- b) **indirizzamento verso esami medico-legali**;
- c) assistenza alle vittime di violenza online, compresa la consulenza sui mezzi di ricorso, anche giurisdizionali, per rimuovere i contenuti online connessi al reato.

Tali servizi devono essere **offerti in presenza ed in modo facilmente accessibile**, anche online o con altri mezzi adeguati come le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e devono offrire alla vittima un **sostegno ritagliato sulle sue esigenze specifiche** e indipendentemente da un'eventuale denuncia ufficiale.

L'assistenza specialistica può essere disposta da autorità nazionali, organizzazioni di sostegno alle vittime o altre organizzazioni non governative. Gli Stati membri devono garantire **risorse umane e finanziarie sufficienti per erogare tali servizi** (in particolare quelli di cui alla lettera c), i centri anti-violenza, le case rifugio e le linee di assistenza telefonica), **anche quando sono prestati da organizzazioni non governative**. Per poter rispondere in modo esauriente alle molteplici esigenze delle vittime i servizi devono essere resi in una medesima sede oppure deve essere previsto un punto di contatto centrale o un unico punto di accesso online, come ad esempio un sito web unico in cui reperire tutte le informazioni utili e da cui accedere ai servizi di assistenza e protezione, che rispetti i requisiti di accessibilità per le persone con disabilità (considerando n. 48). **L'offerta combinata di servizi deve comprendere quanto meno l'assistenza medica di prima necessità e i servizi sociali, l'assistenza psicosociale, i servizi legali e i servizi di polizia.**

Gli Stati membri emanano orientamenti e protocolli a beneficio dei professionisti della sanità e dei servizi sociali su come individuare le vittime di tutte le forme di violenza contro le donne e di violenza domestica, fornire un'assistenza adeguata e indirizzarle verso i pertinenti servizi di assistenza. Tali orientamenti e protocolli indicano inoltre come rispondere alle esigenze specifiche delle vittime a maggior rischio di violenza a causa di discriminazioni fondate su una combinazione di sesso e altri motivi, in applicazione dell'articolo 2, comma 1.

La direttiva prevede inoltre che i servizi di assistenza specialistica, tra cui le case rifugio e i centri anti-stupro e le linee di assistenza telefonica, **rimangano pienamente operativi** per le vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica **in periodi di crisi, come le crisi sanitarie o altri stati di emergenza**, garantendo così continuità proprio nei momenti in cui i casi di violenza domestica e di violenza contro le donne tendono ad aumentare.

All'articolo 28 la direttiva stabilisce che vengano predisposti **servizi di assistenza specifici per le vittime di violenza sessuale**, ovvero **centri anti-stupro o centri anti-violenza sessuale accessibili ogni giorno della settimana, adeguatamente attrezzati e facilmente accessibili per garantire un sostegno efficace alle vittime di violenza sessuale, anche assistendole nel conservare e documentare le prove**. Presupposto di questa norma è la natura traumatica della violenza sessuale, compreso lo stupro, che esige una risposta improntata a grande sensibilità da parte di un personale specializzato e appositamente formato in quanto le vittime di questo tipo di violenza hanno immediato bisogno di assistenza medica e sostegno per il trauma subito, unitamente a perizie medico-legali immediate per la raccolta delle prove necessarie ai fini dell'azione penale. In quest'ottica la direttiva prevede che tali centri eseguano visite mediche ed esami medico-legali e

forniscano sostegno per i traumi e assistenza psicologica, dopo che è stato commesso il reato e per tutto il tempo necessario. Se la vittima è un minore, tali servizi sono forniti secondo modalità consone. Gli Stati membri devono garantire una **distribuzione geografica e capacità sufficienti di tali servizi su tutto il territorio**.

All'articolo 30 la direttiva stabilisce che vengano resi disponibili **servizi di assistenza specifici per le vittime di molestie sessuali sul lavoro**, ossia **servizi di consulenza esterna per le vittime e per i datori di lavoro**. Come si legge al considerando n. 51, le molestie sul lavoro sono considerate una discriminazione fondata sul sesso ai sensi delle direttive 2004/113/CE, 2006/54/CE e 2010/41/UE. Poiché le molestie sessuali sul lavoro hanno conseguenze negative rilevanti sia per la vittima che per il datore di lavoro, è opportuno che servizi di consulenza esterna prestino consulenza all'una e all'altro su come affrontare adeguatamente tali situazioni sul luogo di lavoro, sui mezzi di ricorso a disposizione del datore di lavoro per allontanare l'autore del reato dal luogo di lavoro e sulla possibilità di una conciliazione veloce se la vittima vi acconsente.

L'articolo 31 prevede l'istituzione di una **linea di assistenza telefonica gratuita e ininterrottamente operativa (24/7) su tutto il territorio nazionale**, per fornire consulenza alle vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica. **La consulenza è riservata o comunque tutela l'anonimato delle vittime**. Gli Stati membri provvedono affinché tale servizio sia erogato anche tramite altre tecnologie dell'informazione e della comunicazione, comprese le applicazioni online. Gli Stati membri adottano misure adeguate a garantire agli utenti finali con disabilità l'accesso a questa tipologia di servizi, anche fornendo assistenza in un linguaggio di facile comprensione.

Nell'ambito della materia in esame, le case rifugio svolgono un ruolo fondamentale per la protezione delle vittime dagli atti di violenza. Oltre ad essere strutture di accoglienza sicure, esse dovrebbero fornire anche l'assistenza necessaria per tutti i problemi collaterali riguardanti la salute della vittima, la sua situazione finanziaria e il benessere dei suoi figli, preparandola in ultima analisi ad affrontare una vita autonoma (considerando n. 53). In questo senso l'articolo 32 integra la **disciplina delle case rifugio e delle altre eventuali sistemazioni temporanee**, di cui alla direttiva 2012/29/UE, prevedendo che esse rispondano alle esigenze specifiche delle donne vittime di violenza domestica e di violenza sessuale, **assistendole nel percorso di recupero e fornendo loro condizioni di vita adeguate ai fini del ritorno a una vita indipendente**. Le case rifugio e altre eventuali sistemazioni temporanee sono attrezzate in modo da rispondere alle esigenze specifiche dei minori, anche vittime, e sono messe a disposizione delle vittime indipendentemente dalla nazionalità, dalla cittadinanza e dal luogo o status di soggiorno.

Rispetto alle **vittime minori**, inoltre, gli articoli 33 e 34 prevedono una serie di misure di sostegno specifiche. L'assistenza deve essere prestata non appena le autorità competenti abbiano fondati motivi per ritenere che possa essere stato **vittima di violenza contro le donne o violenza domestica o testimone di tali atti** e deve essere fornita da personale specializzato secondo modalità consone all'età, nel rispetto dell'interesse superiore del minore. Alle vittime minori sono erogate cure mediche e un sostegno emotivo, psicosociale, psicologico ed educativo consoni all'età e qualsiasi altra assistenza adeguata, specificamente ritagliata sulle situazioni di violenza domestica.

Qualora sia necessario prevedere una sistemazione temporanea, **il minore è collocato in via prioritaria insieme ad altri familiari, in particolare con un genitore non violento**, in alloggi

permanenti o temporanei, dotati di servizi di assistenza. Il collocamento nelle case rifugio è una misura di ultima istanza.

Al fine di garantire l'incolumità del minore durante eventuali incontri con l'autore del reato o indagato titolare della responsabilità genitoriale con **diritto di visita**, gli Stati membri dovrebbero garantire che siano messi a disposizione luoghi neutrali provvisti di vigilanza, tra cui gli uffici dei servizi di tutela o benessere dell'infanzia, in modo che tali incontri possano svolgersi nell'interesse superiore del minore.

Infine la direttiva disciplina, mediante le disposizioni specifiche di cui all'articolo 35, l'assistenza alle vittime a maggior rischio di violenza contro le donne o di violenza domestica, come le **donne con disabilità**, le donne che vivono in zone rurali, le donne il cui status o permesso di soggiorno dipende da altri, **le donne migranti** prive di documenti, le donne richiedenti protezione internazionale, le donne che fuggono da conflitti armati, le donne senza fissa dimora, le donne appartenenti a minoranze razziali o etniche, le lavoratrici del sesso, le detenute o le donne anziane.

#### **Capo 5 – Prevenzione (articoli 36-38)**

Il capo 5 è dedicato alla prevenzione efficace della violenza contro le donne e della violenza domestica e comprende tre ambiti di intervento: misure preventive (articolo 36), formazione e informazione dei professionisti (articolo 37) e programmi di intervento (articolo 38).

La direttiva prescrive innanzitutto che gli Stati membri garantiscano l'adozione di misure preventive, quali **campagne di sensibilizzazione e programmi di ricerca e istruzione**, se del caso messi a punto in cooperazione con le pertinenti organizzazioni della società civile, le parti sociali, le comunità interessate e altri portatori di interessi, per contrastare in modo efficace la violenza contro le donne e la violenza domestica. Come si legge ai considerando n. 58 e 59, “la prevenzione dovrebbe avvenire anche nell'ambito dell'istruzione formale, in particolare potenziando l'educazione alla sessualità, le competenze socioemotive e l'empatia e promuovendo lo sviluppo di relazioni sane e rispettose” al fine di “impedire che si alimentino stereotipi di genere dannosi, in modo da sfatare l'idea dell'inferiorità della donna o scardinare i ruoli stereotipati di donna e uomo”. Le misure preventive mirano infatti a “**contrastare gli stereotipi di genere dannosi, a promuovere la parità tra donne e uomini e a incoraggiare tutti, compresi gli uomini e i ragazzi, a fungere da modelli di riferimento positivi per agevolare cambiamenti comportamentali in tutta la società**” (articolo 36, comma 5).

La direttiva prevede poi l'obbligo di **divulgare tutte le informazioni utili** sui diritti delle vittime, sull'accesso alla giustizia e a un difensore e sulle misure di protezione e assistenza disponibili, nonché le informazioni rivolte ai gruppi a rischio, compresi i minori, adeguatamente formulate (articolo 36, commi 3 e 4).

Un paragrafo specifico è dedicato alla prevenzione della violenza online e al suo rapporto con l'educazione: il comma 7 dell'articolo 6 prevede che le misure educative includano lo **sviluppo di competenze di alfabetizzazione digitale, comprese competenze critiche del mondo digitale**, per permettere agli utenti di individuare e affrontare i casi di violenza online, cercare assistenza e prevenire detta violenza e che gli Stati membri promuovano la cooperazione multidisciplinare e tra

portatori di interessi, compresi i **prestatori di servizi intermediari e le autorità competenti**, per elaborare e attuare misure di contrasto alla violenza online.

Al comma 8 si prescrive che le pertinenti politiche nazionali affrontino, inoltre, la tematica delle **molestie sessuali sul lavoro**, individuando e istituendo le azioni mirate per i settori in cui i lavoratori sono più esposti.

All'articolo 37 la direttiva disciplina dettagliatamente la **formazione e informazione dei professionisti** che entrano in contatto con i casi di violenza, affinché siano in grado di riconoscerli e di conseguenza di prevenirli e di affrontarli in modo adeguato, ossia in modo da **"interagire con le vittime in modo consono al trauma, alla dimensione di genere e all'età del minore"**, in applicazione del richiamato principio di specificità di queste forme di violenza di cui si è detto in merito alla valutazione individuale delle esigenze della vittima. Come già anticipato, le attività di formazione previste si rivolgono sostanzialmente a tutte le categorie di professionisti coinvolti: forze dell'ordine, personale giudiziario, giudici e pubblici ministeri, avvocati, soggetti che forniscono servizi di assistenza alle vittime e di giustizia riparativa, professionisti della sanità (compresi pediatri e ostetrici), servizi sociali, personale didattico e altro personale pertinente.

Per far sì che **le vittime** di violenza contro le donne e di violenza domestica **siano identificate e ricevano un'assistenza adeguata**, le attività di formazione qui previste devono essere periodiche, obbligatorie, generali e specialistiche e devono fornire informazioni mirate, di livello adeguato ai contatti dei professionisti con le vittime. La formazione dovrebbe riguardare il rischio di intimidazione e di vittimizzazione ripetuta e secondaria, i mezzi per prevenirlo e le misure di protezione e assistenza a disposizione delle vittime. In applicazione dell'articolo 2, comma 1, dette attività comprendono una formazione sul modo di individuare e affrontare le esigenze specifiche di protezione e assistenza delle vittime esposte a maggior rischio di violenza a causa di discriminazioni fondate su una combinazione di sesso e altri motivi.

Per ovviare al problema della scarsità di denunce, gli Stati membri dovrebbero coinvolgere le **forze dell'ordine** nel predisporre corsi di formazione riguardanti in particolare gli stereotipi di genere dannosi, ma anche nel prevenire i reati, visti i contatti ravvicinati che esse di norma intrattengono con i gruppi a rischio di violenza e con le vittime (considerando n. 61) e pertanto gli Stati membri "provvedono affinché le autorità competenti a ricevere le segnalazioni di reati dalle vittime siano adeguatamente formate per agevolare la denuncia di tali reati e assistere le vittime in questo compito" (articolo 37, comma 6).

Tra i settori di specifico intervento previsti dalla direttiva si evidenziano quello delle molestie sessuali sul lavoro e quello dei media e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), compresi i social media, luogo privilegiato per l'esercizio della violenza online.

Secondo il comma 3 dell'articolo 37 "il **personale con funzioni di vigilanza sul luogo di lavoro**, nel settore pubblico come in quello privato, segue una formazione per imparare a riconoscere, prevenire e affrontare le molestie sessuali sul lavoro, anche in relazione alla valutazione del rischio per la salute e la sicurezza sul lavoro, onde prestare assistenza alle vittime e reagire in modo adeguato. Tale personale e i datori di lavoro ricevono informazioni sugli effetti sul lavoro della violenza contro le donne e della violenza domestica, e sul rischio di violenza da parte di terzi". Per violenza da parte di terzi si intende la violenza che il lavoratore può subire sul luogo di lavoro ma

non per mano di un collega, ad esempio le molestie sessuali subite da un'infermiera ad opera di un paziente (considerando n. 60).

Per quanto riguarda i media<sup>21</sup>, gli Stati membri - fatta salva la libertà e il pluralismo - devono sostenere attività di formazione “a cura di organizzazioni professionali, organismi di autoregolamentazione e rappresentanti del settore o altri organismi indipendenti, al fine di **combattere le rappresentazioni stereotipate di donne e uomini, le raffigurazioni sessiste delle donne e la colpevolizzazione delle vittime nei media**, così da ridurre il rischio di violenza contro le donne e di violenza domestica” (articolo 37, comma 5).

Al fine di “ridurre al minimo il rischio che siano commessi reati di violenza contro le donne o di violenza domestica e il rischio di recidiva”, da ultimo l’articolo 38 prescrive **programmi di prevenzione per gli autori di tali reati**, mirati ed efficaci e **aperti anche alla partecipazione volontaria di persone che temono di poterli commettere**. La *ratio* della norma, come si legge al considerando n. 62, è quella di insegnare come assumere un comportamento non violento nei rapporti interpersonali e come opporsi a modelli comportamentali violenti. I programmi di intervento dovrebbero incoraggiare l'autore del reato ad assumersi la responsabilità delle sue azioni e a riflettere sui suoi atteggiamenti e sulle sue convinzioni nei confronti delle donne.

#### **Capo 6 – Coordinamento e cooperazione (articoli 39-44)**

Il capo 6 contiene norme sul coordinamento delle politiche e sul rafforzamento della cooperazione reciproca a livello dell’Unione, fra Stati membri e fra Stati e tutti i soggetti coinvolti, inclusi i prestatori di servizi intermediari di cui si è già detto e le organizzazioni della società civile. Con riferimento a queste ultime, in particolare, l’articolo 41 precisa che gli Stati membri dovrebbero **cooperare con le organizzazioni non governative e consultarle** in merito all'assistenza alle vittime, alle iniziative di elaborazione delle politiche, alle campagne di informazione e sensibilizzazione, ai programmi di ricerca e educativi e alla formazione, al monitoraggio e alla valutazione dell'impatto delle misure di assistenza e protezione delle vittime. A livello dell’UE, gli Stati membri adottano misure adeguate atte a consentire lo scambio di migliori prassi e la consultazione reciproca sui singoli casi, anche attraverso Eurojust, la rete giudiziaria europea in materia penale e le pertinenti agenzie e reti dell'Unione.

In tema di coordinamento la direttiva chiama gli Stati ad adottare e attuare politiche efficaci, globali e coordinate, comprendenti tutte le misure di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne; la responsabilità del coordinamento dovrà essere affidata a un organismo ufficiale incaricato di monitorare e valutare tali politiche e misure e di coordinare, analizzare e diffondere la raccolta dei dati. La direttiva sollecita inoltre gli Stati membri a far sì che a livello nazionale vi sia **un effettivo**

---

<sup>21</sup> Nell’ambito dei media l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) ha da poco messo a consultazione pubblica lo [Schema di regolamento in materia di tutela dei diritti fondamentali della persona, di rispetto del principio di non discriminazione e di contrasto ai discorsi d’odio](#), che prevede sanzioni per i programmi di informazione e di intrattenimento che contengano espressioni suscettibili di istigare a commettere reati, giustificare o minimizzare la violenza, l’odio o la discriminazione e offendere la dignità umana sulla base di uno dei motivi di cui all’articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, in particolare deresponsabilizzando l’autore o corresponsabilizzando la vittima o determinando in maniera diretta o indiretta qualsiasi forma di vittimizzazione secondaria.

**coordinamento e una effettiva cooperazione (c.d. multiagenzia)** fra le autorità, le agenzie e gli organismi pertinenti, compresi gli enti locali e regionali, le forze dell'ordine, la magistratura, i pubblici ministeri, le strutture che forniscono servizi di assistenza e le organizzazioni non governative, i servizi sociali, comprese le autorità per la tutela o il benessere dei minori, gli istituti di insegnamento e di cura, le parti sociali e altre organizzazioni ed entità pertinenti, con particolare riguardo alle valutazioni individuali di cui agli articoli 18 e 19, alle misure di protezione e assistenza di cui all'articolo 21 e al capo 4, agli orientamenti per le forze dell'ordine e le autorità giudiziarie di cui all'articolo 23 e alla formazione dei professionisti di cui all'articolo 37.

Sempre in questo capo sono disciplinate **la raccolta di dati e la ricerca**, considerate a giusto titolo essenziali per la formulazione di strategie adeguate nel contrasto alla violenza contro le donne e alla violenza domestica. Al fine di garantire la disponibilità di dati completi e comparabili a livello dell'UE, l'articolo 44 stabilisce che le statistiche dovrebbero basarsi su dati disaggregati per sesso, età della vittima e dell'autore del reato, relazione tra la vittima e l'autore del reato e tipo di reato, sviluppati in cooperazione con l'**EIGE** e secondo la metodologia da questi elaborata. L'EIGE, a cui gli Stati membri dovranno trasmettere annualmente i dati, dovrà assisterli anche nella raccolta dei dati stessi, stabilendo, in virtù delle sue competenze e del suo attuale operato nel settore, norme comuni per il conteggio delle unità, le regole di conteggio, le disaggregazioni comuni, i formati di segnalazione e la classificazione dei reati. Gli Stati membri dovrebbero inoltre rendere pubbliche le statistiche raccolte e garantire che i dati raccolti si limitino a quanto strettamente necessario per monitorare la prevalenza e le tendenze della violenza contro le donne e della violenza domestica e definire nuove strategie d'intervento in questo settore. Nei dati raccolti condivisi non dovrebbero figurare dati personali.

#### **4. La consultazione informatica**

La consultazione si inserisce nel percorso di attuazione della L.R. 16/2008 che disciplina la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione delle politiche e del diritto dell'Unione europea.

Annualmente la Regione Emilia-Romagna svolge la **Sessione europea**, un articolato percorso che, partendo dal Programma di lavoro annuale della Commissione europea, coinvolge tutte le Commissioni assembleari e si conclude con l'approvazione di una Risoluzione di indirizzo alla Giunta che orienta l'attuazione delle politiche regionali derivanti dall'ordinamento europeo. Nei mesi successivi, attraverso un'attenta attività di monitoraggio, la Regione Emilia-Romagna partecipa alla formazione del diritto europeo in fase ascendente esprimendosi sulle singole iniziative di interesse regionale.

Ai sensi dell'art. 3 ter della LR n. 16/2008 e in attuazione degli indirizzi contenuti nella Risoluzione n. 3328 approvata in esito alla Sessione europea 2021, su questa proposta di direttiva è stata attivata una consultazione pubblica che si è svolta dal 13/06/2022 al 10/07/2022 sulla piattaforma di e-democracy della Regione Emilia-Romagna PartecipAzioni attraverso la somministrazione di un questionario.

Per la consultazione sono stati individuati i seguenti destinatari:

- Rete europea regionale, soggetto previsto dalla LR n. 16/2008, che comprende i firmatari del Patto per il lavoro e per il clima e le Unioni dei Comuni dell'Emilia-Romagna;
- associazioni iscritte all'Albo generale dell'Assemblea legislativa ai sensi dell'art. 19 dello Statuto;
- altre associazioni e organizzazioni del Terzo settore del territorio.

In particolare, la Rete europea regionale è stata istituita con la delibera di Giunta n. 1932/2019 contenente le norme di costituzione e funzionamento e il suo coinvolgimento nelle attività delle consultazioni, ed è stata formalizzata il 15 febbraio 2021. A livello politico il coordinamento della Rete è effettuato da una cabina di regia composta dai Presidenti di Giunta e Assemblea, o loro delegati, e a livello tecnico da gruppi di lavoro interdirezionali.

Per l'attivazione della consultazione, sulla piattaforma PartecipAzioni sono stati resi disponibili materiali utili (video, infografiche, news, documenti di approfondimento) per informare i destinatari sugli obiettivi e sul contenuto della proposta della Commissione europea.

Per l'avvio delle attività, la cabina di regia ha approvato il piano della consultazione che delinea la strategia del percorso partecipativo sulla base di una programmazione delle attività in relazione al contesto, all'obiettivo della consultazione e alle esigenze organizzative e comunicative. Sulla base del piano di consultazione, che è stato condiviso con i componenti del gruppo di lavoro, è stato redatto il patto partecipativo, che definisce le "regole" del processo partecipativo ed è stato pubblicato sulla piattaforma.

Per quanto riguarda l'attività di comunicazione, all'avvio della consultazione, l'Assemblea legislativa è uscita con un comunicato stampa che è stato rilanciato da Europe Direct ER sia sul sito che sui social. La comunicazione è stata, inoltre, supportata anche da altri settori della Giunta regionale: Pari opportunità, Partecipazione, Autonomie, URP Emilia-Romagna, Ufficio della RER a Bruxelles che hanno rilanciato la notizia sui loro siti e pagine social.

## **5. Analisi dei contributi**

### **5.1 Struttura del questionario**

La consultazione si è svolta somministrando un questionario composto da 24 domande.

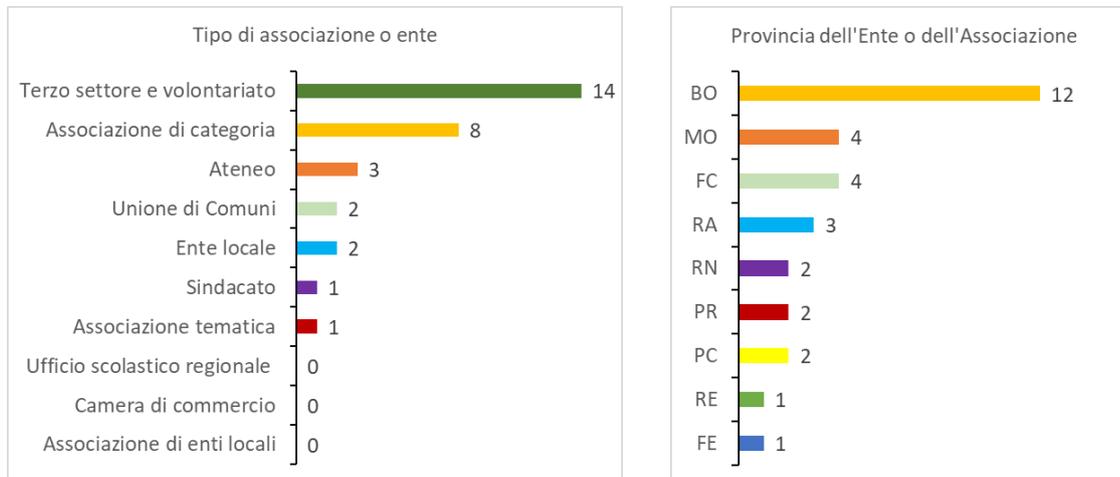
La struttura del questionario ricalca la macrostruttura della proposta di Direttiva ed è organizzata nelle seguenti sezioni:

- Informazioni anagrafiche
- Prevenire efficacemente la violenza di genere e la violenza domestica
- Accesso alla giustizia e protezione
- Sostegno alle vittime di violenza di genere e violenza domestica
- Forme specifiche di violenza contro le donne

Nella sezione “Informazioni anagrafiche” è stato chiesto ai rispondenti di indicare il “Tipo di associazione o Ente” di cui fanno parte e se l’associazione/organizzazione di volontariato è iscritta all’Albo generale delle Associazioni presso l’Assemblea legislativa (ai sensi dell’art. 19 dello Statuto) e ai registri regionali delle organizzazioni di volontariato (L.R. 12/2005) o delle Associazioni di promozione sociale (L.R. 34/2002).

## 5.2 Chi ha partecipato alla consultazione

Il numero totale di rispondenti è pari a 31. Dei trentuno rispondenti, quattordici sono i soggetti del Terzo settore e del volontariato di cui sei iscritti ai registri regionali delle organizzazioni di volontariato o delle Associazioni di promozione sociale, due iscritti all’Albo generale delle Associazioni presso l’Assemblea legislativa e due iscritti ad entrambi gli elenchi. Otto rispondenti sono associazioni di categoria di cui tre iscritte al solo Albo generale delle Associazioni presso l’Assemblea legislativa e due iscritte sia a tale Albo sia ai registri regionali delle organizzazioni di volontariato o delle Associazioni di promozione sociale. Gli Enti locali sono quattro, di cui due Comuni e due Unioni di comuni, mentre tre rispondenti si classificano nella tipologia Ateneo, di cui due si configurano come strutture differenti di uno stesso ateneo. Infine, si osservano tra i rispondenti una Associazione tematica iscritta sia all’Albo generale delle Associazioni presso l’Assemblea legislativa sia ai registri regionali delle organizzazioni di volontariato o delle Associazioni di promozione sociale e un sindacato iscritto solo a quest’ultimo elenco.



## 5.3 Le opinioni dei partecipanti sui temi della direttiva

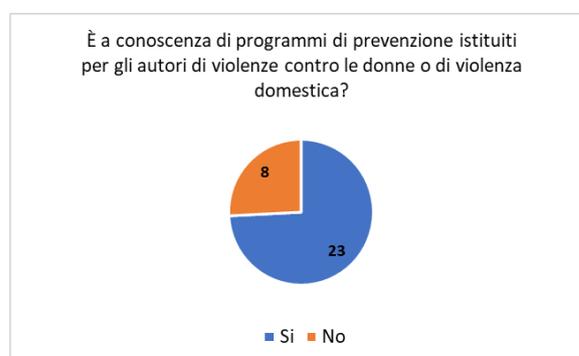
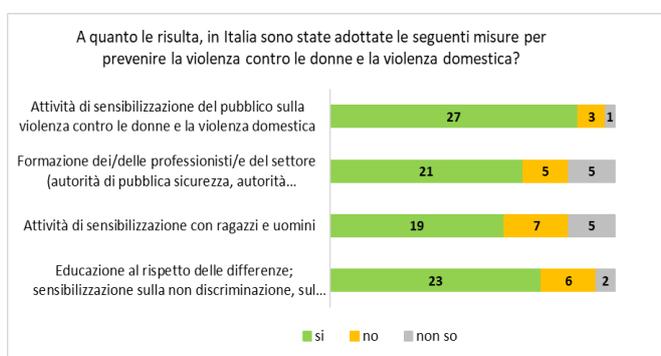
La quasi totalità dei rispondenti (30 su 31) è a conoscenza dell’esistenza della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e che la violenza contro le donne e la violenza domestica possono ledere molti dei diritti fondamentali lì sanciti.

### Prevenire efficacemente la violenza di genere e la violenza domestica

Come illustrato nei paragrafi iniziali in Italia e in Regione vengono implementate numerose misure rivolte alla prevenzione della violenza di genere e domestica e la maggior parte dei rispondenti ne

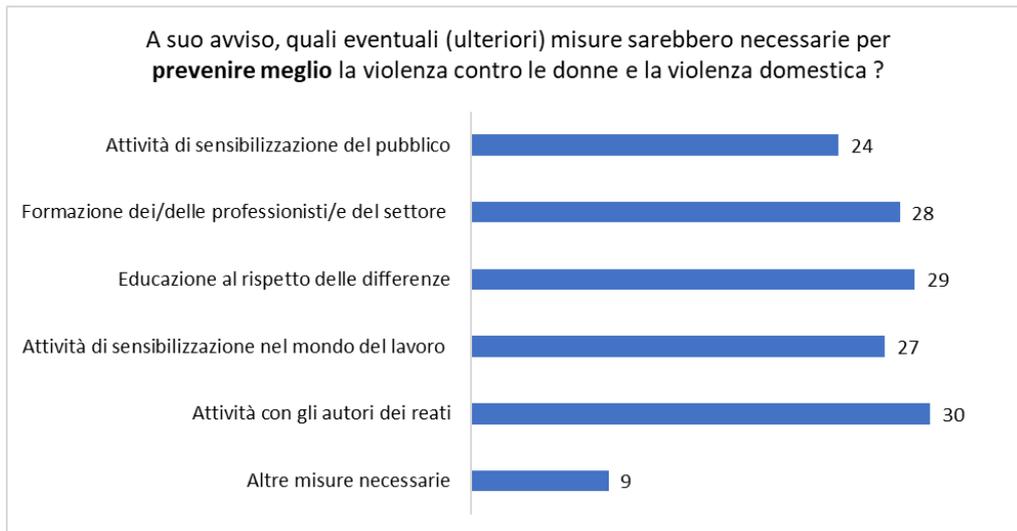
è a conoscenza; risultano in particolare note le attività di sensibilizzazione rivolte al pubblico sulla violenza contro le donne e la violenza domestica e le misure di prevenzione legate all'educazione al rispetto delle differenze alla sensibilizzazione sulla non discriminazione, sul contrasto agli stereotipi di genere dannosi, sulla parità di genere e la comunicazione non violenta nelle scuole, nei luoghi dedicati allo sport e al tempo libero così come 23 rispondenti su 31 dichiarano di essere a conoscenza di programmi di prevenzione istituiti per gli autori di violenze contro le donne o di violenza domestica e la quasi totalità (30 rispondenti su 31) dichiara che è molto importante contrastare gli stereotipi di genere dannosi come misura di prevenzione della violenza contro le donne e della violenza domestica.

I rispondenti risultano a conoscenza di interventi a sostegno della prevenzione della violenza contro le donne e della violenza di genere realizzati tramite i mezzi di comunicazione di massa (radio, televisione, giornali), nel settore pubblico compresi gli enti governativi, comunali e/o locali e nei settori culturali e ricreativi mentre una quota inferiore di rispondenti dichiara di conoscere tali interventi nell'ambito del settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), compresi i social.



Ciononostante, tali misure non sono giudicate sufficienti e la maggior parte dei rispondenti indica che sarebbero necessarie ulteriori azioni e/o che talune di quelle già implementate vengano rafforzate.

In particolare, la quasi totalità dei rispondenti (30 su 31) indica la necessità di attività rivolte agli autori di reato e di ulteriori misure (29 su 31) legate all'educazione alle differenze, alla sensibilizzazione sulla non discriminazione, sul contrasto agli stereotipi di genere dannosi, sulla parità di genere e la comunicazione non violenta nelle scuole, nei luoghi dedicati allo sport e al tempo libero quali luoghi privilegiati di interlocuzione con le giovani generazioni. Vengono considerate necessarie da 28 rispondenti le misure atte alla formazione dei/delle professionisti/e di vari settori (autorità di contrasto, autorità giudiziarie, operatori/operatrici sociosanitari/e, insegnanti, operatori/operatrici culturali, animatori/animatrici giovanili, personale sportivo ecc.), affinché possano individuare meglio i segnali della violenza prima che questa si verifichi/ri-verifichi e anche attività di sensibilizzazione nel mondo del lavoro, anche con il coinvolgimento diretto delle organizzazioni sindacali.



I rispondenti che ritengono necessarie altre misure per meglio prevenire la violenza contro le donne e la violenza domestica individuano misure che possono essere riassunte nei seguenti punti:

- Rafforzamento del ruolo della formazione e informazione all'interno delle scuole con l'obiettivo di avvicinare ragazze e ragazzi al tema all'interno della cornice più ampia della discriminazione e della parità di genere.
- Rendere continua e permanente la formazione verso operatori e operatrici (autorità di pubblica sicurezza, autorità giudiziarie, operatori/operatrici sociosanitari/e, insegnanti, operatori/operatrici culturali, animatori/animatrici giovanili, personale sportivo) sulla rivittimizzazione, sull'impatto delle violenze alle donne disabili nonché sulle discriminazioni multiple e intersezionali anche al fine di contrastare gli effetti negativi del grande turn-over di personale in taluni settori.
- Stesura di protocolli formali tra Stato, servizio pubblico di informazione nazionale e gestori di media nazionali privati per le attività di sensibilizzazione verso il pubblico.
- Formazione specifica e coinvolgimento del mondo delle professioni di ogni ordine e ambito e costruzione di nuovi modelli linguistici.
- Coinvolgimento di uomini che parlano ad altri uomini per dare l'esempio di modelli maschili positivi.
- Rafforzamento della rete antiviolenza e sanzioni nei confronti di chi attua comportamenti discriminatori rispetto al genere
- Perseguendo la regolarità del rapporto di lavoro domestico (colf, baby-sitter, assistenti alla persona) come prevenzione alla violenza nei loro confronti.

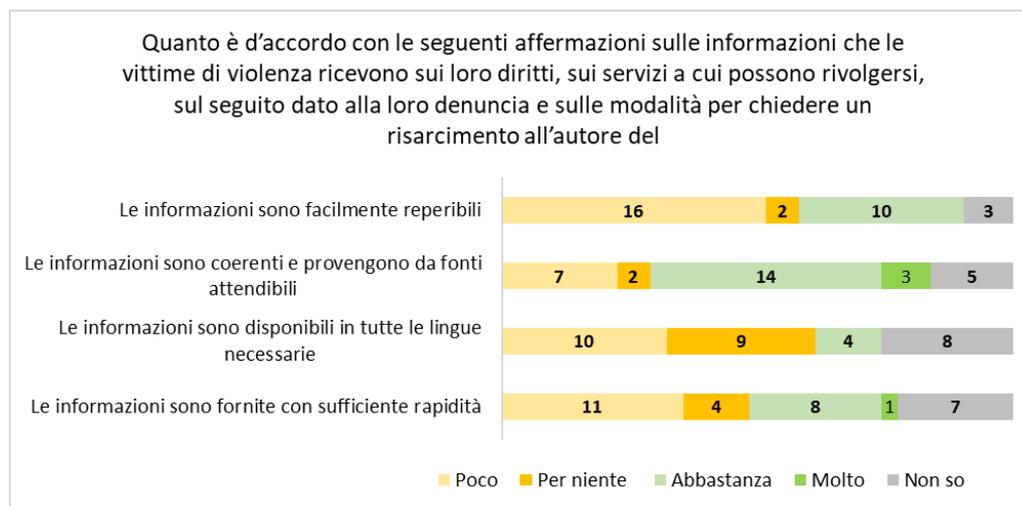
Le risposte ricevute confermano quindi la persistenza di alcune lacune e la conseguente necessità di rafforzare le misure di prevenzione già previste, individuandone di più complete, dettagliate e mirate, in coerenza con quanto indicato nella proposta di Direttiva in esame che, al capo V dedicato alla prevenzione, insiste infatti, ad esempio, sull'importanza di contrastare gli stereotipi di genere, promuovere campagne di sensibilizzazione, coinvolgere uomini e ragazzi, prevedere attività di formazione e informazione periodiche e obbligatorie dei professionisti che entrano in contatto con le vittime, nonché nell'ambito dei media per contrastare la rappresentazione stereotipata di donne e uomini.

Viene segnalata anche dalle risposte al questionario la necessità di prestare attenzione al tema dell'intersezionalità e alle discriminazioni multiple (ad esempio per le donne disabili), la cui importanza viene ribadita a livello europeo nella Strategia per la parità di genere 2020-2025, e confermata nella Direttiva, laddove si richiede di prevedere misure specifiche quando siano presenti forme intersezionali di discriminazione; la violenza contro le donne e la violenza domestica possono infatti essere ancora più gravi quando si intersecano con la discriminazione fondata sul sesso e con altri motivi di discriminazione vietati dal diritto dell'Unione.

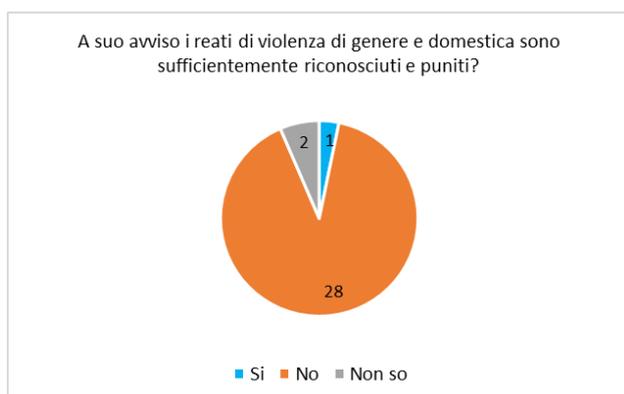
Una risposta segnala anche l'opportunità di porre misure per regolarizzare il rapporto di lavoro domestico, per prevenire la violenza nei confronti di colf, baby-sitter, assistenti alla persona.

### Accesso alla giustizia, protezione da ulteriori violenze e risarcimento

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione, 22 rispondenti su 31, ritiene che in Italia l'autorità di pubblica sicurezza e l'autorità giudiziaria non assicurino un seguito adeguato alle segnalazioni di violenza contro le donne e di violenza domestica e che le informazioni ad esse rivolte, pur coerenti e provenienti da fonti attendibili, siano poco o per niente facili da reperire (18 rispondenti); poco o per niente disponibili in tutte le lingue necessarie (19 rispondenti) e poco o per niente fornite con sufficiente rapidità (15 rispondenti).



La stragrande maggioranza dei rispondenti, 28 su 31, ritiene che i reati di violenza di genere e violenza domestica non siano sufficientemente riconosciuti e puniti e per 27 rispondenti le autorità o i servizi competenti non si assicurano che siano presi sufficientemente in considerazione tutti i fattori di rischio, quali le gravi preoccupazioni per la sicurezza della vittima e il rischio di reiterazione della violenza, in tutte le fasi delle indagini e dei procedimenti penali.



Tutti i rispondenti ritengono che ulteriori misure volte a migliorare l'accesso alla giustizia in materia di violenza contro le donne e di violenza domestica potrebbero migliorare la situazione delle vittime, per 22 di essi sia a livello nazionale che dell'Ue e per gli altri 8 rispondenti solo a livello nazionale, confermando in tal modo l'importanza della Direttiva (art.16), che prevede nuove modalità di denuncia più sicure, più semplici, più accessibili, anche online, e attente sia alla dimensione di genere che alla sensibilità del minore.

### **Sostegno alle vittime della violenza contro le donne e della violenza domestica**

29 rispondenti sono a conoscenza della disponibilità sul territorio nazionale di servizi di sostegno (generali o specializzati) per le vittime di violenza di genere e domestica: 14 di essi ritengono che tali servizi siano adeguati a tener conto delle esigenze sia delle vittime sia di eventuali minori coinvolti mentre 10 rispondenti ritengono che tali servizi non siano adeguati e 5 non sono in grado di esprimere un giudizio di adeguatezza per tali servizi.

La stragrande maggioranza dei rispondenti (28) ritengono necessarie ulteriori misure volte a migliorare il sostegno alle vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica: 19 rispondenti ritengono necessarie ulteriori misure a livello sia nazionale che dell'UE, 8 ritengono siano necessarie a livello nazionale e uno a livello Ue.

Le indicazioni fornite dai rispondenti vanno nella direzione della Direttiva che evidenzia in maniera chiara la necessità del rafforzamento dei servizi di sostegno e protezione (capo 4) e la necessità di migliorare l'accesso alla giustizia (capo 3) quale elemento migliorativo delle azioni di sostegno. L'analisi delle risposte evidenzia una elevata concordanza con le disposizioni proposte dalla Direttiva e possono essere riassunte nei seguenti punti:

- Maggiore certezza della pena e severità delle sanzioni; facilitazione dei percorsi di accesso alla giustizia e tutela della vittima ad es. velocizzando l'iter dei procedimenti e tutelando in maniera più efficace le vittime e gli eventuali figli coinvolti da ulteriori azioni dell'autore e dalla vittimizzazione secondaria
- Aumentare e dare garanzia di continuità ai fondi dedicati alle strutture di sostegno e protezione aumentandone anche il numero
- Particolare attenzione al sostegno e alle esigenze specifiche delle donne disabili anche nei percorsi di uscita dalla violenza, ad esempio sia prevedendo formazioni mirate di professionisti sia rendendo tutte le strutture della rete di assistenza e protezione accessibili alle donne e/o figli con disabilità, e promuovendo maggiore collaborazione con il Terzo settore
- Implementare azioni specifiche per migliorare la tutela e il sostegno ai/alle minori vittime di violenza diretta o assistita (ad es. potenziando il sostegno psicologico anche nelle scuole)
- Attivare tutte le professionalità necessarie al sostegno a seconda delle caratteristiche della donna, ad esempio assicurando la mediazione linguistica e culturale
- Rafforzare i percorsi di protezione aumentando le azioni volte all'inserimento/reinserimento lavorativo e all'acquisizione di indipendenza economica (es. anche attraverso supporto economico per i percorsi legali, per il conseguimento della patente di guida, per percorsi formativi, ecc.)
- Rafforzamento della formazione di tutti gli/le operatori/operatrici che a vario titolo prendono in carico donne vittime di violenza (Survivor Centered Approach)
- Rafforzamento della sensibilizzazione e dell'educazione alla parità e al contrasto delle discriminazioni e delle violenze nelle scuole di ogni ordine e grado, rivolta tanto a ragazze e ragazzi che ad insegnanti e educatori, che alle famiglie

- Rendere migliore e più capillare, ad esempio nei luoghi pubblici a grande frequentazione quali gli esercizi commerciali, la diffusione di informazioni sui servizi di sostegno, sulle modalità di denuncia e sui percorsi di protezione
- Creare database integrando i dati in possesso degli uffici pubblici e della rete di sostegno e protezione e facilitare lo scambio di dati tra i vari soggetti sia internamente agli Stati che tra gli Stati.
- Maggiore integrazione delle diverse reti nazionali degli Stati UE per il sostegno alle vittime di sfruttamento sessuale e tratta al fine di meglio contrastare il carattere internazionale del fenomeno
- Miglioramento della qualità e della efficacia del sistema di monitoraggio delle discriminazioni della rete delle consigliere della parità

*(Risposte originali)*

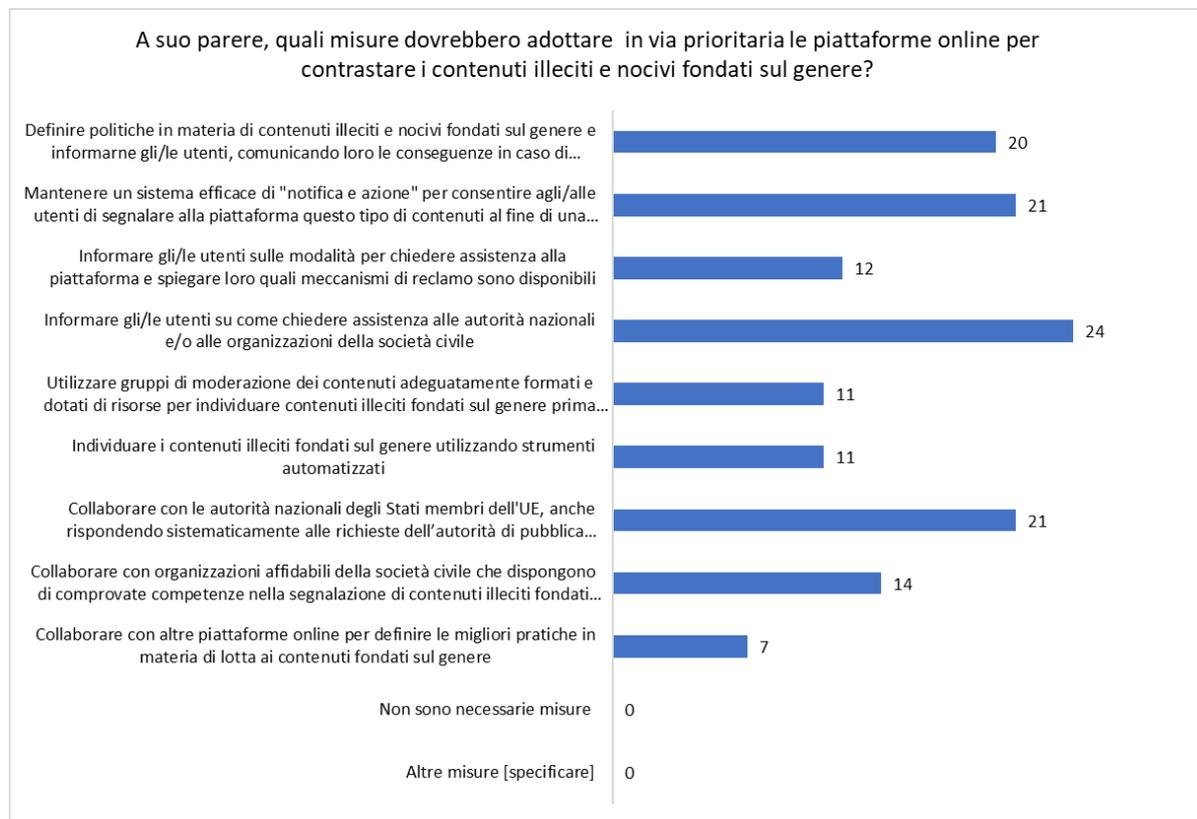
### Forme specifiche di violenza contro le donne

Il diritto dell'UE impone agli Stati membri di vietare le molestie fondate sul sesso e le molestie sessuali negli ambiti dell'occupazione e dell'impiego ma secondo 29 rispondenti su 31 in Italia vi sono lacune nella protezione contro le molestie che avvengono in tali ambiti così come la maggior parte di essi (28 rispondenti) ritiene che in Italia non venga impartita ai/alle rappresentanti dei datori di lavoro (ad esempio al personale delle risorse umane) o ai/alle dipendenti una formazione mirata a contrastare le molestie fondate sul sesso sul luogo di lavoro. Tredici rispondenti riportano l'esistenza di una politica adottata dalla propria azienda per contrastare le molestie basate sul sesso sul luogo di lavoro, comprendente, tra l'altro, la prevenzione e il controllo dei rischi, le procedure di denuncia e di indagine, come pure interventi di formazione e sensibilizzazione.

Di indubbia attualità la tematica della violenza sul web (a cui la Direttiva riserva, infatti, una particolare attenzione) e secondo i rispondenti negli ultimi anni è aumentata nel nostro paese la diffusione di contenuti online illeciti e nocivi basati sul genere. In particolare, i rispondenti ritengono che sia aumentato l'incitamento all'odio fondato sul genere (espressioni illegali che diffondono, incitano, promuovono o giustificano l'odio fondato sul sesso/sul genere), il cyberstalking e la condivisione illegale di informazioni private quali ad esempio fotografie.



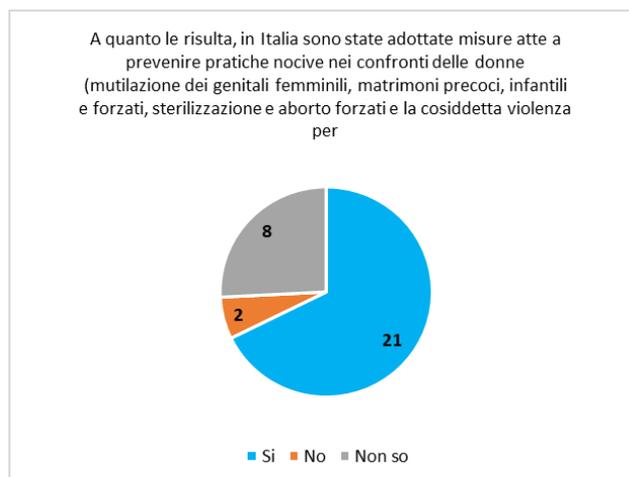
Tutti i partecipanti alla consultazione hanno espresso un parere in merito alle misure che le piattaforme online dovrebbero adottare per contrastare i contenuti illeciti e nocivi fondati sul genere scegliendo le quattro a loro avviso prioritarie tra le misure proposte.



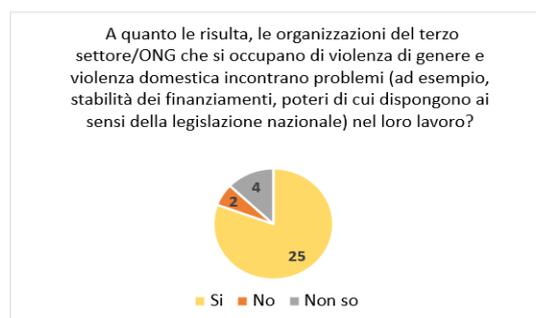
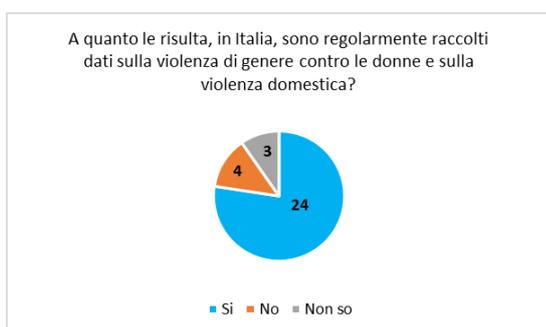
La misura più scelta attiene con l'informare gli/le utenti su come chiedere assistenza alle autorità nazionali e/o alle organizzazioni della società civile (24 rispondenti); seguono con lo stesso numero di rispondenti (21) ad indicarle come prioritarie, la collaborazione delle piattaforme online con le autorità nazionali degli Stati membri dell'UE, anche rispondendo sistematicamente alle richieste dell'autorità di pubblica sicurezza e il mantenimento di un sistema efficace di "notifica e azione" per consentire agli/alle utenti di segnalare alla piattaforma contenuti illeciti e nocivi fondati sul genere al fine di una loro eventuale rimozione.

La quarta azione ritenuta prioritaria da adottare da parte delle piattaforme online riguarda la definizione di politiche in materia di contenuti illeciti e nocivi fondati sul genere e l'informazione degli/delle utenti in merito alle conseguenze in caso di violazione.

Circa due terzi dei rispondenti (21) ritiene che in Italia siano state adottate misure atte a prevenire pratiche nocive nei confronti delle donne (mutilazione dei genitali femminili, matrimoni precoci, infantili e forzati, sterilizzazione e aborto forzati e la cosiddetta violenza per motivi d'onore).



La maggior parte dei partecipanti alla consultazione ritiene che in Italia siano regolarmente raccolti dati sulla violenza di genere contro le donne e sulla violenza domestica; una buona pratica anche in considerazione dell'importanza che la direttiva assegna alla raccolta dati in relazione al ruolo dell'EIGE. Inoltre, 25 rispondenti su 31 ritengono che le organizzazioni del terzo settore/ ONG che si occupano di violenza di genere e violenza domestica incontrano problemi nel loro lavoro per problemi legati alla stabilità dei finanziamenti e ai poteri di cui dispongono ai sensi della legislazione nazionale.



## 6. Esame di sussidiarietà e proporzionalità

### Premessa

La valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità è effettuata dall'Assemblea legislativa tramite Risoluzione approvata dalla I Commissione "Bilancio, affari generali e istituzionali" competente in materia di rapporti con l'Unione europea (**art. 7 della L.R. 16/2008**), secondo la procedura stabilita dall'art. 38, comma 4, del Regolamento interno dell'Assemblea.

### Il principio di sussidiarietà

Secondo l'**art. 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE)**, il principio di sussidiarietà si applica solo ai settori che non rientrano nella competenza esclusiva dell'UE. Per valutare l'applicabilità, o meno, del principio di sussidiarietà è necessario quindi identificare l'articolo o gli articoli del Trattato sui quali si basa la proposta legislativa (base giuridica).

Nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà si effettua in base a due parametri:

1) l'azione proposta è necessaria (perché presenta aspetti transazionali tali che non consentono l'intervento da parte dei soli Stati membri; perché l'intervento da parte dei soli Stati membri potrebbe ledere l'interesse di altri Stati membri o causare un conflitto con le disposizioni dei Trattati; perché la preesistente normativa dell'Unione europea non è in grado di raggiungere l'obiettivo prefissato);

2) l'azione dell'Unione europea è in grado di apportare un chiaro beneficio rispetto all'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale o locale (in termini di economie di scala, certezza giuridica, etc.).

Si evidenzia inoltre che nel caso di proposte di atti legislativi, si applica il **“Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità”** allegato al Trattato di Lisbona. Il Protocollo disciplina la cd. procedura di “allerta precoce” (*early warning system*), in base alla quale i Parlamenti nazionali, entro 8 settimane dalla data di trasmissione della proposta di atto legislativo dell'Unione europea, possono inviare alle Istituzioni dell'UE un parere motivato che esprime le ragioni per cui la proposta di atto non sia conforme al principio di sussidiarietà.

L'art. 6 del Protocollo prevede inoltre che *“(...) spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza o parlamenti regionali con poteri legislativi”* coinvolgendo le Assemblee legislative regionali nel controllo della sussidiarietà in collaborazione con i rispettivi Parlamenti nazionali. In attuazione del Protocollo, **l'art. 25 della legge 234 del 2012** (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) stabilisce che: *“1. Ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 8, le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome”*.

## **Il principio di proporzionalità**

Il principio di proporzionalità ha l'obiettivo di verificare che il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitino a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati:

1) con riferimento al contenuto delle azioni proposte si intende che l'Unione europea nella definizione delle modalità di intervento dovrebbe garantire al livello nazionale (centrale, regionale e locale) la massima possibilità di intervento, stabilendo ad esempio, laddove possibile solo gli standard minimi e lasciando agli Stati membri l'autonomia di fissare norme più rigorose;

2) con riferimento alla forma, si intende invece che nella scelta dello strumento giuridico l'Unione europea dovrebbe prediligere quello più appropriato per raggiungere l'obiettivo, che sia il più

semplice possibile, e che, però, consenta all'Unione europea di legiferare soltanto nei limiti di quanto necessario a raggiungere l'obiettivo.

### **5.1 Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica - COM(2022)105 final dell'8 marzo 2022**

La proposta intende combattere la violenza contro le donne e la violenza domestica al fine di garantire un alto livello di sicurezza e il pieno godimento dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione, incluso il diritto alla parità di trattamento e alla non discriminazione tra donne e uomini. Essa, pertanto, contribuisce alla **creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia** (Titolo V TFUE) in cui l'Unione europea, ai sensi dell'articolo 4, par. 2 lett. j) del TFUE, esercita una competenza concorrente con quella degli Stati membri.

#### **Base giuridica**

La base giuridica si basa sul combinato disposto dell'articolo 82, paragrafo 2, e dell'articolo 83, paragrafo 1, TFUE.

- L'articolo 82, paragrafo 2, TFUE fornisce la base giuridica per stabilire norme minime riguardanti i diritti delle vittime di reato nella misura necessaria a facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale per questioni di dimensione transnazionale;
- L'articolo 83, paragrafo 1, TFUE fornisce la base giuridica per le norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni riguardanti lo sfruttamento sessuale di donne e minori e i reati informatici.

La base giuridica appare correttamente individuata in quanto la proposta definisce come reati determinate forme di violenza che colpiscono oltremodo le donne e rafforza i diritti delle vittime avvalendosi delle basi giuridiche esistenti di cui all'articolo 82, paragrafo 2, e all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE. In tal modo essa garantisce che tali reati siano perseguiti in modo efficace e contribuisce a porre fine alla violenza contro le donne e alla violenza domestica e a migliorare la protezione e l'assistenza alle vittime. Aumentando la fiducia tra Stati membri nei rispettivi sistemi giudiziari, essa favorirà il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni in materia penale e migliorerà la cooperazione giudiziaria in materia penale.

#### **Principio di sussidiarietà e proporzionalità**

La proposta rispetta il **principio di sussidiarietà** in quanto tutti gli Stati membri affrontano la violenza contro le donne e la violenza domestica ma in misura diversa. La molteplicità di approcci crea incertezza giuridica con riferimento ai diritti delle vittime e a livello regionale la frammentazione è addirittura maggiore. Al fine di garantire alle vittime parità di trattamento in tutti gli Stati membri, l'Unione europea, con questa proposta, intende garantire una convergenza verso l'alto stabilendo norme minime sui diritti delle vittime di violenza contro le donne e di violenza domestica. Tali norme mirano ad assistere e proteggere le vittime prima, durante e/o dopo il procedimento penale e ad introdurre requisiti minimi sulle definizioni e sulle sanzioni applicabili a condotte per le quali esistono lacune a livello di rilevanza penale.

La proposta rispetta il **principio di proporzionalità** in quanto le misure sono state elaborate sulla base di un'attenta analisi delle lacune effettuate a livello sia di UE che di Stati membri. Le misure non vanno oltre quanto necessario, evitando di sovrapporsi alle norme nazionali in materia di perseguibilità penale; non obbligano le autorità pubbliche ad adottare misure la cui attuazione sarebbe eccessivamente complessa; evitano costi sproporzionati per gli Stati membri e i datori di lavoro. Le misure previste, inoltre, possono essere considerate necessarie per conseguire gli obiettivi in modo efficace e tale da rafforzare l'attuazione dei diritti fondamentali.

Fatta salva la diversa valutazione politica che potrebbe emergere dai lavori delle Commissioni sull'atto legislativo preso in esame, dall'analisi tecnica effettuata non sono emersi rilievi sulla conformità della proposta rispetto al principio di sussidiarietà e proporzionalità.

*Allegati:*

- questionario
- data set (*file excel inviato a parte*)