



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori GASPARRI, CALIGIURI, GALLONE, MASINI,
RIZZOTTI e TOFFANIN**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 OTTOBRE 2020

Disposizioni in materia di prevenzione e contrasto della violenza sessuale e di genere, di istituzione dell’Albo delle associazioni e della figura dell’operatore specializzato

ONOREVOLI SENATORI. – Il recentissimo caso Talpis contro Italia in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto lo Stato italiano responsabile per non aver preso i provvedimenti idonei a far cessare la violenza perpetrata dal marito contro la donna vittima di discriminazione e trattamenti disumani e degradanti nonché per i danni psicologici ai figli che vi avevano assistito, ed il ripetersi incessante di violenze e spesso omicidi nei confronti delle donne, impongono un ripensamento attento della legislazione che evidentemente si palesa inadeguata a tutelare le vittime, in un contesto in cui il fenomeno del femminicidio ormai purtroppo non costituisce un fenomeno isolato.

A ciò si aggiunga che l'emergenza da COVID-19 ha aggravato un problema già fortemente presente nel nostro Paese e che ora richiede interventi concreti e non differibili.

La violenza sulle donne è il sintomo di una società in declino e il cosiddetto *lock-down* è stato occasione, peraltro, di esasperazione di situazioni già gravi. La crisi economica rischia di avere un effetto ulteriore sulla situazione delle donne che si trovano sottoposte a soprusi ed in situazioni di estrema debolezza dal punto di vista sociale.

In Italia, il reato di *stalking* (dall'inglese *to stalk*, letteralmente « fare la posta ») è entrato a far parte dell'ordinamento penale italiano mediante il decreto-legge n. 11 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 2009, che ha introdotto all'articolo 612-*bis* del codice penale, il reato di « atti persecutori », il quale punisce chiunque « con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un

perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita ».

Anche se la casistica in astratto enucleabile mostra che spesso vi è un rapporto di natura affettiva, sentimentale o comunque qualificato che lega il soggetto agente alla vittima (ad esempio fidanzati o ex mariti gelosi, o anche *stalker* su « commissione » che commettono il reato al posto di un altro, eccetera), per l'articolo 612-*bis* del codice penale lo *stalking* è un reato comune che può essere commesso da chiunque, anche da chi, dunque, non abbia alcun legame di sorta con la vittima, senza presupporre l'esistenza di interrelazioni soggettive specifiche (Cassazione, sentenza n. 24575 del 2012).

Ciò costituisce peraltro il discrimine con il più grave reato di maltrattamenti in famiglia (a meno che non intervenga la cosiddetta « clausola di sussidiarietà » prevista dall'articolo 612-*bis*, primo comma, del codice penale, « salvo che il fatto costituisca più grave reato », che renderebbe applicabile il reato di cui all'articolo 572 del codice penale), reato proprio che può essere commesso soltanto da chi ricopra un ruolo nel contesto familiare (coniuge, genitore, figlio, eccetera) o una posizione di autorità o peculiare affidamento nelle aggregazioni comunitarie assimilate alla famiglia dall'articolo 572 del codice penale (come organismi di educazione, istruzione, cura, eccetera) (Cassazione, sentenza n. 24575 del 2012).

Secondo l'articolo 612-*bis*, primo comma, del codice penale (per come modificato dal-

l'articolo 9, comma 3, della legge 19 luglio 2019, n. 69, che ha elevato il massimo editale), il reato è punito con la reclusione da un anno a sei anni e sei mesi, salvo che il fatto non costituisca più grave reato.

Al secondo e al terzo comma della disposizione, sono previste due circostanze aggravanti.

Al secondo comma, il legislatore, con il decreto-legge n. 93 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 119 del 2013 (cosiddetta legge sul femminicidio), ha esteso l'aggravante prima circoscritta alle condotte moleste realizzate al di fuori del contesto familiare agli atti persecutori commessi dal coniuge in costanza di matrimonio o anche separato e divorziato, ovvero da persona attualmente o in passato legata da relazione affettiva alla vittima, o, ancora, commessi attraverso strumenti informatici e telematici.

In tali casi la pena di cui al primo comma sarà aumentata fino a un terzo.

L'incremento della pena arriva, invece, fino alla metà se il reato di atti persecutori è stato commesso a danno dei soggetti più deboli (ovvero minori d'età, donne in stato di gravidanza o persone con disabilità di cui all'articolo 3 della legge n. 104 del 1992) o, ancora, se i fatti sono commessi con l'uso di armi o da persona travisata, in ragione della particolare pericolosità delle modalità per l'incolumità della vittima e della loro idoneità ad accrescere l'effetto intimidatorio delle condotte sulla stessa.

Attualmente, con riferimento al regime di procedibilità, il delitto di regola è punito a querela della persona offesa. Il termine per proporre querela è di sei mesi (corrispondente a quello più elevato previsto per i reati di violenza sessuale) e inizia a decorrere dalla consumazione del reato, che coincide con l'evento di danno consistente nell'alterazione delle proprie abitudini di vita o in un perdurante stato di ansia o di paura, ovvero con l'evento di pericolo consistente nel

fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto (si veda Cassazione, sentenza n. 17082 del 2015).

La remissione può essere soltanto processuale. In ogni caso, la querela è irrevocabile se il fatto è commesso mediante minacce reiterate nei modi di cui al secondo comma dell'articolo 612-*bis* del codice penale (ovvero minacce gravi commesse con armi o scritti anonimi, in modo simbolico, da persone travisate o da più persone riunite, eccetera).

Il reato diventa procedibile d'ufficio nelle ipotesi delle aggravanti di cui al terzo comma e in particolare nei confronti di un minore o di persona con disabilità *ex* articolo 3 della legge n. 104 del 1992, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si procede d'ufficio.

È opportuno precisare che la condotta penalmente rilevante è costituita dalla reiterazione delle minacce o delle molestie poste in essere dallo *stalker*. A tal proposito, la legge ha voluto tutelare proprio l'incolumità individuale nell'ipotesi in cui tali minacce mettano in pericolo l'integrità psico-fisica del soggetto offeso.

A tale fine non è necessario, invero, che si verifichi un danno alla salute sotto il profilo del danno biologico, ma è sufficiente che si verifichi un'alterazione del normale equilibrio psico-fisico della persona offesa anche senza sfociare in una vera e propria patologia.

Secondo la giurisprudenza penale, il reato di atti persecutori (o *stalking*), previsto dall'articolo 612-*bis* del codice penale, è caratterizzato da condotte alternative e da eventi disomogenei, ciascuno dei quali idoneo ad integrarla, i quali devono essere oggetto di rigoroso e puntuale accertamento da parte del giudice in ordine alla gravità dei comportamenti e della loro idoneità a rappresentare una minaccia, mentre il « grave stato di ansia o di paura » va identificato in una condizione emotiva spiacevole, accompa-

gnata da un senso di oppressione e da una notevole diminuzione dei poteri di controllo.

Per la consumazione del reato occorre, infatti, dimostrare l'effetto che la condotta dell'aggressore ha avuto sulla vittima, che può essere di tre tipi, tra loro alternativi: un procurato «perdurante e grave stato di ansia e di paura»; un ingenerato «fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di una persona al medesimo legata da relazione affettiva»; un'alterazione delle proprie abitudini di vita.

È del tutto evidente che la sanzione penale non è da sola sufficiente per garantire alle vittime del reato un'adeguata forma di protezione, in special modo in quelle situazioni nelle quali gli atti persecutori o violenti sono in atto e la persona offesa non ha ancora proceduto a denunciare formalmente il fatto.

A tal proposito, sembra necessario e non più procrastinabile, di fronte ad un fenomeno che ha assunto dimensioni inquietanti per la società in cui viviamo, una mobilitazione della società civile, in modo che la donna non sia lasciata sola, neppure di fronte alla decisione di querelare o meno.

Ecco che è opportuno porre in rete le associazioni *non profit* che operano nel settore, previo un loro stabile coordinamento ed un monitoraggio sulla moralità delle stesse, soprattutto nell'opera di formazione e di prevenzione, nonché di assistenza ed anche ai fini di cui all'articolo 91 del codice di procedura penale (articoli da 1 a 6).

È ancora indispensabile che siano preparati operatori specializzati contro la violenza sessuale e di genere presenti stabilmente presso le strutture pubbliche e nelle associazioni *non profit* al fine di far fronte con efficacia al fenomeno di crescita degli episodi di violenza (articolo 7).

È fondamentale che per la formazione degli operatori, il Ministro dell'università e della ricerca promuova l'istituzione di appositi corsi postuniversitari al fine di fornire agli stessi le informazioni e le conoscenze necessarie allo svolgimento dei propri compiti (articolo 8).

Sono necessari determinati requisiti per l'ammissione all'assistenza degli operatori. Nello specifico, per il primo anno l'assistenza sarà gratuita, mentre dopo tale periodo lo sarà per le vittime titolari di un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 11.493,82 (articoli 9 e 10). I criteri e le modalità di accesso all'assistenza verranno definite nello specifico da un apposito regolamento che verrà emanato entro trenta giorni dall'entrata in vigore della legge dal Ministro per le pari opportunità e la famiglia (articolo 11).

Inoltre, si prevede l'istituzione di un elenco nazionale degli operatori specializzati contro la violenza sessuale e di genere nel rispetto di determinati requisiti (articolo 12) nonché la definizione dell'onorario e delle spese dell'operatore (articoli da 13 a 16).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

*(Istituzione dell'Albo delle associazioni
contro la violenza sessuale e di genere)*

1. È istituito, presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'Albo delle associazioni contro la violenza sessuale e di genere, di seguito denominato « ADA ».

2. L'ADA è pubblicato nel sito *internet* istituzionale del Dipartimento per le pari opportunità.

Art. 2.

(Requisiti)

1. Possono essere iscritte all'ADA le associazioni senza fini di lucro, costituite per atto pubblico, che abbiano nel loro statuto la finalità di tutela delle persone dalla violenza sessuale e di genere.

Art. 3.

(Iscrizione)

1. Al fine dell'iscrizione all'ADA le associazioni di cui all'articolo 2 presentano al Dipartimento per le pari opportunità apposita istanza, nella quale sono riportati:

a) il nominativo e le generalità del rappresentante legale;

b) l'autocertificazione da parte del rappresentante legale e dei componenti del consiglio di amministrazione dell'associazione di non aver riportato sentenze o decreti di condanna penale o sentenze di applicazione

della pena su richiesta di cui all'articolo 444 del codice di procedura penale e di non aver assunto la qualità di indagato o imputato in procedimenti penali pendenti per reati di violenza contro la persona;

- c) il numero degli iscritti;
- d) l'indirizzo e la sede legale;
- e) il recapito telefonico;
- f) lo statuto;

g) l'impegno a comunicare qualsiasi variazione delle informazioni di cui alle lettere da a) a f) entro un termine di tre mesi dall'avvenuta variazione stessa;

h) la disponibilità a collaborare con le regioni, i comuni e le aziende sanitarie per la promozione delle iniziative di informazione e di prevenzione per una cultura contro la violenza sessuale e di genere, nonché al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica.

2. Il Dipartimento per le pari opportunità comunica con provvedimento espresso alle associazioni interessate l'accoglimento o il respingimento dell'istanza entro il termine di trenta giorni dal suo ricevimento. Decorso il termine l'istanza si intende comunque respinta.

3. Il termine di cui al comma 2 resta sospeso per un periodo non superiore a trenta giorni in caso di necessaria integrazione documentale, che può essere richiesta una sola volta.

Art. 4.

(Nucleo di valutazione)

1. Le associazioni iscritte all'ADA sono soggette al controllo sulla moralità da parte del Nucleo di valutazione istituito nell'ambito del Comitato tecnico di supporto alla Cabina di regia nazionale presso il Dipartimento delle pari opportunità, istituito con decreto del sottosegretario di Stato con de-

lega in materia di pari opportunità del 25 ottobre 2018.

2. Il Dipartimento per le pari opportunità con proprio decreto, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, disciplina:

a) l'organizzazione del Nucleo di valutazione;

b) i rapporti del Nucleo di valutazione con l'Autorità nazionale anticorruzione;

c) la periodicità della verifica dei requisiti in capo alle associazioni iscritte all'ADA;

d) l'attività delle associazioni iscritte all'ADA.

Art. 5.

(Cancellazione)

1. Le associazioni sono cancellate dall'ADA in caso di perdita dei requisiti richiesti.

Art. 6.

(Rete)

1. Le associazioni costituiscono, tramite accordi con le aziende sanitarie, i consultori e i centri di accoglienza, da comunicare al Comitato tecnico di supporto di cui all'articolo 4, una rete operante sul territorio nazionale, capace di monitorare costantemente il territorio di riferimento in ordine agli episodi di violenza sessuale e di genere.

2. Le associazioni redigono una relazione con riguardo ai dati assunti nell'ambito dell'attività di cui al comma 1 e la comunicano al Comitato tecnico di supporto entro il 31 dicembre di ogni anno.

Art. 7.

(Istituzione della figura di operatore specializzato contro la violenza sessuale e di genere)

1. È istituita la figura dell'operatore specializzato contro la violenza sessuale e di genere, di seguito denominato « OSCV ».

2. L'OSCV fornisce adeguata assistenza alle vittime di violenza sessuale e di genere, certificata dai servizi sociali, dai centri anti-violenza o dalle case rifugio di cui all'articolo 5-bis del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, durante lo svolgimento del giudizio, in ogni grado e fase del processo, nonché per le eventuali procedure, derivate e accidentali, comunque connesse.

Art. 8.

(Contesto operativo e formazione)

1. L'OSCV presta la propria attività in regime di dipendenza o di volontariato presso aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, organizzazioni di volontariato, case rifugio e centri anti-violenza.

2. Per la formazione dell'OSCV, il Ministro dell'università e della ricerca promuove l'istituzione di appositi corsi postuniversitari al fine di fornire agli stessi le informazioni e le conoscenze necessarie allo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 7, comma 2.

Art. 9.

(Condizioni per l'ammissione)

1. L'assistenza è gratuita indipendentemente dal reddito della vittima per il primo anno.

2. L'assistenza è gratuita dopo il periodo di cui al comma 1 per le vittime titolari di

un reddito imponibile ai fini dell'imposta personale sul reddito, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a euro 11.493,82.

3. Non concorrono alla determinazione del reddito i redditi conseguiti nel periodo di riferimento dal coniuge o da altro familiare convivente.

4. Ai fini della determinazione dei limiti di reddito, si tiene conto anche dei redditi che per legge sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) o che sono soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta, ovvero ad imposta sostitutiva.

5. I figli minori o i figli maggiorenni economicamente non autosufficienti rimasti orfani di un genitore a seguito di omicidio commesso in danno dello stesso genitore dal coniuge, anche legalmente separato o divorziato, dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione civile è cessata, o dalla persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza accedono all'assistenza gratuita.

Art. 10.

(Adeguamento dei limiti di reddito per l'ammissione)

1. I limiti di reddito di cui all'articolo 9 sono adeguati ogni due anni in relazione alla variazione, accertata dall'Istituto nazionale di statistica, dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati, verificatasi nel biennio precedente, con decreto del Dipartimento per le pari opportunità, di concerto con il Ministero della salute, il Ministero della giustizia e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Art. 11.

(Istanza per l'ammissione all'assistenza)

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro

per le pari opportunità e la famiglia adotta con proprio decreto, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un apposito regolamento con cui sono stabiliti i criteri e le modalità di accesso all'assistenza fornita dall'OSCV.

Art. 12.

(Istituzioni dell'elenco degli operatori specializzati contro la violenza sessuale e di genere)

1. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ciascuna delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano istituisce un registro pubblico degli OSCV, i cui dati sono trasmessi al Ministero della salute e confluiscono in un apposito registro pubblico nazionale.

2. L'iscrizione nei registri di cui al comma 1 è gratuita e obbligatoria per tutti gli OSCV che siano in possesso dei seguenti requisiti:

a) abbiano superato il corso di formazione di cui all'articolo 8;

b) non abbiano riportato sanzioni disciplinari superiori all'avvertimento irrogate nei cinque anni precedenti la domanda.

3. È cancellato dall'elenco l'operatore per il quale è stata disposta una sanzione disciplinare superiore all'avvertimento.

4. L'elenco di cui al comma 1 è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento per le pari opportunità ed è aggiornato entro il 31 gennaio di ogni anno.

Art. 13.

(Onorario e spese dell'operatore)

1. L'onorario e le spese spettanti all'OSCV sono liquidati dal Dipartimento per le pari opportunità con decreto di pagamento,

osservando la tariffa professionale in modo che, in ogni caso, non risultino superiori al valore medio delle tariffe professionali vigenti relative a onorari, diritti e indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale.

Art. 14.

(Opposizione al decreto di pagamento)

1. Avverso il decreto di pagamento del compenso è ammesso ricorso in opposizione.

Art. 15.

(Divieto di percepire compensi o rimborsi)

1. L'OSCV non può chiedere e percepire dal proprio assistito compensi o rimborsi a qualunque titolo, diversi da quelli previsti dalla presente legge.

2. Ogni patto contrario è nullo.

3. La violazione del divieto costituisce grave illecito disciplinare professionale.

Art. 16.

(Recupero delle somme da parte dello Stato)

1. Lo Stato ha, in ogni caso, diritto di recuperare in danno dell'interessato le somme eventualmente pagate successivamente alla revoca del provvedimento di ammissione.

€ 1,00