



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori LUNESU, FREGOLENT, CANTÙ, MARIN, DORIA, ALESSANDRINI, ARRIGONI, AUGUSSORI, BAGNAI, BERGESIO, BORGHESI, Simone BOSSI, BRIZIARELLI, BRUZZONE, CALDEROLI, CAMPARI, CANDURA, CASOLATI, CORTI, DE ANGELIS, FAGGI, FERRERO, FUSCO, GRASSI, IWOBI, LUCIDI, MARTI, MOLLAME, MONTANI, OSTELLARI, PAZZAGLINI, Emanuele PELLEGRINI, PEPE, PERGREFFI, PIANASSO, PILLON, PIROVANO, Pietro PISANI, PITTONI, PIZZOL, RICCARDI, RIPAMONTI, RIVOLTA, ROMEO, RUFÀ, SAPONARA, SIRI, SUDANO, TESTOR, TOSATO, URRARO, VALLARDI, VESCOVI e ZULIANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 APRILE 2022

Disposizioni per la prevenzione del fenomeno della violenza nei confronti delle donne, della violenza domestica e la tutela del minore dagli episodi di violenza assistita

ONOREVOLI SENATORI. – Con l'espressione « violenza di genere » si indicano tutte quelle forme di violenza maschile, di natura psicologica, fisica e sessuale che colpiscono le donne in quanto tali, costituendo non solo una discriminazione, ma anche, e soprattutto, una violazione dei diritti umani. Per il nostro Paese, dal punto di vista normativo, si tratta di una nozione relativamente recente: non sono passati 50 anni da quando era ancora permesso, al capofamiglia, l'uso di mezzi di correzione e disciplina nei confronti della moglie e dei figli. Solo nel 1975 con il nuovo diritto di famiglia è stata disposta l'abolizione dell'autorità maritale.

Nel 1981 sono scomparsi il delitto d'onore, che riduceva in modo molto significativo le pene per chi provocava la morte della « coniuge, della figlia o della sorella » come reazione alla scoperta di una relazione illegittima o di un altro comportamento che recasse « offesa al proprio onore o a quello della propria famiglia », e il matrimonio riparatore, che consentiva allo stupratore di estinguere il reato sposando la propria vittima.

Nel 1996 è stato compiuto un altro passo importante: la ridefinizione della violenza sessuale da « reato contro la morale e il buon costume » a « reato contro la persona e contro la libertà individuale ».

Nel 2001 il Parlamento ha approvato l'allontanamento del familiare violento e introdotto misure di protezione sociale per le donne che subiscono violenza.

Nel 2009 sono arrivati strumenti concreti di repressione contro gli atti persecutori (il cosiddetto *stalking*).

Nel 2013 è stata recepita, con la legge 27 giugno 2013, n. 77, la Convenzione del Con-

siglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, cosiddetta « Convenzione di Istanbul ». Agli obblighi imposti dalla Convenzione ha dato attuazione il decreto anti-femminicidio che, sempre nel 2013, ha introdotto una serie di misure sia di carattere preventivo che repressivo.

Nel 2015 è stato approvato il primo « Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere », seguito nel 2017 dal « Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne ». Sono state così introdotte nuove norme – su indennizzi economici, congedi dal lavoro, tutela per gli orfani di femminicidio – che hanno ampliato gli strumenti a favore delle donne, anche se l'attuazione di queste misure è, molte volte, rimessa a circolari o ad altri atti di rango non primario che rendono difficile, per la vittima, conoscere gli strumenti a propria tutela e richiederne l'applicazione. A rendere difficoltosa l'attuazione di interventi e servizi a protezione delle vittime di violenza vi è anche la non certezza dei finanziamenti o la loro scarsità.

La legge 19 luglio 2019, n. 69, nota come « Codice Rosso », è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 173 del 25 luglio 2019 ed è entrata in vigore il 9 agosto 2019. Si tratta di un provvedimento volto a rafforzare la tutela delle vittime dei reati di violenza domestica e di genere, inasprendone la repressione tramite interventi sul codice penale e sul codice di procedura penale.

Vi sono però dei dati allarmanti in ordine alle violenze e ai femminicidi, i quali dimostrano che, nonostante le misure attuate siano molteplici, sia necessario prevedere

una cospicua implementazione delle misure, in particolare in ordine alla prevenzione.

Secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), il 31,5 per cento delle donne tra i 16 e i 70 anni (6 milioni e 788.000) ha subito nel corso della propria vita una qualche forma di violenza fisica o sessuale: il 20,2 per cento (4 milioni e 353.000) ha subito violenza fisica, il 21 per cento (4 milioni e 520.000) violenza sessuale, il 5,4 per cento (1 milione e 157.000) le forme più gravi della violenza sessuale, come lo stupro (652.000) e il tentato stupro (746.000).

Ha subito violenze fisiche o sessuali da *partner* o *ex partner* il 13,6 per cento delle donne (2 milioni e 800.000), in particolare il 5,2 per cento (855.000) da *partner* attuale e il 18,9 per cento (2 milioni e 44.000) dall'*ex partner*. La maggior parte delle donne che aveva un *partner* violento in passato lo ha lasciato proprio a causa della violenza subita (68,6 per cento). In particolare, per il 41,7 per cento è stata la causa principale per interrompere la relazione, per il 26,8 per cento è stato un elemento importante della decisione.

Il 24,7 per cento delle donne ha subito almeno una violenza fisica o sessuale da parte di uomini non *partner*: il 13,2 per cento da estranei e il 13 per cento da persone conosciute. In particolare, il 6,3 per cento da conoscenti, il 3 per cento da amici, il 2,6 per cento da parenti e il 2,5 per cento da colleghi di lavoro.

Le donne subiscono minacce (12,3 per cento), sono spintonate o strattonate (11,5 per cento), sono oggetto di schiaffi, calci, pugni e morsi (7,3 per cento). Altre volte sono colpite con oggetti che possono fare male (6,1 per cento). Meno frequenti le forme più gravi come il tentato strangolamento, l'ustione, il soffocamento e la minaccia o l'uso di armi. Tra le donne che hanno subito violenze sessuali, le più diffuse sono le molestie fisiche, cioè l'essere toccate o

abbracciate o bacciate contro la propria volontà (15,6 per cento), i rapporti indesiderati vissuti come violenze (4,7 per cento), gli stupri (3 per cento) e i tentati stupri (3,5 per cento).

Le forme più gravi di violenza sono esercitate da *partner*, parenti o amici. Gli stupri sono stati commessi nel 62,7 per cento dei casi da *partner*, nel 3,6 per cento da parenti e nel 9,4 per cento da amici. Anche le violenze fisiche (come gli schiaffi, i calci, i pugni e i morsi) sono per la maggior parte opera dei *partner* o *ex partner*. Gli sconosciuti sono autori soprattutto di molestie sessuali (76,8 per cento fra tutte le violenze commesse da sconosciuti).

Oltre alla violenza fisica o sessuale le donne con un *partner* subiscono forme di violenza psicologica ed economica, cioè comportamenti di umiliazione, svalorizzazione, controllo ed intimidazione, nonché di privazione o limitazione nell'accesso alle proprie disponibilità economiche o della famiglia.

Il quadro delle attività e dei servizi disponibili a tutela delle donne vittime di violenza si basa sulla diffusione dei centri anti-violenza inseriti nelle reti territoriali dei servizi socio-sanitari e dei presidi, la previsione di un numero di riferimento, il 1522, e la previsione di case rifugio per le donne vittime di violenza che sono costrette a lasciare la propria residenza. Tale sistema, però, presenta molteplici differenze tra regione e regione.

È importante, inoltre, considerare un altro aspetto fondamentale, ossia il fatto che la violenza sulle donne molte volte si svolge all'interno delle mura domestiche, e perlopiù davanti agli occhi di figli minori.

Per ogni bambino, la casa dovrebbe essere il luogo più sicuro e protetto. Invece, solo negli ultimi cinque anni, secondo le stime, 427.000 minori hanno assistito alla violenza domestica nei confronti delle loro

madri. Quasi sempre il responsabile è un uomo, il loro padre.

Per un minore assistere ad un atto di violenza contro la madre è proprio come subirlo direttamente. *Save The Children* ha indagato questo fenomeno e ha evidenziato come questa violenza può incidere sullo sviluppo fisico, su quello cognitivo e sul comportamento. Un bambino che, soprattutto se piccolo, viene sottoposto a forte *stress* e violenza psicologica può manifestare *deficit* nella crescita della statura e del peso, ritardi nello sviluppo psico-motorio e *deficit* visivi.

La violenza può danneggiare anche lo sviluppo neuro-cognitivo del bambino, con effetti negativi sull'autostima, sulla capacità di empatia e sulle competenze intellettive, soprattutto nei bambini sotto i 4 anni. Secondo le ricerche, nel lungo periodo, l'esposizione ripetuta alla violenza in famiglia può comportare, in alcuni bambini, l'insorgere di disturbi del linguaggio, di disturbi evolutivi dell'autocontrollo, come il *deficit* di attenzione e l'iperattività, disturbi comportamentali come una maggiore impulsività, l'alienazione, la difficoltà di concentrazione e l'ansia generalizzata. Questa instabilità emozionale può sfociare in reazioni sproporzionate fuori contesto, esternalizzate con attacchi di panico, una forte irritabilità e pianti o fobie non giustificate. Inoltre, aumenta il rischio di comportamenti violenti del bambino nei confronti del mondo esterno, ma anche del genitore che ha subito la violenza.

Gli studi hanno dimostrato che i bambini che hanno assistito ai maltrattamenti sono meno capaci di stringere e mantenere relazioni sociali e hanno scarse competenze emotive. Viene compromessa anche la capacità di instaurare e mantenere relazioni d'amicizia e sentimentali. Gli adolescenti rischiano di perdere interesse per le attività sociali, di soffrire di bassa autostima e di evitare le relazioni tra pari. Possono mostrare atteggiamenti provocatori a scuola, o anche sui *social network* e nelle relazioni

sentimentali. I più piccoli hanno maggiori probabilità di avere atteggiamenti aggressivi verso gli altri bambini, come scoppi d'ira, minacce e litigi.

Si ritiene indispensabile, dunque, intervenire tempestivamente, prima che tali disagi possano tramutarsi in veri e propri disturbi psicologici per il minore, affinché vi sia una pronta ed efficiente presa in carico già dalle prime fasi dell'emergenza, invero tutti gli adulti che sono a contatto con i minori, a partire dalle scuole e dai servizi sanitari, devono assumere una responsabilità diretta per far emergere queste situazioni sommerse, attrezzandosi per riconoscere tempestivamente ogni segnale di disagio, senza trascurarlo o minimizzarlo. Allo stesso tempo, è necessario prevedere un sistema di protezione diffuso capillarmente che non lasci sole le donne ad affrontare il complesso percorso di liberazione dalla violenza domestica.

Con il presente disegno di legge si intende intervenire con strumenti di supporto ancor prima che la violenza si sia concretamente perpetrata e, dunque, si intende delineare un sistema che sia capace di intercettare il malessere della donna già nel momento in cui questa individui i primi segnali dell'esistenza di un rapporto insano.

Il *recovery plan*, ovvero il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato nel mese di aprile dello scorso anno, prevede diversi interventi in campo sanitario. Uno di questi interventi prevede la realizzazione entro il 2026 delle Case della comunità.

Le Case della comunità saranno distribuite in modo capillare sul territorio nazionale e costituiranno un punto di riferimento continuativo per i cittadini, che potranno accedere gratuitamente alle prestazioni sanitarie erogate. Saranno strutture polivalenti che garantiranno le funzioni di assistenza primaria nonché le attività di prevenzione, attraverso un modello di intervento integrato e multidisciplinare.

Costituiranno il luogo fisico, di prossimità e di facile individuazione al quale l'assistito potrà accedere per poter entrare in contatto con il sistema di assistenza sanitaria, socio-sanitaria e sociale.

Saranno in tutto 1.288 queste nuove strutture - una ogni 40-50.000 abitanti - e saranno a regime entro metà del 2026, utilizzando i due miliardi di euro assicurati dal PNRR.

Secondo il PNRR, la Casa della comunità diventerà lo strumento attraverso cui coordinare tutti i servizi offerti sul territorio. Quest'ultima è intesa come il punto di riferimento continuativo per la popolazione, anche attraverso un'infrastruttura informatica, un punto prelievi, la strumentazione polispecialistica, e ha il fine di garantire la promozione, la prevenzione della salute e la presa in carico della comunità di riferimento. Tra i servizi previsti vi sono, in particolare, il punto unico di accesso (PUA) per le valutazioni multidimensionali (servizi socio-sanitari) e i servizi dedicati alla tutela della donna, del bambino e dei nuclei familiari secondo un approccio di medicina di genere. Potranno inoltre essere ospitati servizi sociali e assistenziali rivolti prioritariamente alle persone, anziani e fragili, variamente organizzati a seconda delle caratteristiche della comunità specifica.

Considerata la funzione delle Case della comunità, come luogo fisico di prossimità e facile individuazione, dove la comunità può accedere per poter entrare in contatto con il sistema di assistenza sanitaria e socio-sanitaria e stante, soprattutto, la funzione centrale di quest'ultima in tema di prevenzione, il presente disegno di legge intende istituire degli sportelli di ascolto per le donne in difficoltà presso le presenti Case della comunità, affinché siano garantiti interventi basati sull'unitarietà di approccio, centrati sulla donna ed orientati su una miglior organizzazione dei servizi con la piena integrazione e

responsabilizzazione di tutti gli attori dell'assistenza, al fine di dare un supporto fattivo alle donne che si trovano in situazioni di difficoltà, rendendo più efficaci ed efficienti i servizi socio-sanitari in termini di prevenzione ed assistenza delle donne al fine di prevenire ipotesi di violenza domestica e atti di femminicidio, assicurando uniformità, facilità ed equità di accesso.

Il presente disegno di legge si compone di 6 articoli.

L'articolo 1 reca le finalità del presente disegno di legge, prevedendo l'introduzione di azioni volte alla prevenzione della violenza sulle donne, attraverso l'istituzione di sportelli di ascolto per il supporto, l'accoglienza e l'informazione delle donne, attività didattiche per gli studenti delle scuole secondarie di primo e di secondo grado volte alla prevenzione dei disagi legati alla violenza assistita, nonché la promozione di servizi a sostegno della responsabilità genitoriale affinché si forniscano alle famiglie degli elementi in ordine agli effetti della violenza assistita su minori e adolescenti.

L'articolo 2 dispone la modifica dell'articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92, prevedendo che all'interno dell'insegnamento dell'educazione civica, siano tenuti incontri con professionisti psicologi volti all'intercettazione di disturbi dovuti alla partecipazione passiva ad atti di violenza da parte del padre nei confronti della propria madre.

L'articolo 3 contiene un rafforzamento del rapporto tra la scuola e la famiglia, prevedendo un supporto ai genitori in ordine alla gestione dei rapporti a fronte della sensibilità di minori e adolescenti.

L'articolo 4 prevede l'istituzione di un uno sportello di ascolto volto all'accoglienza, all'informazione e al supporto delle donne.

L'articolo 5 dispone la copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge è volta a prevenire la violenza sulle donne attraverso l'istituzione di sportelli di ascolto per il supporto, l'accoglienza e l'informazione delle donne che si trovano in una situazione di difficoltà, la previsione di attività didattiche per gli studenti delle scuole secondarie di primo e di secondo grado sul tema della prevenzione dei disagi legati alla violenza assistita nonché la promozione di servizi a sostegno della responsabilità genitoriale al fine di fornire alle famiglie degli elementi in ordine agli effetti della violenza assistita su minori e adolescenti.

Art. 2.

(Contrasto del disagio giovanile causato da violenza familiare)

1. All'articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92, dopo il comma 2 sono aggiunti i seguenti:

«*2-bis.* Nell'ambito dell'educazione alla salute, le scuole promuovono incontri con psicologi e psicoterapeuti al fine di evidenziare eventuali disagi psicologici e disturbi del comportamento degli studenti, derivanti dall'aver assistito ad atti di violenza tra i genitori, per definire eventuali programmi di supporto psicologico.

2-ter. In presenza di minori che hanno assistito ad atti di violenza tra i genitori, nell'ambito del programma di assistenza psicologica negli istituti scolastici di cui al

comma 1, è effettuata una valutazione per verificare:

a) il livello di danno psicologico che la visione di atti violenti, rivolti alla madre e ad altre figure familiari di riferimento, ha prodotto sul minore in termini di disturbi alimentari, ansia, aggressività, disturbi nell'apprendimento e condotte antisociali;

b) la capacità relazionale del minore verso i coetanei e gli adulti;

c) la capacità di sviluppare una personalità sana e in grado di muoversi adeguatamente in un contesto sociale;

d) se, nel lungo periodo, possa esistere il rischio di riproducibilità della violenza, ovvero di sviluppare comportamenti violenti in età adulta o l'eventualità che le bambine possano diventare a loro volta donne vittime di violenza;

e) la capacità del minore di costruire un percorso verso la resilienza, quale manifestazione di un adattamento positivo, nonostante condizioni esistenziali avverse.

2-quater. Lo psicologo o lo psicoterapeuta interviene, oltre che nell'individuazione dei segnali di malessere, nella valutazione del quadro complessivo della situazione traumatica e nella valutazione dell'intervento terapeutico sul minore ».

Art. 3.

(Prevenzione di atti di violenza in famiglia alla presenza di minori)

1. Nell'ambito delle attività di cui ai commi *2-bis*, *2-ter* e *2-quater* dell'articolo 3 della legge 20 agosto 2019, n. 92, come introdotti dall'articolo 2 della presente legge, sono previsti interventi di supporto nei confronti dei genitori in ordine alla gestione dei rapporti interpersonali per prevenire episodi di violenza familiare, al fine di non compro-

mettere il corretto sviluppo psicologico dei figli minori e adolescenti.

2. Gli interventi di supporto alle famiglie prevedono anche lavori integrati tra genitori e figli per favorire un maggiore scambio nella comunicazione, al fine di permettere ai genitori di comprendere maggiormente i vissuti del figlio e i danni da esso subiti ed eventualmente aderire ad un percorso di cambiamento.

Art. 4.

(Istituzione dello sportello di ascolto per le donne)

1. Al fine di offrire sostegno alle donne, nelle more della costituzione delle Case della comunità di cui al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), presso le aziende sanitarie locali, anche attraverso convenzioni con associazioni, fondazioni e altri enti iscritti al Registro unico nazionale del Terzo settore, sono istituiti sportelli di ascolto per le donne come luoghi di confronto e di informazione, orientati a un'organizzazione dei servizi con la piena integrazione e responsabilizzazione delle figure professionali coinvolte, al fine di fornire una concreta assistenza alle donne che si trovano in situazioni di difficoltà, rendendo più efficaci ed efficienti i servizi socio-sanitari presenti sul territorio, e prevenire ipotesi di violenza domestica e atti di femminicidio.

2. Lo sportello di cui al comma 1 offre gratuitamente consulenze psicologiche e legali, attraverso un percorso individualizzato, al fine di fornire alle donne maggiore consapevolezza dei propri diritti e della possibilità di fruire di centri di accoglienza nei casi in cui sia necessario un allontanamento immediato dalla propria abitazione, anche attraverso una rete di rapporti con i rappresentanti delle istituzioni che operano sul territorio, quali Forze dell'ordine, pronto soccorso, assistenti sociali, medici, psicologi.

3. Con decreto del Ministro per le pari opportunità e la famiglia, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definite le modalità di attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo.

Art. 5.

(Disposizioni finanziarie)

1. Ai fini dell'attuazione della presente legge il Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, di cui all'articolo 19, comma 3, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, è incrementato di 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022. Agli oneri derivanti dal presente comma, pari a 5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Art. 6.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

