



**Oggetto:** parere sulla proposta di legge nazionale n. 14, recante "Istituzione del soccorso di libertà e altre disposizioni in favore delle donne vittime di violenza di genere", presentata in data 25 novembre u.s. d'iniziativa dei consiglieri Piccin, Nicoli, Mattiussi.

Il presente parere è reso, su richiesta del Presidente del Consiglio regionale, ai sensi dell'art. 7, lett. e) della Legge regionale 16 maggio 2014, n. 9, recante *Istituzione del Garante dei diritti della persona e del Difensore civico regionale*.

La proposta di legge nazionale n. 14 «*Istituzione del soccorso di libertà e altre disposizioni in favore delle donne vittime di violenza di genere*», presentata alla Presidenza del Consiglio regionale il 25 novembre 2020, si riferisce, per l'appunto, alla proposta di legge così rubricata presentata alla Camera dei Deputati da Catia Polidori ed altri il 5 agosto 2020 (Atto Camera 2630) ed assegnato alla XII Commissione Affari sociali in sede referente il 17 novembre 2020. L'esame non risulterebbe ancora iniziato.

In riferimento all'incipiente ed allarmante fenomeno della violenza alle donne, nel quadro sovranazionale deve farsi riferimento alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, ratificata e resa esecutiva con la legge 27 giugno 2013, n. 77.

In tale normativa, di rilievo le disposizioni del Capitolo IV, dedicato a "Protezione e sostegno" (artt. 18-27), ove si delinea la necessità di servizi di supporto generale e l'istituzione di case di sostegno, ma senza alcun riferimento a provvidenze di tipo economico, mentre solo l'art. 30, posto nel successivo Capitolo V (dedicato al "Diritto sostanziale"), stabilisce, per la vittima, il diritto al "Risarcimento", ove la mano pubblica deve intervenire nell'ipotesi in cui la riparazione del danno non sia garantita da altre fonti, in particolare dall'autore del reato ovvero da un'assicurazione o dai servizi medici e sociali finanziati dallo Stato.

La legislazione nazionale è intervenuta con il decreto legge 14 agosto 2013, n. 93, recante *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il sostegno della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle Province*, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, che ha disposto, all'art. 5, un piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, stabilendo, alla lett. d) del comma 2, la finalità di "potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza delle donne vittime di violenza", mentre il successivo art. 5-bis, rubricato



“Azioni per i centri antiviolenza e le case-rifugio”, proprio in riferimento alla precedente disposizione ha incrementato la dotazione di tali entità, finanziata dal Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all’art. 19, comma 3, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante *Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale*, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248.

Peraltro le disposizioni penali del citato d.l. n. 93/2013 stabiliscono, fra l'altro, una nuova disciplina dei reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori (il c.d. *stalking*) e minaccia semplice, prevedono un'aggravante per il reato contro minori e donne in gravidanza, nonché l'allontanamento dalla casa familiare in flagranza di reato e la difesa della vittima nel procedimento cautelare. Alcune di queste fattispecie erano già presenti nella legislazione (ad es.: decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, recante *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori*, convertito con modificazioni dalla legge 23 aprile 2009, n. 38), ovvero successivamente innovate ed inasprite dalla legge 19 luglio 2019, n. 69 (il c.d. “Codice rosso”), recante *Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, ove sono stati introdotti i nuovi reati di “Violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa”, di “Costrizione o induzione al matrimonio”, di “Deformazione dell’aspetto della persona mediante lesioni permanenti del viso” e di “Diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti”* (il c.d. *Revenge porn*), mentre sono state ulteriormente modificati, aumentandone le pene, i reati di *stalking*, di maltrattamenti contro familiari e conviventi, nonché tutta la galassia dei reati in materia sessuale. Da tale complesso quadro si può evincere come l’ordinamento statale abbia provveduto a fissare le possibili fattispecie di reato nel contesto della violenza domestica, elevando di molto le sanzioni detentive, e nel delineare l’attività di prevenzione e di supporto a parte dei centri antiviolenza e delle case rifugio, finanziandone la dotazione, ma non contemplando direttamente alcuna serie di provvidenze economiche per le vittime di tali violenze, con particolare riferimento alle donne.

A tale proposito, va comunque ricordato il recente decreto 21 maggio 2020, n. 71, del Ministro dell'economia e delle finanze (in Gazz. Uff. n. 164 del 1° luglio 2020), rubricato *“Regolamento recante l'erogazione di misure di sostegno agli orfani di crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie”*.

La proposta di legge nazionale n. 14, oggetto di queste note, intende, invece, intervenire proprio in tal senso, istituendo il nominato “soccorso di libertà”, atto a sostenere economicamente le donne vittime delle molteplici forme di violenza e di sopruso, con specifiche provvidenze erogate dai comuni, in raccordo con i servizi sociali, con i centri antiviolenza e le case rifugio. Verranno così predisposti per ogni beneficiaria dei piani personalizzati finanziari atti a favorire e sostenere l’emancipazione della donna e dei suoi figli. L’art. 2, comma 3, della Proposta di legge delinea nello specifico tali azioni di sostegno e, in tale complesso, particolarmente significativa la previsione di cui alla lett. e) ove tale intervento economico è teso a garantire la continuità scolastica per i figli minorenni e per i figli maggiorenni che devono completare il ciclo

di istruzione. Da suo canto, l'art. 4 prevede anche un incentivo per le donne vittime di tali violenze che siano titolari di imprese, nel senso di attribuir loro un contributo a titolo di sgravio delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale da esse dovute.

Di tale proposta normativa, nel suo complesso, questo organo di Garanzia esprime un parere positivo, venendo essa ad intervenire in un settore delicato ed allarmante con interventi finanziari atti a sostenere economicamente la donna oggetto di violenza – nella maggior parte dei casi nel contesto familiare od affettivo da parte del coniuge o del partner – spesso come reazione maschile nei confronti della donna che vuole uscire o scindere tale legame.

In ogni caso, l'attuazione di tale normativa prevede l'emanazione di decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 3, comma 7; art. 4, comma 2), mentre il relativo monitoraggio e la relazione annuale sul relativo andamento è rimesso al primo Dicastero.

Ovviamente non è competenza di quest'organo di Garanzia effettuare una valutazione sulla portata, sull'entità di tali interventi finanziari e sulla loro copertura economica (art. 6), lasciata alla politica di gestione del legislatore ordinario.

Due osservazioni si impongono.

Prima. Il forte inasprirsi delle pene in ordine ai vari reati, come cennato *supra*, sicuramente si pone come un segno di attenzione da parte del legislatore e di soddisfazione da parte delle vittime di tali crimini, ma con altrettanta schiettezza deve rilevarsi che rischiano di porsi come norme-manifesto, con limitato potere deterrente, posto che i reati generalmente sono commessi con forte spinta in un sostrato emotivo. A questo punto molto importante ed impellente si presenta l'esigenza della prevenzione e della educazione nei rapporti affettivi ed interpersonali: un compito cui l'ordinamento deve adempiere e che viene fissato anche dalla Convenzione di Istanbul, laddove, nel Capitolo III dedicato alla "Prevenzione", stabilisce, all'art. 12, l'obbligo di adottare "le misure necessarie per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali delle donne e degli uomini, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'idea dell'inferiorità della donna o su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini". Così come il citato art. 5 del d.l. n. 93/2013 dispone, al secondo comma, che l'ivi previsto "Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere" deve perseguire la finalità di prevenire il fenomeno della violenza contro le donne attraverso l'informazione e la sensibilizzazione della collettività, rafforzando la consapevolezza degli uomini e ragazzi nel processo di eliminazione della violenza contro le donne (lett. a), e di promuovere l'educazione alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere nell'ambito dei programmi scolastici delle scuole di ogni ordine e grado, al fine di sensibilizzare, informare, formare gli studenti e prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un'adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo (lett. b).

Pertanto un sicuro apprezzamento va posto all'art. 3 della proposta di legge in oggetto, rubricato "Progetti di educazione all'affettività e alla parità di genere", laddove dispone che nel piano triennale dell'offerta formativa di cui all'art. 1, comma 12, della legge 12 luglio 2015, n. 107 (recante *Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*) deve prevedersi anche "un piano

di interventi finalizzato ad attivare progetti di educazione alla non discriminazione, alla parità tra donne e uomini e alla prevenzione e al contrasto di ogni forma di violenza".  
Seconda. Ad avviso di questo organo di Garanzia, la proposta di legge, insistendo esclusivamente su provvidi interventi finanziari, sia pur con l'appena rilevato progetto scolastico di prevenzione, avrebbe potuto cogliere l'occasione per farsi carico anche della tutela psicologica della vittima mediante percorsi affidati a specialisti sul tema e parimenti finanziati, avendo presente che le ferite psichiche e comportamentali sono altrettanto dolorose, con non facile e breve rimarginazione.

Come il prefato "Codice rosso" nel disporre l'integrazione dell'art. 13-*bis* dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975 n. 354) prevede che le persone condannate per i gravi reati in discorso "possono sottoporsi ad un trattamento psicologico con finalità di recupero e sostegno" e "possono essere ammesse a seguire percorsi di reinserimento nella società e di recupero", a maggior ragione l'ordinamento può e dovrebbe farsi carico del trattamento psicologico della donna oggetto di violenza con la previsione di un opportuno finanziamento.

L'auspicio è che tale opportunità venga colta dal Parlamento in sede di esame (vuoi in Commissione referente vuoi nel *plenum*) della Proposta di legge nazionale oggetto di queste osservazioni.

Il Garante regionale dei diritti della persona  
Prof. Paolo Pittaro