



Numero 3 / 2023

Mariangela ZITO

**Le tutele “economiche” per le donne vittime di violenza
di genere e l’introduzione del Reddito di libertà.
L’Italia ha seguito l’esempio spagnolo?**

Le tutele “economiche” per le donne vittime di violenza di genere e l’introduzione del Reddito di libertà. L’Italia ha seguito l’esempio spagnolo?

Mariangela ZITO

Università degli Studi di Chieti-Pescara

1. Introduzione

Normalmente, si tende a non considerare il fenomeno della violenza economica come una variante della violenza nei confronti delle donne. Eppure, la Convenzione di Istanbul¹ definisce la violenza economica come una forma di violazione dei diritti umani e di discriminazione nei confronti delle donne, consistente in tutte quelle condotte dirette a limitare o a negare l’indipendenza economica della donna e a comprometterne l’autosufficienza². Essa può manifestarsi in diversi modi, come: l’impossibilità di accedere ai conti o ai redditi familiari, l’impedimento nella ricerca di un lavoro o nel mantenimento dello stesso, l’impossibilità di gestire i propri redditi o la difficoltà ad iniziare o proseguire gli studi. È frequente che il partner abusante utilizzi il controllo economico-finanziario come tattica per convincere la vittima a restare o a tornare con lui. Così come di frequente, l’assenza di risorse e sicurezze economiche induce la vittima a non denunciare le violenze subite per la difficoltà di provvedere a sé e ai propri figli.

La violenza contro le donne è la violazione più comune dei diritti umani in Europa e nel mondo. Gli effetti della pandemia da Covid-19 hanno peggiorato le condizioni economiche, lavorative e relazionali di molte donne, con un conseguente aumento dei casi di violenza domestica (Boxall *et al.* 2020; European Parliament 2020; Fletcher 2020). Le misure di distanziamento sociale hanno contribuito ad aumentare ulteriormente l’isolamento delle donne e la difficoltà ad attivare reti di supporto per uscire dalla violenza. Secondo i dati ISTAT³, in Italia, nel periodo 1° marzo 2020 - 16 aprile 2020 c’è stato un aumento del 73% dei casi di violenza

¹ La Convenzione di Istanbul, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 7 aprile 2011, è stata recepita in Italia il 19 giugno 2013 e in Spagna il 6 giugno 2014. È un trattato internazionale che stabilisce gli standard minimi per i governi europei per prevenire, proteggere e condannare la violenza contro le donne e la violenza domestica. La Convenzione obbliga gli Stati firmatari a introdurre servizi di protezione e sostegno per combattere la violenza contro le donne, come centri antiviolenza, linee telefoniche dirette 24 ore su 24 e consulenza psicologica e legale per le vittime di violenza. Invita inoltre le autorità a garantire l’educazione all’uguaglianza di genere, alla sessualità e alle relazioni sane.

² Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, articolo 3: “a) per ‘violenza contro le donne’ si intende una violazione dei diritti umani e una forma di discriminazione nei confronti delle donne, e si intendono tutti gli atti di violenza di genere che comportano o possono comportare danni o sofferenze di natura fisica, sessuale, psicologica o economica per le donne, comprese le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà, che si verificano nella vita pubblica o privata; (b) ‘violenza domestica’: tutti gli atti di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o della casa o tra coniugi o conviventi ex o attuali, indipendentemente dal fatto che l’autore condivide o abbia condiviso la stessa residenza della vittima [...]”; disponibile al link: <https://rm.coe.int/1680462543>.

³ Con riferimento al periodo pandemico, dati disponibili al link: https://www.istat.it/it/files//2020/05/Stat-today_Chiamate-numero-antiviolenza.pdf.

domestica rispetto allo stesso periodo dell'anno 2019, con un aumento del 59% delle vittime che hanno chiesto aiuto rispetto all'anno 2019. Nel 2020 gli omicidi volontari ai danni delle donne sono stati 101 mentre nel 2021 114⁴.

In Spagna, secondo i dati della Delegazione del Governo contro la violenza di genere presso il Ministero della salute, dei servizi sociali e delle pari opportunità⁵, nel periodo da gennaio a luglio 2022 le donne uccise per mano di un uomo sono state 26, di cui solo 7 avevano denunciato⁶. In particolare, secondo i dati del Ministero spagnolo per le pari opportunità, le richieste di aiuto al numero gratuito di assistenza e sostegno alle vittime di violenza di genere sono aumentate del 67% nel periodo marzo-giugno 2020, periodo coincidente con i mesi di lockdown, passando dalle 5.194 chiamate di febbraio 2020 alle 8.692 di aprile 2020. Un lavoro essenziale nel periodo di lockdown è stato svolto dai centri antiviolenza, i quali – in Italia come in Spagna⁷ – hanno continuato a fornire i propri servizi di supporto e assistenza legale e psicologica alle donne, pur lavorando prevalentemente da remoto e con tutte le difficoltà, economiche e logistiche, connesse alla gestione dei colloqui in sicurezza.

Nelle pagine seguenti ci si focalizzerà nello specifico sulla violenza economica, una forma di violenza contro le donne esercitata principalmente in contesti affettivo-familiari e non, ancora poco conosciuta e, in quanto tale, riconoscibile e denunciabile. Verranno analizzate le cosiddette tutele economiche riconosciute in Italia per le donne vittime di violenza, con particolare attenzione al Reddito di libertà. Si tratta di un contributo economico introdotto nel corso della pandemia da Covid-19 e destinato alle donne vittime di violenza, sole o con figli minori, che hanno intrapreso un percorso di fuoriuscita dalla violenza grazie al supporto dei centri antiviolenza, al fine di contribuire a sostenerne l'autonomia. In Spagna, invece, diritti economici

⁴ Con riferimento al periodo post-pandemico, nel periodo 1° gennaio – 24 luglio 2022, secondo i dati del Dipartimento di Pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, di 169 omicidi registrati, 70 vittime sono donne, di cui 59 uccise in ambito affettivo-familiare e 36 per mano di partner/ex partner; dati disponibili al link: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-07/settimanale_omicidi_25_luglio_2022_0.pdf. Mentre per il 2023, secondo il report settimanale del dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno, nel periodo 1 gennaio – 2 luglio 2023 sono stati registrati 163 omicidi, con 60 vittime donne, di cui 48 uccise in ambito familiare/affettivo; di queste, 28 hanno trovato la morte per mano del partner/ex partner: https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-07/settimanale_omicidi_3_luglio_2023.pdf.

⁵ La Delegazione governativa contro la violenza di genere è stata istituita dalla Legge 1/2004, del 28 dicembre 2004, sulle misure di protezione contro la violenza di genere. È responsabile di proporre una politica governativa contro le diverse forme di violenza contro le donne e di promuovere, coordinare e consigliare tutte le misure necessarie. Realizza, promuove e diffonde rapporti, studi e ricerche su questioni relative a tutte le forme di violenza contro le donne. È responsabile dello sviluppo e dell'aggiornamento permanente di un sistema informativo basato sulla raccolta, l'analisi e la diffusione di dati sulla violenza contro le donne da parte delle amministrazioni pubbliche, al fine di consentire un'adeguata conoscenza della situazione, la pianificazione, la valutazione e l'efficacia delle misure attuate. Si differenzia dall'Osservatorio contro la violenza domestica e di genere, creato nel 2002 presso il Consiglio generale della magistratura (CGPJ) per monitorare i procedimenti avviati per abusi e le sentenze emesse dai tribunali.

⁶ Dati disponibili al link: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/pdf/VMortales_2022_08_01.pdf. Secondo la stessa fonte, al 20 dicembre 2021 le donne uccise per mano di un uomo sono state 42, di cui solo 9 avevano denunciato. Mentre per il 2023, al 23 giugno le donne uccise per mano di un uomo sono state 22; dati disponibili al link: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/2023/VMortales_2023_06_12.pdf.

⁷ In attuazione del regio-decreto 463/2020, approvato in Spagna il 14 marzo 2020 per gestire la crisi sanitaria causata dal Covid-19, il Governo spagnolo e il Ministero per le pari opportunità, consapevoli della necessità di una protezione straordinaria per le donne vittime di violenza di genere e i loro figli, hanno deciso di lanciare un "Piano di emergenza contro la violenza di genere di fronte alla crisi derivante dal Covid-19". Il piano prevede il rafforzamento delle misure per le donne vittime di violenza e dei servizi di assistenza e sostegno, riconoscendoli come servizi essenziali, nonché misure aggiuntive per le donne vittime di tratta e prostituzione. Disponibile al seguente link: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campannas/violenciaGobierno/todoSaldráBien/ResumenEjecutivoPlanContingenciaAMPLIACIONAbril2020.pdf>.

in favore delle donne vittime di violenza di genere sono stati introdotti sin dal 2004, ben 17 anni prima che il governo italiano, durante l'emergenza sanitaria, adottasse un provvedimento per far fronte all'aumento dei casi di violenza e di femminicidi, accentuati dalle conseguenze della pandemia da Covid-19.

2. La violenza economica come forma di violenza domestica

Quando si parla di violenza domestica, si fa riferimento ad ogni tipo di atto di violenza, controllo o abuso di natura fisica, sessuale, psicologica o economica esercitato in una relazione affettivo-familiare da una persona al fine di stabilire e mantenere il potere sull'altra (Smith & Segal 2010; Kelly & Johnson 2008). Si tratta di un fenomeno trasversale che riguarda tutte le donne senza differenza d'età e di istruzione, cultura, nazionalità e posizione sociale. Essa non ha carattere isolato ma si sviluppa con una progressione di episodi sempre più gravi e combina diverse forme di violenza, in una successione temporale ciclica in cui, ad attimi felici, si alternano momenti di esplosione della violenza, seguiti da pentimento e scuse.

Ogni episodio di maltrattamento rende la donna sempre più fragile, diminuisce la sua capacità di reazione, aumenta il suo livello di tolleranza alla violenza. La violenza nei confronti delle donne può assumere diverse connotazioni. Quella di cui si parla meno, perché meno conosciuta e percepita, è la violenza economica⁸. La violenza economica (o abuso economico) consiste nel rendere o tentare di rendere una persona, normalmente di sesso femminile, dipendente dal proprio partner dal punto di vista economico, mantenendo il controllo totale sulle risorse finanziarie (personali e familiari), negando l'accesso al denaro e ai conti corrente, vietando o impedendo alla vittima di studiare o lavorare (Adams *et al.* 2008).

Accanto all'abuso economico cosiddetto controllante o limitante, se ne aggiunge un altro di tipo "criminale" che consiste in tutte quelle condotte dell'abusante dirette, a titolo esemplificativo, a dilapidare il patrimonio della donna, farle firmare documenti senza spiegazioni per accedere a finanziamenti e prestiti, svuotare i conti corrente e rendersi nullatenente prima di una separazione, non adempiere agli obblighi di mantenimento stabiliti in sede di separazione o divorzio. La violenza economica produce degli effetti a lungo termine dal punto di vista non solo economico-finanziario, ma anche fisico e psicologico, ecco perché dovrebbe seriamente essere presa in considerazione. Secondo uno studio condotto dalla Michigan State University (Adams *et al.* 2008), è il livello di indipendenza e di autosufficienza ad influire significativamente

⁸ Secondo una prima definizione fornita da UN Women (2015), si tratta di un "insieme di atti di violenza finalizzati a mantenere la vittima in una condizione di subordinazione e dipendenza, impedendole l'accesso alle risorse economiche, sfruttandone la capacità di guadagno, limitandone l'accesso ai mezzi necessari per l'indipendenza, resistenza e fuga". Altra definizione di violenza economica è quella contenuta nel Glossario dell'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere EIGE (2017), intesa come "qualsiasi atto o comportamento che provochi un danno economico ad un individuo. La violenza economica può assumere la forma, ad esempio, di danni alla proprietà, limitazione dell'accesso alle risorse finanziarie, all'istruzione o al mercato del lavoro, o mancato rispetto di responsabilità economiche, come gli alimenti".

sulla scelta della donna se restare nella relazione abusante o lasciare il partner; di conseguenza, la violenza economica dovrebbe essere concettualizzata come una forma di abuso psicologico⁹.

La conoscenza e la consapevolezza sull'esistenza degli abusi di natura economica sono il punto di partenza. Ed è per questo che, oltre all'educazione alla parità e al rispetto, la quale dovrebbe essere assicurata sin dall'infanzia¹⁰, è importante che tutti i soggetti – pubblici e privati – impegnati nella lotta alla violenza di genere, promuovano l'educazione delle giovani generazioni ad instaurare relazioni sentimentali sane, garantendo anche dei programmi di alfabetizzazione degli aspetti economici e patrimoniali all'interno delle relazioni affettivo-familiari, su come gestire le finanze e il patrimonio, e su come tutelarsi.

Programmi formativi di questo tipo non sono contemplati a livello pubblico. Al contrario, sta diventando sempre più frequente – per le associazioni e gli enti del terzo settore impegnate nella tutela delle donne e contro la violenza di genere – l'attuazione di progetti, finanziati dagli enti pubblici o dalle fondazioni private, finalizzati all'educazione finanziaria delle donne e delle ragazze, all'informazione sui diritti economici e patrimoniali nei contesti relazionali-familiari, all'assistenza nei percorsi di fuoriuscita dalla violenza, laddove conclamata, accompagnati, nelle azioni più meritevoli, dall'erogazione di una parte delle risorse a disposizione per consentire alla donna in difficoltà di avviarsi verso un inizio di indipendenza economica¹¹. È l'indipendenza e la sicurezza economica, infatti, la vera spinta ad uscire da una relazione violenta.

Oltre alla violenza economica, agita all'interno di contesti affettivo-familiari, è opportuno menzionare anche un altro tipo di violenza economica, riconosciuta a livello internazionale come rientrante nella più ampia accezione di discriminazione di genere, ed è quella che si svolge, ad esempio, nell'ambiente lavorativo o nella società in generale e che rende le donne economicamente più vulnerabili (UN Women 2000). Mentre l'abuso economico all'interno di una relazione si manifesta come espressione del potere di controllo esercitato dal partner sulla donna, nei contesti lavorativi o sociali l'abuso è storicamente frutto di una cultura che discrimina le donne in quanto tali e, più in particolare, dell'assenza di politiche occupazionali, assistenziali e di welfare in favore delle donne e che consenta loro di avere un ruolo paritario all'interno della società, di politiche per la formazione e la riqualificazione alle nuove competenze, per il sostegno all'imprenditoria femminile e il supporto fiscale.

⁹ Lo scopo della ricerca è quello di sviluppare un modello finalizzato a misurare i comportamenti economicamente abusanti agiti dagli uomini nei confronti delle loro partner al fine di esaminare la natura e l'impatto di questa forma di abuso, l'impatto che ha sulla salute mentale, fisica ed economica delle donne e l'impatto sulla sua capacità di allontanarsi dal partner abusante.

¹⁰ All'art. 14 la Convenzione di Istanbul prevede la necessità, in ottica preventiva, che i programmi scolastici di ogni ordine e grado includano materiali didattici su temi della parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati, il reciproco rispetto, la soluzione non violenta dei conflitti nei rapporti interpersonali, la violenza contro le donne basata sul genere e il diritto all'integrità personale, appropriati al livello cognitivo degli allievi. La promozione di tali principi deve avvenire anche nelle strutture di istruzione non formale, nonché nei centri sportivi, culturali e di svago e nei mass media.

¹¹ I primi progetti di educazione finanziaria e di gestione del denaro, insieme alla erogazione di aiuti economici in favore delle donne vittime di violenza come parte integrante dei loro servizi, sono stati realizzati dalle associazioni femministe americane e risalgono al 2007. Tra queste, si menzionano la National Coalition Against Domestic Violence (NCADV), Iowa Coalition Against Domestic Violence, Redevelopment Opportunities for Women's Economic Action Programm (REAP), Allstate Foundation e National Network to End Domestic Violence (NNEDV). In Italia, la Global Thinking Foundation realizza dal 2016 progetti finalizzati a diffondere l'educazione finanziaria e digitale con l'obiettivo di contrastare la violenza economica e promuovere azioni di inclusione sociale.

Al contrario, lo scenario che emerge, inasprito dagli effetti della pandemia da Covid-19, è che le donne sono sempre meno occupate¹², anche per ragioni legate alla cura dei figli, guadagnano di meno, raramente coprono ruoli di responsabilità o vedono decollare la loro carriera, hanno lavori precari, oltre al carico familiare e, di conseguenza, sono maggiormente esposte alla violenza domestica per via dell’insicurezza economica, la quale porta necessariamente a dipendere da qualcuno. E, quando un lavoro ce l’hanno, non è escluso che l’abusante faccia di tutto per impedire alla donna di lavorare o sabotare la sua vita professionale.

Ecco perché, per spezzare il circolo vizioso, assume importanza la conoscenza del fenomeno in tutte le sue connotazioni (Erickson, 2008), accanto alla previsione e attuazione di strategie che non rimangano isolate nel breve periodo. Da un lato, una buona opportunità ci è stata offerta, per quanto riguarda l’Italia, dall’adozione nel PNRR della Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026. Il documento programmatico prende in considerazione 5 priorità strategiche volte a misurare i principali aspetti del fenomeno della disparità di genere, ovvero: lavoro, reddito, competenze, tempo e potere, che si propone di raggiungere entro il 2026. Mentre il tema della violenza sessuale e di genere viene rimandato al Piano strategico nazionale antiviolenza 2021-2023, nel quale si fa riferimento all’autonomia lavorativa, economica ed abitativa e alla diffusione dei luoghi dedicati alle donne. Dall’altro, una soluzione concreta e immediata contro la violenza economica e la violenza nei confronti delle donne potrebbe essere proprio il Reddito di libertà, se adeguatamente sostenuto e finanziato come strumento statale di natura strutturale finalizzato a supportare economicamente le donne che abbiamo maturato la decisione di uscire da una relazione violenta, oltre che ad essere accompagnato da tutta una serie di misure capaci di consentire un reale percorso verso l’emancipazione femminile.

3. Le tutele “economiche” previste in Italia per le donne vittime di violenza

In Italia, la violenza economica viene richiamata per la prima volta dall’articolo 3 del Decreto-legge n. 93/2013, convertito in Legge 119/2013¹³, che disciplina l’ammonizione disposto dal questore¹⁴ nei casi di violenza domestica, ovvero in presenza di *“uno o più atti, gravi, ovvero, non episodici, di violenza fisica, sessuale, psicologica o economica che si verificano all’interno della famiglia o del nucleo familiare o tra persone legate, attualmente o in passato, da un vincolo di matrimonio o da una relazione affettiva,*

¹² Secondo fonte ISTAT, dopo la forte riduzione del 2020 e la crescita contenuta del 2021, nel 2022 gli occupati tra i 20 e i 64 anni aumentano di 538 mila unità (+2,5% rispetto al 2021). Il tasso di occupazione raggiunge il 64,8% (+2,1 punti percentuali rispetto al 2021), superando di oltre un punto percentuale quello registrato nel 2019. Tra il 2021 e il 2022, il tasso aumenta soprattutto tra gli uomini (+2,3 punti percentuali rispetto a +1,8 tra le donne), raggiungendo il 74,7% (55,0% tra le donne), con il conseguente lieve aumento del divario di genere (19,7 punti, +0,5 punti); dati disponibili al link: <https://www.istat.it/it/files//2021/02/Il-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>.

¹³ Il provvedimento contiene disposizioni urgenti in materia di sicurezza e lotta alla violenza di genere. Arricchisce il codice penale con nuove circostanze aggravanti ed estende le misure di protezione alle vittime di abusi e violenza domestica.

¹⁴ Prima di intraprendere azioni civili e penali, la donna ha la possibilità di chiedere al questore di intervenire per dissuadere lo stalker dal perseguire ulteriormente la vittima.

indipendentemente dal fatto che l'autore di tali atti condivide o abbia condiviso la stessa residenza con la vittima". La violenza economica non è qualificata come reato a sé stante.

Tuttavia, condotte come la privazione di risorse economiche, il controllo sull'impiego delle stesse o il mancato pagamento dell'assegno di mantenimento stabilito dal giudice in sede di separazione e divorzio¹⁵, possono integrare il reato di maltrattamenti in famiglia (articolo 572 del codice penale), la violenza privata (articolo 610 del codice penale), o la violazione degli obblighi di assistenza familiare, (articoli 570 e 570bis del Codice penale, articolo 12sexies delle Legge 898/1970 e articolo 3 della Legge 154/2006). Difficile e non sempre possibile è garantire la tutela del credito vantato dalla donna, ad esempio, quale conseguenza dell'inadempimento degli obblighi di assistenza familiare; è piuttosto frequente, infatti che si attuino operazioni finalizzate all'occultamento dei beni o dei redditi aggredibili in sede giudiziaria, difficili da aggredire anche attraverso il ricorso alle misure cautelari¹⁶, le quali presuppongono l'avvio di un'azione penale.

Dal punto di vista civilistico, si segnala l'istituzione del Fondo di solidarietà a tutela del coniuge in stato di bisogno, finalizzato a sostenere il coniuge che si trovi in stato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento né a quello dei figli conviventi (minorenni o maggiorenni non autosufficienti), qualora non riceva l'assegno di mantenimento da parte del coniuge a cui ne è tenuto. I dubbi e le perplessità sulla concreta utilizzabilità della misura sono tanti, così come sono tanti e stringenti i requisiti oggettivi e soggettivi previsti dalla norma. In ogni caso, si tratta di una misura di sostegno economico sperimentale introdotta dalla legge di stabilità 2016 con una dotazione finanziaria limitata agli anni 2016 e 2017¹⁷.

Sussistendone i presupposti, è il Ministero della Giustizia presso il quale il Fondo è istituito a corrispondere la somma richiesta, il quale Ministero provvederà poi ad agire nei confronti del coniuge inadempiente per il recupero delle somme erogate al coniuge in stato di bisogno. Infine, tra gli strumenti economici a garanzia delle donne a seguito di abusi familiari rientra l'ordine di

¹⁵ Sul punto, il decreto del 26/04/2021 del tribunale di Velletri: *"la violenza economica - insieme a quella psicologica e all'ingiustificato rifiuto a comunicare con l'altro genitore - è da ritenersi un chiaro indice di inidoneità genitoriale. Pertanto, la condotta reiterata del padre di inadempimento all'obbligo di mantenimento evidenzia in modo inconfutabile la mancanza di responsabilità dello stesso [...] rendendo impossibile la gestione della genitorialità condivisa. Il totale inadempimento da parte del padre non collocatario all'obbligo di corrispondere l'assegno di mantenimento in favore dei figli minori giustifica la modifica del regime di affido condiviso"*. E ancora, il tribunale di Roma, IV sezione penale, sentenza n. 13886/2014: *"È del tutto plausibile, dunque, che il mancato versamento dell'assegno di mantenimento [...] fosse una modalità punitiva e vendicativa nei confronti della [donna] in una situazione nella quale egli sarebbe ben stato in grado di adempiere"*.

¹⁶ Come il sequestro cautelare dei beni dell'imputato, previsto dall'art. 316 del codice di procedura penale. Tale misura cautelare, ai sensi del comma 1bis dell'art. 316, introdotto dall'art. 3 della legge n. 4/2018, deve essere richiesta dal pubblico ministero nel caso di omicidio del coniuge (anche separato o divorziato), della parte dell'unione civile (anche se l'unione è cessata) o della persona legata all'imputato da una relazione affettiva o da una stabile convivenza, al fine di garantire il risarcimento dei danni civili subiti dai figli delle vittime. La legge n. 4/2018 riconosce tutele processuali ed economiche ai figli minori e maggiorenni non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso dal coniuge, anche se legalmente separato o divorziato, dall'altra parte dell'unione civile, anche se l'unione è cessata, o da una persona che è o è stata legata da un rapporto di convivenza affettiva e stabile con la vittima.

¹⁷ La legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (legge di stabilità per il 2016, art. 1, commi 414-416) ha istituito, in via sperimentale, un Fondo di solidarietà per la tutela del coniuge in stato di bisogno. Con decreto del Ministro della Giustizia del 15 dicembre 2016, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono stati individuati i tribunali presso i quali avviare la sperimentazione del Fondo, nonché le modalità di erogazione delle somme e di riassegnazione al Fondo delle somme recuperate. Va precisato che le donne non sono le uniche beneficiarie del sostegno finanziario, in quanto la misura legislativa è generalmente rivolta ai coniugi separati in stato di bisogno e che ricevono gli alimenti. Anche se questo status rimane prevalentemente femminile.

protezione¹⁸, azionabile sia in sede civile che penale. Il giudice, allontanando il coniuge o il convivente dalla casa familiare, può prescrivere il pagamento periodico di un assegno a favore delle persone conviventi, se per l'assenza dell'allontanato queste sono destinate a rimanere prive dei mezzi di sussistenza. Inoltre, nello stabilire le modalità di corresponsione delle somme, il giudice può ordinare che l'assegno sia versato direttamente al beneficiario da parte del datore di lavoro dell'obbligato, il quale potrà poi detrarlo dalla retribuzione a quest'ultimo spettante.

Dal punto di vista lavoristico, tra le tutele cosiddette economiche previste dal legislatore per le lavoratrici dipendenti del settore pubblico o privato vittima di violenza di genere è possibile annoverare il congedo retribuito, a cui si aggiunge la possibilità di chiedere la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno in lavoro a tempo parziale, purché vi siano disponibilità in organico. Si tratta di strumenti che consentono alla donna lavoratrice di seguire percorsi di fuoriuscita dalla violenza certificati dai servizi sociali del Comune di residenza o dai centri antiviolenza e dalle case rifugio.

A tal fine, l'articolo 24 del Decreto legislativo n. 80/2015¹⁹ riconosce alle lavoratrici dipendenti del settore pubblico e privato²⁰, la possibilità di beneficiare di un congedo dall'attività lavorativa, indennizzato per un periodo massimo di 3 mesi, al fine di svolgere un percorso di protezione certificato. Si tratta di una astensione facoltativa dal lavoro giustificata da motivi connessi alla situazione personale della donna vittima di violenza, durante la quale la lavoratrice ha il diritto di percepire un'indennità corrispondente all'ultima retribuzione, corrisposta dal datore di lavoro secondo le modalità previste per la corresponsione dei trattamenti economici di maternità²¹.

Ai fini dell'esercizio di tale diritto, è necessario che la lavoratrice, salvo casi di oggettiva impossibilità, preavvisi il datore di lavoro (o il committente) sette giorni prima dell'inizio del percorso di protezione, con l'indicazione della fine del periodo di congedo e la produzione delle certificazioni previste dalla legge. Il legislatore ha rimesso alla contrattazione collettiva la regolamentazione delle modalità di fruizione del congedo; in caso di mancata regolamentazione, viene riconosciuto alla lavoratrice la possibilità di fruire del congedo su base oraria o giornaliera, nell'arco complessivo di tre anni.

Un'altra possibilità prevista dal Decreto legislativo n. 80/2015 per la lavoratrice vittima di violenza di genere consiste nella trasformazione del rapporto di lavoro dal tempo pieno al tempo parziale, verticale od orizzontale, ove ci sia disponibilità in organico²².

¹⁸ Artt. 342-bis e 342-ter c.c. come modificati dalla legge 4 aprile 2001, n. 154 e dal D.L. 23 febbraio 2009, n. 11, art. 736-bis c.p.c. aggiunto dall'art. 3 legge 4 aprile 2001, n. 154 e art. 282-bis c.p.p.

¹⁹ Si tratta del decreto legislativo n. 80 del 15 giugno 2015 sulle misure di sensibilizzazione alle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in applicazione dei commi 8 e 9 dell'art. 1 della legge n. 183 del 10 dicembre 2014 approvata per la riforma del mercato del lavoro e degli ammortizzatori sociali (Jobs Act).

²⁰ Con le leggi di bilancio per il 2017 e il 2018, il diritto al congedo è stato esteso ai lavoratori con collaborazioni coordinate e continuative. In particolare, la prestazione è stata estesa anche alle lavoratrici autonome, dall'art. 1, comma 241, della legge n. 232/2016 e alle lavoratrici domestiche mediante l'abolizione dell'inciso di cui al comma 1 "*con esclusione del lavoro domestico*" ad opera dell'art. 1, comma 217 della legge n. 205/2017.

²¹ Il periodo viene preso in considerazione per la durata del servizio, nonché per la maturazione delle ferie, della tredicesima mensilità e del trattamento di fine rapporto.

²² Sebbene il congedo sia un diritto soggettivo della lavoratrice vittima di violenza di genere, non condizionato dalla possibilità del datore di lavoro di decidere di concederlo, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale è soggetta al limite oggettivo della disponibilità di rapporti di lavoro a tempo parziale in azienda.

Restano in ogni caso salve le disposizioni più favorevoli previste dalla contrattazione collettiva. In proposito, merita di essere citato il contratto collettivo nazionale del settore metalmeccanico-industria, rinnovato il 5 febbraio 2021, il quale introduce delle misure più favorevoli per le lavoratrici vittime di violenza di genere rispetto alla disciplina legislativa, riconoscendo il diritto di astenersi dal lavoro, per motivi connessi al percorso di protezione in atto, per un periodo massimo di sei mesi. La disposizione contrattuale prevede la retribuzione dell'intero periodo di congedo; tuttavia, mentre i primi 3 mesi rimangono a carico dello Stato, i restanti tre mesi sono a carico del datore di lavoro. Anche dalla fonte contrattuale viene riconosciuto il diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo parziale, indipendentemente dalla fruizione del congedo, non subordinato alla condizione che siano presenti posti di lavoro part time in organico, a differenza di quanto previsto dal decreto legislativo.

Il contratto collettivo nazionale del settore metalmeccanico ha portata innovativa poiché non si limita soltanto a definire gli aspetti legati al congedo e alla trasformazione del rapporto di lavoro in part-time, se richiesto dalla lavoratrice, ma introduce delle misure ulteriori. Tra queste, il diritto alla formazione continua, la possibilità di chiedere il trasferimento ad altra sede, la possibilità di ricorrere a forme di flessibilità oraria o modalità agili della prestazione lavorativa, la possibilità di usufruire di ferie e/o riposi "solidali", ovvero maturati da lavoratori dipendenti dallo stesso datore di lavoro e ceduti, in questo caso alle lavoratrici vittime di violenza in caso di necessità, a titolo gratuito. Infine, tra gli strumenti che il legislatore italiano riconosce in favore della donna lavoratrice vittima di violenza di genere, rientrano gli sgravi contributivi²³ previsti in favore dei soggetti che decidono di assumere a tempo indeterminato donne vittime di violenza di genere, inserite in percorsi di protezione, debitamente certificati dai servizi sociali del Comune di residenza o dai centri antiviolenza o dalle case rifugio.

Sebbene non si tratti di misure economiche indirizzate direttamente alle donne ma di incentivi all'assunzione fruibili dal datore di lavoro che intende assumere le vittime di violenza inserite in dei percorsi certificati, contribuiscono in ogni caso a creare dei meccanismi di tutela, assicurando alla donna la possibilità di avere un'occupazione stabile che le consenta di completare il percorso di fuoriuscita dalla violenza intrapreso. La previsione legislativa, infatti, prevede che siano incentivabili assunzioni a tempo indeterminato anche per lavoro domestico, rapporti di lavoro part time purché a tempo indeterminato e contratto di apprendistato; mentre, ad esempio, l'incentivo non è previsto per i rapporti di lavoro intermittente e le prestazioni di lavoro occasionale²⁴.

Meno tutelate rispetto alle lavoratrici dipendenti sono le professioniste e le lavoratrici autonome, le quali non possono beneficiare di sgravi occupazionali o permessi e congedi retribuiti che, nei casi di violenza, potrebbero contribuire a preservare l'occupazione. In questo caso, potrebbero essere d'aiuto la previsione di strumenti di tutela, già contemplati dall'ordinamento spagnolo, quali la previsione di aiuti fiscali e di agevolazioni per l'accesso al credito – nel caso in cui la professionista si trovi nella condizione di dover sospendere la propria attività – oppure di

²³ Si tratta del beneficio introdotto all'articolo 1, comma 220, della legge di Bilancio 2018 ed esteso dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 all'intero 2021. Lo sgravio è pari ad un massimo di 350 euro mensili, esclusi premi e contributi Inail, per un anno.

²⁴ Con l'art.12, comma 16-bis, del decreto ristori, D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni in L. 18 dicembre 2020, n. 176, è stato previsto lo sgravio contributivo anche per le cooperative sociali che assumono a tempo indeterminato entro il 2021 donne inserite in percorsi di fuoriuscita dalla violenza.

forme di sostegno per l'imprenditoria femminile finalizzate ad avviare o riprendere l'attività lavorativa²⁵.

3.1. Il Reddito di libertà introdotto durante la pandemia da Covid-19

Nel contesto di eccezionale gravità dovuto alle conseguenze legate al diffondersi della pandemia da Covid-19, tra i provvedimenti emergenziali adottati dal governo italiano si inserisce il DPCM del 17 dicembre 2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 20 luglio 2021²⁶, con il quale è stato istituito il Reddito di libertà per le donne vittime di violenza mediante lo stanziamento di 3 milioni di euro per l'anno 2020²⁷, destinati all'erogazione di un sostegno economico di 400 euro mensili cumulabile con il reddito di cittadinanza ed erogabile fino ad un massimo di 12 mensilità. Il contributo economico viene destinato alle donne vittime di violenza, sole o con figli minori, che abbiano intrapreso un percorso personalizzato con il supporto di un centro antiviolenza specializzato nel sostegno alle donne vittime di violenza. L'obiettivo è quello di garantire alla donna, non economicamente indipendente, una base minima che le consenta di allontanarsi da un contesto familiare violento o da un partner abusante. Per poter beneficiare della misura economica, è necessario che la donna maltrattata presenti un'istanza e si trovi in condizioni di particolare vulnerabilità o di povertà, la cui condizione di bisogno straordinaria o urgente viene dichiarata dal servizio sociale territorialmente competente.

La domanda è presentata all'INPS, che erogherà il contributo entro i limiti delle risorse assegnate a ciascuna Regione²⁸, unitamente all'approvazione del responsabile del centro antiviolenza presso il quale la donna ha intrapreso il percorso personalizzato di autonomia, e alla dichiarazione del servizio sociale di riferimento, attestante lo stato di bisogno legato alla situazione straordinaria o urgente. In data 8 novembre 2021, l'Istituto previdenziale competente ad erogare il sostegno economico ha emanato una circolare (n. 166/2021) riportante le indicazioni operative e le modalità per poterne fare richiesta, al fine di consentire concretamente ai centri antiviolenza di attivare i progetti con le donne e avviare il dialogo con tutti i soggetti coinvolti.

²⁵ Sul punto, merita un cenno il pacchetto di misure a favore dell'occupazione e dell'imprenditoria femminile, previsto dal disegno di legge di bilancio per il 2021, e l'istituzione del Fondo a sostegno dell'impresa femminile, con una dotazione di 40 milioni di euro. Inoltre, dal Ministero delle pari opportunità è stato siglato un protocollo d'intesa per l'istituzione del cd. Microcredito di libertà, per l'emancipazione economica delle donne che hanno subito violenza. I finanziamenti di microcredito sociale saranno garantiti al 100% da un nuovo Fondo di garanzia costituito dal Dipartimento delle Pari Opportunità (Fondo di Garanzia per il Microcredito di Libertà) con una dotazione iniziale di 3 milioni di euro.

²⁶ Il Governo ha istituito il "Fondo per il reddito di libertà delle donne vittime di violenza" mentre le Regioni ridistribuiranno i fondi in base al numero di abitanti di sesso femminile, come stabilito dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

²⁷ Con la legge di bilancio per il 2022, approvata il 30 dicembre 2021, il reddito di libertà è stato rifinanziato e il Fondo per le politiche dei diritti e dell'uguaglianza è stato incrementato di 5 milioni di euro, successivamente incrementato di 9 milioni per gli esercizi finanziari 2021 e 2022 con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 1 giugno 2022. Infine, con la legge di bilancio per il 2023, il Reddito di libertà ha ricevuto una dotazione di soli 1.850.000 euro.

²⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 17 dicembre 2020, art. 2; v. nota 17.

Tali soggetti sono chiamati ad accertare la sussistenza dei requisiti per l'erogazione del sussidio (INPS) e a certificare il reale stato di fragilità della donna (servizi sociali).

Prima che il governo italiano introducesse il Reddito di libertà, non esistevano tutele economiche assistenziali immediate e concrete per le donne maltrattate, nella maggior parte dei casi prive di risorse economiche indispensabili a maturare la decisione di allontanarsi da una relazione violenta e salvarsi. Il provvedimento nazionale è, tuttavia, successivo agli interventi legislativi territoriali intrapresi quale risultato del costante impegno assunto dalla rete italiana dei centri antiviolenza D.i.Re per il contrasto e la prevenzione della violenza sulle donne. Grazie al contributo e all'attivismo delle associazioni femministe, con la Legge n. 4 del 19 marzo 2014, successivamente modificata dalla Legge n. 7 del 10 giugno 2021, la Regione Lazio si è fatta promotrice dell'istituzione di un contributo di libertà per sostenere l'autonomia delle donne vittime e, soprattutto, i costi legati ad un percorso di fuoriuscita dalla violenza. Si tratta di una misura economica erogata – per complessivi 5.000 euro annui – in favore della donna vittima di violenza seguita dal centro antiviolenza territorialmente competente e finalizzata alla copertura delle spese relative all'autonomia abitativa e alla riacquisizione dell'autonomia personale, oltre alle spese relative al percorso scolastico e formativo dei/delle figli/figlie minori²⁹. Dopo la Regione Lazio, anche la Regione Sardegna ha introdotto, con la Legge n. 33 del 2 agosto 2018, un sussidio economico mensile – erogabile da un minimo di dodici ad un massimo di trentasei mesi – in favore delle donne vittime di violenza impegnate in un progetto personalizzato di autonomia e indipendenza³⁰.

Sebbene la misura reddituale di sostegno introdotta a livello nazionale sia limitata, i segnali positivi che si possono cogliere dall'introduzione di un sostegno economico che consenta alle donne in difficoltà di intraprendere percorsi di libertà e di autonomia sono diversi.

1) Il riconoscimento esplicito che la violenza agisce su più fronti, fisico, psicologico ed anche economico. La disponibilità di risorse economiche, seppur minime, per la donna vittima di violenza rappresenta il primo passo verso l'uscita dalla violenza domestica ed

è proprio l'assenza di indipendenza e autonomia che induce la vittima a non abbandonare un contesto relazionale/familiare violento, non perché non vuole andarsene, ma perché non può. La previsione di forme di aiuto economico rappresenta un tassello importante verso la protezione delle donne dalla violenza, poiché intervengono in una fase precedente a quella emergenziale e contribuiscono ad interrompere la spirale della violenza o, nella migliore delle ipotesi, ad evitarla.

2) Viene attribuito un ruolo centrale ai centri antiviolenza, i quali rappresentano il primo contatto per la donna che ha preso consapevolezza e vuole essere aiutata. Si tratta

²⁹ Con Determinazione Dirigenziale n. G03579 del 01.04.2020 sono state apportate integrazioni alla Legge Regionale 4/2014, ampliando sia la platea delle destinatarie del contributo, originariamente limitato solo alle donne in uscita dalle case rifugio, sia alla tipologia di spese ammissibili, per la necessità di far fronte ai nuovi bisogni emersi per effetto della pandemia da Covid19.

³⁰ Con successiva Legge Regionale 40/2018 è stato inserito un emendamento all'articolo 5, comma 2, della Legge Regionale 33/2018, che accorda una priorità d'accesso al Reddito di libertà anche alle donne vittime di violenza con disabilità certificata ai sensi della Legge 104/1992. In questo modo viene rimodulata la misura regionale di contrasto alla violenza di genere al fine di evitare discriminazioni multiple per le donne con disabilità, legate sia al genere che alla condizione di invalidità.

di strutture nella maggior parte delle ipotesi non statali, gestite prevalentemente da associazioni non profit che si autofinanziano³¹ e dalle quali le vittime di violenza, di maltrattamenti e di ogni altra forma di discriminazione vengono accolte a titolo gratuito da professioniste specializzate nella lotta alla violenza e alle discriminazioni e sulle questioni di genere. Le professioniste, sulla base dei bisogni emersi dai colloqui preliminari svolti congiuntamente da avvocatessa e psicologa, elaborano dei progetti personalizzati di indipendenza, autonomia e di allontanamento dalla violenza, attraverso il collegamento con tutte le strutture territoriali (strutture ospedaliere, servizi sociali, servizi scolastici, case rifugio e di semiautonomia, procure, questure) in grado di fornire un supporto reale verso la vita e la libertà. Durante la pandemia e l'isolamento, gli enti e le associazioni non profit che gestiscono le strutture di accoglienza per le donne sono rimaste attive, garantendo assistenza h24, anche da remoto e con tutti i mezzi a disposizione, supporto legale e psicologico in emergenza e al fine di assicurare la prosecuzione di progetti di fuoriuscita dalla violenza, già programmati e iniziati e che rischiavano di interrompersi. Questo è il motivo per il quale la previsione normativa che ricollega l'erogazione del Reddito di libertà alla certificazione, effettuata dal centro antiviolenza, in merito all'esistenza della condizione di fragilità della vittima e alla volontà di intraprendere un reale percorso di fuoriuscita dalla violenza, non è da considerare discriminatoria nei confronti di chi, invece, non si rivolge al centro antiviolenza in ipotesi di violenza. Al contrario, i centri antiviolenza hanno un ruolo principale quali strutture in grado di costruire un progetto di emancipazione in situazioni di violenza e fragilità acclarate, con il supporto dei servizi sociali, ed evitare l'erogazione della misura in assenza dei presupposti previsti dalla norma.

3) Infine, è proprio l'attivazione della rete territoriale di riferimento che assume rilevanza nel provvedimento istitutivo del Reddito di libertà, ovvero il ruolo sinergico e collaborativo del centro antiviolenza che prende in carico la vittima mediante la costruzione di un progetto personalizzato, l'INPS a cui viene presentata la richiesta di aiuto economico, e i servizi sociali che ne accertano lo stato di bisogno reale.

Visto l'elevato numero di domande presentate all'INPS immediatamente dopo l'emanazione della circolare recante le modalità operative per la richiesta di erogazione della misura, l'Istituto si è nuovamente pronunciato con un messaggio del 7 dicembre 2021 comunicando l'impossibilità di accogliere le istanze per insufficienza delle risorse statali stanziare alle Regioni. E a distanza di un mese esatto dalla possibilità di poter fare richiesta per beneficiare del sussidio economico a favore delle donne vittime di violenza, non è proprio il risultato che ci si aspetta. Il sussidio è stato successivamente rifinanziato, seppur in misura limitata rispetto alle reali esigenze³².

³¹ Le uniche risorse finanziarie che il Governo riserva alle strutture e ai servizi per le donne vittime di violenza di genere sono quelle offerte attraverso bandi pubblici, a cui possono partecipare le associazioni che gestiscono strutture e servizi per le donne, per la realizzazione di progetti o attività temporanee di cui le donne sono le dirette beneficiarie. Non si tratta di fondi strutturali e periodici, ma di erogazioni subordinate al raggiungimento di obiettivi specifici e alla prestazione di garanzie finanziarie che gli enti e le associazioni che gestiscono le strutture di accoglienza non sono in grado di sostenere. Il 16 novembre 2021, un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ha ripartito le risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e all'uguaglianza, sulle risorse stanziare per l'anno 2021.

³² Nella comunicazione, l'INPS ha poi specificato che tutte le domande non accolte nel corso dell'anno per insufficienza di fondi non saranno definitivamente scartate ma potranno essere esaminate e liquidate secondo l'ordine cronologico di presentazione a seguito dell'implementazione dei finanziamenti destinati al Fondo nel corso dell'anno 2022. Con successivo D.P.C.M. del 1° giugno 2022 sono stati definiti i criteri per la ripartizione delle risorse, pari a 9 milioni di euro, entro i limiti

4. I diritti economici riconosciuti dall'ordinamento giuridico spagnolo

Con la Legge 1/2004, il governo spagnolo ha varato una serie di misure finalizzate alla costruzione di un sistema integrato di assistenza, prevenzione e protezione per far fronte alla violenza di genere. Essa, adottata precedentemente alla ratifica in Spagna della Convenzione di Istanbul (2014), contempla una serie di strumenti e interventi in diversi ambiti, tra cui: misure che vanno dalla sensibilizzazione ed educazione al rispetto dei generi, agli obblighi di formazione per il personale del sistema scolastico e all'attività di promozione per l'eliminazione dell'immagine stereotipata e discriminata delle donne in ambito pubblicitario e mediatico; dalla previsione di forme di finanziamento per i centri antiviolenza e i servizi di assistenza alle donne e alla previsione di strumenti per l'assistenza in ambito sanitario; dalla previsione di diritti economici e lavorativi per le donne che hanno subito violenza all'accesso semplificato alle informazioni sugli strumenti esistenti a tutela della vittima di violenza; fino all'assistenza legale gratuita e di orientamento al lavoro e alla previsione di meccanismi di sostegno economico per consentire l'indipendenza della donna dal partner abusante.

Se restiamo nell'ambito degli aiuti economici riconosciuti dall'ordinamento spagnolo nei confronti delle donne vittime di violenza di genere, possiamo distinguere tre diversi tipi di sostegno.

Il primo, risale al 1995 e consiste in una misura assistenziale, di natura sia economica che sociale, in favore delle vittime di reati violenti e di reati contro la libertà sessuale, non esclusiva per le donne vittime di violenza di genere, ma a cui queste ultime possono accedere se si trovano nelle condizioni contemplate dalla Legge 35/1995.

Il secondo, è quello previsto dall'art. 27 della Legge 1/2004 recante Misure di protezione integrale contro la violenza di genere. Si tratta di un aiuto economico rivolto specificamente alle donne vittime di violenza di genere, finalizzato a facilitarne l'integrazione sociale, soprattutto nei casi in cui le donne presentino ulteriori difficoltà, per motivi di età, mancanza di formazione generale o specialistica, o altre circostanze. E' indispensabile provare, in questo caso, la condizione di vittima di violenza di genere. Si tratta di un sussidio forfettario, compatibile con la misura prevista dalla Legge 35/1995, e l'importo equivale generalmente a sei mensilità di indennità di disoccupazione.

A queste forme di sostegno, si aggiunge quella del programma del reddito per l'inserimento attivo (RAI), introdotta con il Regio decreto-legge 1369/2006 e che consiste in una forma di assistenza finanziaria concessa ai disoccupati attraverso la quale vengono realizzate azioni volte ad aumentare le opportunità di inserimento nel mercato del lavoro. Anche la donna vittima di

assegnati per ciascuna Regione o Provincia autonoma. Secondo i dati INPS, dall'entrata in vigore della misura al 23 novembre 2022, il budget complessivo utilizzato per pagare il Reddito di libertà è pari a 11.712.000 euro sul totale stanziato di 12 milioni. Alla cifra complessiva, vanno aggiunti 1.296.000 euro di budget regionale stanziato direttamente dalla Regione Emilia-Romagna, al secondo posto rispetto alla Lombardia per numero di domande presentate.

violenza può beneficiare di questo sostegno, fino ad un massimo di dodici mesi (che diventano diciotto/ventiquattro in caso di invalidità della donna o di un familiare a carico), purché abbia intrapreso un percorso assistito (di orientamento e formazione)³³.

Sul fronte lavorativo, le donne maltrattate che abbiano intrapreso un percorso di fuoriuscita dalla violenza hanno la possibilità di usufruire della sospensione dell'attività lavorativa per un massimo di sei mesi e con reintegrazione obbligatoria nel contratto di lavoro terminata la situazione di necessità. Come per la maternità, anche in questo caso è lo Stato a sostenerne le spese. A tutela del rapporto di lavoro, per le lavoratrici dipendenti vittime di violenza è possibile anche ottenere il trasferimento presso altra sede, flessibilità di orario e permessi retribuiti per consentire alla donna di portare a termine il programma di fuoriuscita dalla violenza. Sono previsti incentivi per le imprese che assumono donne vittime di violenza e, più in generale, per contrastare la disparità salariale e, in caso di dimissioni volontarie, alla lavoratrice viene riconosciuto il diritto alla disoccupazione al pari delle ipotesi di licenziamento. Per le lavoratrici autonome e le professioniste vittime di violenza di genere, è prevista una sospensione della tassazione fino ad un massimo di sei mesi in caso di sospensione dell'attività lavorativa, oltre alla previsione di incentivi per l'avvio di attività imprenditoriali e per la mobilità professionale.

La Spagna è uno dei 3 Paesi membri dell'UE, insieme ad Irlanda e Lituania, ad aver introdotto, durante la pandemia da Covid-19, un piano di azione come risposta immediata specificamente indirizzato a gestire il problema legato all'*escalation* della violenza domestica (EIGE 2020)³⁴. Il governo spagnolo, congiuntamente con il Ministero per le pari opportunità, ha messo in atto una strategia per gestire l'emergenza della violenza sulle donne nel contesto della crisi sanitaria e contrastare il potenziale aumento dei casi di violenza come effetto collaterale del lockdown imposto dalla pandemia. Il piano di emergenza, approvato dal Consiglio dei Ministri il 31 marzo 2020 attraverso il regio decreto-Legge 12/2020, è stato concepito per sostenere sia le azioni esistenti messe in atto in circostanze normali, sia per l'adozione di nuove misure specificamente concepite per aiutare le donne vittime e i loro figli a superare le difficoltà che avrebbero dovuto affrontare durante il lockdown.

Nel provvedimento, le donne vittime di violenza di genere vengono considerate come soggetti a rischio nella condizione data dall'isolamento domestico, poiché sono costrette a vivere con il partner abusante. Inoltre, viene riconosciuto carattere essenziale ai servizi integrati di assistenza e protezione per le vittime di violenza di genere, nell'ambito dei quali i servizi di informazione consulenza legale e psicologica - per telefono e online - e i servizi di teleassistenza e assistenza sociale completa, devono essere forniti 24 ore su 24, così come prevede che debbano essere garantiti il normale funzionamento dei centri di emergenza, delle case di accoglienza e degli alloggi

³³ Secondo il XIII rapporto annuale dell'Osservatorio statale per la violenza contro le donne, nel 2019 (ultimo dato aggiornato), sono state 29.396 le lavoratrici vittime di violenza che hanno ricevuto il reddito di inserimento attivo (RAI), il 1,4% in meno rispetto ai beneficiari del 2018, mentre tra il 1° gennaio 2006 e il 31 dicembre 2019, sono stati concessi in totale 7.415 aiuti finanziari alle donne vittime di violenza di genere ai sensi dell'articolo 27 della legge 1/2004, di cui 1.156 per l'anno 2019; mentre 817 sono stati erogati per l'anno 2018. Dati disponibili al link: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesEjecutivos/docs/2019/Resumen_ejecutivo_2019.pdf.

³⁴ Nel rapporto si legge che l'Irlanda è l'unico, tra i tre Paesi dell'UE ad aver adottato strategie nazionali per far fronte all'emergenza della violenza sulle donne durante l'emergenza sanitaria da Covid-19, ad aver ricevuto un finanziamento statale di 160.000 euro da parte del Dipartimento di Giustizia e Uguaglianza (DOJE) per sostenere la realizzazione delle attività. In Spagna e Lituania, invece, i piani nazionali introdotti, invece, non sono stati sostenuti da ulteriori finanziamenti governativi.

sicuri per le vittime di violenza di genere, tratta e sfruttamento sessuale. Nel testo è previsto anche un sistema di monitoraggio telematico sulla corretta esecuzione delle misure cautelari e del divieto di avvicinamento alla vittima. Infine, dovranno essere condotte campagne di sensibilizzazione con l'obiettivo di prevenire l'impatto che l'isolamento domestico può avere sull'aumento dei casi di violenza di genere e facilitare l'accesso delle vittime a servizi di assistenza integrati³⁵.

A dimostrazione di quanto in Spagna ci sia consapevolezza sull'importanza del riconoscimento, a tutti i livelli, di strumenti concreti per far fronte alle discriminazioni e alle violenze nei confronti delle donne, fino a considerare gli effetti più drammatici, più recentemente si segnalano: l'adozione della Legge 2/2022 recante misure per migliorare la protezione degli orfani di vittime di violenza di genere, in materia fiscale ma anche di prestazioni sociali, e in tema di procedura applicabile alla liquidazione della comunione dei beni e all'eredità; infine, l'approvazione, il 26 maggio 2022, dal Congresso dei deputati, della legge sulla garanzia integrale alla libertà sessuale, per la prevenzione, la cura e la protezione di tutte le donne e i bambini vittime di violenza sessuale. Senza pretese di esaustività, si tratta di una legge che assume particolare importanza per la centralità che assume il consenso, come espressione della libertà sessuale, e la formazione di tutte le figure a contatto con la vittima (polizia, personale sanitario, forense e dell'amministrazione della giustizia), per combattere gli stereotipi e i pregiudizi che danneggiano le donne e i bambini vittime di violenza sessuale, ed evitare la (ri)vittimizzazione in sede giudiziaria. Per la prima volta viene riconosciuto il diritto alla riparazione per le vittime di violenza sessuale, mediante l'istituzionalizzazione dei meccanismi affinché le vittime di violenza sessuale abbiano lo stesso accesso delle vittime di violenza di genere al reddito di integrazione sociale, inclusa l'assistenza finanziaria per le vittime di violenza sessuale che guadagnano meno del salario minimo.

5. Conclusioni

Per uscire dalla violenza domestica, la sicurezza economica per la donna vittima è imprescindibile. Non solo come strumento per far fronte ai costi derivanti dall'avvio di un percorso di fuoriuscita da un rapporto violento, ma perché è proprio l'assenza di indipendenza economica che spinge la vittima a non allontanarsi da un partner violento e a sottostare agli abusi per l'assenza di autosufficienza, e di un'alternativa.

Per molto tempo, la violenza economica non ha ricevuto l'attenzione adeguata come fenomeno a sé stante della violenza domestica, principalmente per la mancanza di attenzione riservata alla connessione tra gli abusi e il denaro. In realtà, essa rappresenta il punto di partenza

³⁵A quanto stabilito dal Regio decreto-legge 12/2020 è stato dato attuazione con la Legge 1/2021. Essa stabilisce che l'accessibilità ai diritti previsti dalla legge sarà garantita a tutte le donne, indipendentemente dalla loro etnia, dal livello socioeconomico, dall'età, dallo status migratorio, dalla diversità funzionale, dalla disabilità, dalla situazione di dipendenza, dal luogo di residenza o da qualsiasi altra situazione che comporti una discriminazione intersezionale.

se si vogliono interrompere i meccanismi della violenza agita sulle donne ed evitare gli epiloghi più tragici.

Affinché si acquisisca maggiore consapevolezza su questa specifica connotazione della violenza sulle donne, è indispensabile agire su più fronti. In ottica preventiva, le donne e le ragazze, ma anche e soprattutto le figure professionali chiamate ad intercettare

i casi di violenza (assistenti sociali, personale sanitario, forze dell'ordine, avvocati), devono essere sensibilizzate, informate e formate attraverso programmi finalizzati a far acquisire consapevolezza sull'importanza dell'indipendenza economica e dell'autodeterminazione, così come sulla conoscenza dei diritti, anche economico-patrimoniali, spesso considerati "estranei" rispetto ai rapporti di coppia, e su come tutelarli dagli abusi.

Oltre al livello preventivo, indispensabile per favorire l'emersione del fenomeno in tutti i suoi elementi e il cambiamento culturale sul ruolo ricoperto dalla donna in una società senza discriminazioni legate al genere, ma che non produce effetti immediati, occorre che il settore pubblico faccia la parte più importante nella tutela di diritti fondamentali, quali sono quelli in discussione. E' necessario, perciò, che lo Stato investa assicurando degli strumenti concreti, strutturali e con effetti a lungo termine: garantire alle donne – ancora prima che possano essere inquadrate come vittime di violenza – le basi per costruirsi una sicurezza lavorativa e l'indipendenza economica che permetta loro di affermarsi personalmente e professionalmente ed essere in condizione di interrompere una relazione abusante. Tuttavia, anche quando è la donna ad avere uno status economico più elevato all'interno della relazione, tale condizione non elimina necessariamente la minaccia di violenza e abusi, i quali possono concretizzarsi, ad esempio, nella sottrazione dei guadagni alla vittima, o nel rendere la vittima inadatta al lavoro attraverso sabotaggi o maltrattamenti fisici mirati.

Il problema della violenza domestica, perciò, richiede soluzioni specifiche e immediate: i congedi per le donne che hanno avviato percorsi di fuoriuscita dalla violenza, insieme ai programmi di alfabetizzazione finanziaria e alla recente introduzione del reddito di libertà vanno in questa direzione. Allo stato attuale, il Reddito di libertà, introdotto in Italia come strumento per far fronte all'emergenza della violenza sulle donne esacerbata dagli effetti della pandemia, rappresenterebbe l'unico aiuto economico concreto in favore delle donne che decidono di allontanarsi da un contesto relazionale e familiare violento, intraprendendo un percorso di autonomia che altrimenti non avrebbero la possibilità di avviare, ma solo se elevata a misura strutturale e permanente e dotata di un'adeguata copertura finanziaria.

Secondo l'analisi condotta dalla rete dei centri antiviolenza D.i.Re, se si considerano i numeri delle donne accolte ogni anno dai centri antiviolenza, le somme investite per finanziare la misura dovrebbero essere più cospicue poiché quelle attualmente a disposizione non sono in grado di garantire delle risorse adeguate per uscire dalla violenza³⁶. Del resto, il fatto che si tratti di un sostegno importante per tutte quelle donne il cui limite prevalente all'allontanamento da un

³⁶ Per un approfondimento, si veda: <https://www.ingegnere.it/news/reddito-di-liberta-dire-non-basta>.

partner abusante è la dipendenza economica da lui e l'impossibilità di provvedere a sé stesse e ai propri figli, emerge dal numero di domande presentate all'INPS a partire dall'8 novembre 2021.

E per far fronte al numero di richieste pervenute e non accolte per carenza dei fondi statali allocati, le Regioni e le Province autonome hanno la possibilità di incrementare (e lo hanno fatto) con proprie risorse il fondo statale dedicato, presentando domanda all'INPS e finanziando così le domande presentate nella stessa Regione o Provincia autonoma non accolte per insufficienza dei fondi assegnati.

In termini di occupazione femminile e di investimenti, un impatto significativo avrebbe potuto avere l'attuazione del PNRR per la ripresa post-pandemica delle attività produttive e dell'economia, rivelatasi un'opportunità sprecata. Sebbene nel piano programmatico le politiche di genere rappresentino una priorità trasversale nei settori presi in considerazione, l'obiettivo è favorire l'inclusione lavorativa, sancendo l'obbligo di assicurare che almeno il 30% delle assunzioni necessarie alla realizzazione dei progetti finanziati dal PNRR sia destinato, per quel che qui ci interessa, alle donne. Un'importante innovazione in questo senso è la previsione di clausole di condizionalità e premialità che le stazioni appaltanti dovrebbero prevedere nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, come requisiti necessari e premiali dell'offerta, al fine di promuovere l'imprenditoria giovanile, la parità di genere e l'assunzione di giovani, fino all'età di trentasei anni, e di donne. In questo modo l'occupazione femminile verrebbe resa obbligatoria e condizionerebbe sia l'accesso ai fondi in sede di presentazione dell'offerta, sia l'esecuzione del progetto. Tuttavia, un'implementazione effettiva del piano non può dirsi realizzata³⁷.

Secondo i dati resi disponibili da Open Polis e Anac a maggio 2023, è emerso che il 96% delle 34.377 gare analizzate non prevede misure di premialità per la parità di genere, e nel 68% dei casi non ci sono obblighi per la previsione di una quota di occupazione femminile o giovanile³⁸. In 5 missioni su 6 si hanno percentuali di applicazione delle misure premiali per la parità di genere sotto al 10%, nonostante il PNRR preveda meccanismi di premialità e di condizionalità per l'utilizzo dei fondi, e le due missioni a cui andranno la maggior parte dei fondi (Digitalizzazione e Turismo) insieme raggiungono solo il 5,6%³⁹.

Infine, dalla lettura del recente DL lavoro del 4 maggio 2023, esso sembrerebbe mettere in discussione una forma di supporto al reddito fondamentale per molte donne che hanno subito violenza, poiché prevede la sostituzione del Reddito di cittadinanza con il nuovo Assegno di inclusione, la cui erogazione è soggetta a criteri di accesso più stringenti. A tal fine, l'art. 6 sembra escludere dalla misura le donne che hanno subito violenza ma non hanno minori a carico, anche se si trovano in una situazione di difficoltà economica, poiché è riconosciuto a richiesta di uno dei componenti del nucleo familiare, a garanzia delle necessità di inclusione dei componenti di nuclei familiari con disabilità nonché dei componenti minorenni o con almeno sessant'anni di età, e prevede che tutte le persone facenti parte del nucleo familiare maggiorenni che esercitano

³⁷ Con DPCM del 7 dicembre 2021, recanti linee guida per l'attuazione dell'art. 47 decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, sulla *governance* del PNRR, sono state introdotte delle deroghe alle clausole di condizionalità e premialità previa adeguata e specifica motivazione.

³⁸ Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, pubblicata sulla GU serie generale n. 181 del 30-07-2021 (Supplemento Ordinario n. 26).

³⁹ Per maggiori dettagli si rimanda al seguente link: <https://www.ingeneri.it/articoli/monitorare-dati-genere-ripresa>.

la responsabilità genitoriale, non siano occupati o frequentanti un regolare corso di studi, e non abbiano carichi di cura. Inoltre, i beneficiari sono tenuti all'obbligo di adesione a tutte le attività formative, di lavoro, nonché alle misure di politica attiva, individuate nel progetto di inclusione sociale e lavorativa, condizione limitante per quelle donne che hanno intrapreso dei percorsi certificati di fuoriuscita dalla violenza e presentano bisogni specifici.

Di conseguenza, se il DL lavoro dovesse essere convertito in legge senza aggiustamenti e il Reddito di libertà continua a rimanere una misura non strutturale e non adeguatamente finanziata, di fatto le donne che hanno subito violenza, e i loro figli, sarebbero escluse dall'accesso a ben due forme di supporto al reddito, tra l'altro, cumulabili tra loro.

Riferimenti bibliografici

Adams, A. E., et al. (2008), Development of the Scale of Economic Abuse, in *Violence Against Women*, vol. 14, n. 5, pp. 563-588.

Boxall, H., et al., (2020). The Prevalence of Domestic Violence Among Women during the COVID-19 Pandemic, in *Statistical Bulletin* n. 28, Australian Institute of Criminology, pp. 1-19.

Department of Social Protection (2020), Minister Doherty Eases Access to Rent Supplement for Victims of Domestic Violence, in "gov.ie", 14 giugno 2020, <https://www.gov.ie/en/press-release/44b3b-minister-doherty-eases-access-to-rent-supplement-for-victims-of-domestic-violence/> (consultato il 20 febbraio 2022).

Dipartimento della pubblica sicurezza (2023), Servizio analisi criminale. Omicidi volontari, in "interno.gov.it", 3 luglio 2023, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2023-07/settimanale_omicidi_3_luglio_2023.pdf (consultato il 4 luglio 2023).

Dipartimento della pubblica sicurezza (2022), Servizio analisi criminale. Omicidi volontari, in "interno.gov.it", 25 luglio 2022, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/2022-07/settimanale_omicidi_25_luglio_2022_0.pdf (consultato il 31 agosto 2022).

Erickson, N. S. (2008), Economic Abuse: A Form of Abuse That Needs More Scrutiny, in *N.Y. Fam. L. Monthly*, n. 3, p. 3.

European Institute for Gender Equality (2021), The Covid-19 pandemic and intimate partner violence against women in the EU, p. 78.

European Institute for Gender Equality (2017), Glossary of definitions of rape, femicide and intimate partner violence, p. 52.

European Parliament (2020), COVID-19: stopping the rise in domestic violence during lockdown, in “europarl.europa.eu”, 7 aprile 2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20200406IPR76610/covid-19-stopping-the-rise-in-domestic-violence-during-lockdown> (consultato il 20 dicembre 2021).

Fawole, O. I. (2008), Economic Violence to Women and Girls: is tt Receiving the Necessary Attention?, in *Trauma, Violence and Abuse*, vol. 9, n. 3, pp. 167-177.

Fletcher, L. (2020), Campaign under way to aid domestic abuse victims amid Covid-19, in “rte.ie”, 16 aprile 2020, <https://www.rte.ie/news/2020/0415/1130562-coronavirus-domestic-abuse/> (consultato il 20 dicembre 2021).

InGenere (2021), Reddito di libertà, per DiRe non basta, in “ingenerere.it”, 19 novembre 2021, <https://www.ingenerere.it/news/reddito-di-liberta-dire-non-basta> (consultato il 5 aprile 2022).

InGenere (2023), Monitorare i dati sulla ripresa, in “ingenerere.it”, 25 maggio 2023 <https://www.ingenerere.it/articoli/monitorare-dati-genere-ripresa> (consultato il 4 luglio 2023).

ISTAT (2020), Violenza di genere al tempo del Covid-19: le chiamate al numero verde 1522, in “istat.it”, 13 maggio 2020, https://www.istat.it/it/files/2020/05/Stat-today_Chiamate-numero-antiviolenza.pdf, (consultato il 20 dicembre 2021).

Kelly J. B., Johnson M. P. (2008), Differentiation Among Types of Intimate Partner Violence: Research Update and Implication for Intervention, in *Family Court Review*, vol. 46, n. 3, pp. 476–499.

Kohan, M. (2020), El Gobierno blinda las medidas contra la violencia machista pero no aporta fondos adicionales, in “publico.es”, 31 marzo 2020, <https://www.publico.es/sociedad/violencia-genero-coronavirus-gobierno-blinda-medidas-violencia-machista-no-aporta-fondos-adicionales.html> (consultato il 20 dicembre 2021).

Kouimtsidis, D. (2020), Domestic abuse calls increase by more than 40% in Spain during the state of alarm, compared to same period last year, in “theolivepress.es”, 4 giugno 2020, <https://www.theolivepress.es/spain-news/2020/06/04/domestic-abuse-calls-increase-by-more-than-40-in-spain-during-the-state-of-alarm-compared-to-same-period-last-year/> (consultato il 20 dicembre 2021).

Ministerio de Igualdad, Secretaría de Estado de Igualdad y contra la violencia de género. Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (2022), XIII Informe anual del Observatorio estatal de violencia sobre la mujer. Resumen ejecutivo, in “violenciagenero.igualdad.gob.es”, 28 de Abril 2022, https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesEjecutivos/docs/2019/Resumen_ejecutivo_2019.pdf. (consultato il 4 luglio 2023).

OECD (2020), Women at the core of the fight against COVID-19crisis, p. 30.

Postmus, J. L., et al. (2012), Understanding economic abuse in the lives of survivors, in *Journal of Interpersonal Violence*, 2012, vol. 27, n. 3, pp. 411–430.

Postmus, J. L., et al. (2016), Measuring economic abuse in the lives of survivors: Revising the Scale of Economic Abuse, in *Violence Against Women*, vol. 22, n. 6, pp. 692–703.

Smith, M., Segal, J. (2010), Domestic Violence and Abuse: Signs of Abusive Relationships, in “helpguide.org”, <https://www.helpguide.org/articles/abuse/domestic-violence-and-abuse.htm> (consultato il 20 febbraio 2022).

UN Women (2020), COVID-19 crisis and the Spanish experience: women need to know that we are with them, in “eca.unwomen.org”, 9 aprile 2020, <https://eca.unwomen.org/en/news/stories/2020/4/covid-19-crisis-and-the-spanish-experience> (consultato il 20 dicembre 2020)

UN Women (2020), Intensification of efforts to eliminate all forms of violence against women: Report of the Secretary-General, p. 19.

UN Women (2015), The Beijing declaration and platform for action turns 20, p. 60.

World Bank Group (2020), Women, Business and the Law 2020, p. 79.