

## **ARTICOLO 16**

**Diritto della famiglia ad una tutela sociale giuridica ed economica**

## Tutela giuridica della famiglia

*Nelle Conclusioni 2011 del Comitato europeo dei diritti sociali è contenuta una richiesta di chiarimenti circa la nozione di “famiglia” nell’ordinamento giuridico italiano nonché sulla situazione giuridica delle altre tipologie di famiglia non fondate sul matrimonio, quali le famiglie di fatto, le famiglie monoparentali, ricomposte o omosessuali. Al riguardo, si fa presente quanto segue.*

Come indicato nel precedente rapporto, in Italia la famiglia gode di un sistema di tutele giuridiche, economiche e sociali che trovano il loro fondamento, innanzitutto, nella Costituzione. Quest’ultima, infatti, dedica alla famiglia tre articoli (collocati all’interno del Titolo II “Rapporti etico - sociali”): gli articoli 29, 30 e 31. L’art. 29, in particolare, contiene la definizione di famiglia quale “società naturale fondata sul matrimonio”. Gli articoli, in generale, definiscono i diritti della famiglia fondata sul matrimonio, l’eguaglianza dei coniugi, fissano i reciproci diritti e doveri nonché i rapporti con i figli (v. rapporto precedente).

Un’innovazione, in quest’ambito, è rappresentata dalla **legge n. 76 del 20 maggio 2016** (c.d. legge Cirinnà, dal nome della prima firmataria), entrata in vigore il 5 giugno 2016, e dai successivi **decreti attuativi** (decreti legislativi n. 5, 6 e 7 del 19 gennaio 2017).

La legge n. 76 del 20 maggio 2016, istituisce, regolandole, le **unioni civili** tra persone dello stesso sesso e disciplina le **convivenze di fatto** tra etero e omosessuali.

Ad oggi all’esito dell’approvazione della predetta legge, le modalità di costituzione di un nucleo familiare sono le seguenti:

**Il Matrimonio** (articolo 79 e seguenti del Codice civile; art. 29 Costituzione): negozio giuridico solenne mediante il quale un uomo e una donna costituiscono tra loro una comunione spirituale e materiale e acquistano lo *status* di coniuge.

**L’Unione civile** (articolo 1, commi 1-34, legge 76/2016; articolo 2 Costituzione): specifica formazione sociale costituita da due persone maggiorenni dello stesso sesso unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale. Con la celebrazione dell’unione, mediante dichiarazione di fronte all’ufficiale di stato civile e alla presenza di due testimoni, le parti acquistano lo *status* familiare di uniti civilmente.

**La Convivenza** (articolo 1, commi 36-65, legge 76/2016; articolo 2 Costituzione): unione stabile tra due persone maggiorenni che hanno instaurato legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza, morale e materiale, senza vincoli di parentela, affinità o adozione, matrimonio o unione civile. La qualifica di convivente non costituisce uno “*status familiae*”.

Il percorso legislativo della riforma può dirsi concluso con l’approvazione dei decreti attuativi che hanno adeguato le norme dell’ordinamento dello Stato in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni in appositi registri, le disposizioni di modifica e riordino delle norme di diritto internazionale privato in materia di unioni civili e quelle di coordinamento in materia penale.

**L’unione civile** è una specifica formazione sociale, alternativa e diversa dal matrimonio, dalla quale derivano, per le parti, specifici diritti e doveri cui non è possibile derogare.

L’unione civile si costituisce mediante dichiarazione di fronte all’ufficiale di stato civile e alla presenza di due testimoni. Come chiarito dai decreti attuativi, la delega delle funzioni di ufficiale di stato civile potrà essere assunta, proprio come per i matrimoni, da consiglieri, assessori o privati cittadini. Gli atti dell’unione saranno poi trascritti, a cura dell’ufficiale di stato civile, in un apposito registro, diverso da quello dei matrimoni. I

decreti chiariscono, fra l'altro, che, come per il matrimonio, anche l'unione civile può essere celebrata in pericolo di vita in nave o in aereo ecc.

Mediante dichiarazione all'ufficiale di stato civile le parti possono stabilire di assumere un cognome comune (articolo 1, comma 10, legge 76/2016) scegliendolo tra i loro, ma questo non comporterà di dover modificare i documenti ed il codice fiscale.

Con i recenti decreti attuativi sono state armonizzate le norme del codice civile e del codice penale sul nuovo regime delle unioni: ad esempio l'essere partner di un'unione civile diventa un'aggravante per alcuni reati, così come è la qualifica di coniuge.

Non potranno, invece, applicarsi all'unione civile le norme del codice civile non espressamente richiamate così come le norme sull'adozione (articolo 1, comma 20, legge 76/2016).

Con la costituzione dell'unione civile le parti hanno gli stessi diritti e doveri; sono obbligate all'assistenza morale e materiale reciproca e alla coabitazione; sono tenute a contribuire ai bisogni comuni, ciascuna in relazione alle proprie sostanze, ed a concordare l'indirizzo della vita familiare, fissando la residenza comune (articolo 1, commi 11 e 12, legge 76/2016).

Riguardo il regime patrimoniale le parti dell'unione civile possono optare per la comunione o la separazione, costituire un fondo patrimoniale o un'impresa familiare. In tale caso si richiamano, in quanto applicabili, le norme dei rapporti patrimoniali tra coniugi (articolo 1, comma 13, legge 76/2016).

Alle parti dell'unione civile si applicano le disposizioni del codice civile riguardante l'indegnità, i diritti riservati ai legittimari, le successioni legittime, la collazione (le donazioni ricevute dal defunto), il patto di famiglia (articolo 1, comma 21, legge 76/2016).

Le cause impeditive (articolo 1, comma 4, legge 76/2016) che comportano la nullità dell'unione civile sono: la mancanza di stato libero, l'interdizione, i vincoli di parentela, il delitto.

L'unione civile può essere impugnata dalla parte il cui consenso sia stato estorto con la violenza o determinato da timore di eccezionale gravità. L'impugnazione è prevista anche nel caso di errore sull'identità della persona o errore essenziale sulle qualità personali dell'altra parte (articolo 1, comma 7, legge 76/2016) oppure per la sussistenza di un matrimonio o un'unione civile con un'altra persona (comma 8).

Le cause di scioglimento (articolo 1, commi 22-26, legge 76/2016) sono la morte o la dichiarazione di morte presunta, i casi previsti dalla legge in materia di divorzio e la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso. Nel caso in cui i coniugi abbiano manifestato la volontà di non sciogliere il matrimonio o di non cessarne gli effetti civili a seguito della rettificazione anagrafica di sesso, si instaura automaticamente l'unione civile tra persone dello stesso sesso.

L'unione civile si scioglie quando le parti manifestano, anche disgiuntamente, la volontà di scioglimento dinanzi all'Ufficiale di Stato Civile (articolo 1, comma 24, legge 76/2016). La domanda di scioglimento è proposta decorsi tre mesi dalla data di manifestazione della volontà.

I decreti attuativi, inoltre, hanno introdotto novità importanti anche sul piano internazionale, stabilendo che i matrimoni celebrati dai cittadini italiani dello stesso sesso all'estero verranno riconosciuti in Italia come unioni civili.

Per i cittadini stranieri varrà la legge del Paese di origine, ma se provengono da Stati che condannano le unioni *gay*, e che non riescono ad ottenere il nulla osta per contrarre l'unione in Italia, basterà il certificato di "stato libero".

La legge 20 maggio 2016, n.76 istituisce e regola, inoltre, le **convivenze di fatto**.

Fino all'entrata in vigore di tale legge, che riconosce giuridicamente le convivenze di fatto ed istituisce i contratti di convivenza, la "famiglia di fatto" era ricompresa tra quelle "formazioni sociali" tutelate dall'articolo 2 della Costituzione.

Ai sensi della legge 76/2016, si intendono conviventi di fatto due persone maggiorenni (indifferentemente se etero o omosessuali) unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile (articolo 1, comma 36).

È, dunque, un modello familiare che non richiede per la sua costituzione alcuna formalizzazione, bastando la sola presenza dei sopra citati elementi previsti dal comma 36 per far scaturire, in capo a ciascun convivente, una serie di diritti e doveri sia nei confronti di terzi che nei confronti dell'altro convivente.

Tuttavia, lì dove si rende necessario l'accertamento della stabile convivenza, la normativa richiama la verifica anagrafica di cui al decreto del Presidente della Repubblica 223/1989 – recante “Approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente” -, ovvero sia che la coabitazione risulti da un certificato di stato di famiglia (comma 37).

In particolare la legge 76/16 stabilisce che i conviventi:

- hanno gli stessi diritti spettanti al coniuge nei casi previsti dall'ordinamento penitenziario (comma 38);
- in caso di malattia o ricovero, hanno diritto reciproco di visita, di assistenza e di accesso alle informazioni personali (comma 39);
- ciascuno di loro può designare l'altro quale suo rappresentante con poteri pieni o limitati:
  - a) in caso di malattia comportante incapacità di intendere e di volere, per le decisioni in materia di salute;
  - b) in caso di morte, per quanto riguarda la donazione di organi, le modalità di trattamento del corpo e le celebrazioni funerarie (comma 40).

Relativamente alla casa familiare, salvo quanto previsto dall'art. 337-*sexies* del codice civile, in caso di morte del proprietario della casa di comune residenza, il convivente di fatto superstite ha diritto di continuare ad abitare nella stessa per due anni o per un periodo pari alla convivenza se superiore a due anni e comunque non oltre i cinque anni. Ove nella stessa coabitino figli minori o figli disabili del convivente superstite, il medesimo ha diritto di continuare ad abitare nella casa di comune residenza per un periodo non inferiore a tre anni (comma 42);

Nei casi di morte del conduttore o di suo recesso dal contratto di locazione della casa di comune residenza, il convivente di fatto ha facoltà di succedergli nel contratto (comma 44).

Nel caso di cui l'appartenenza ad un nucleo familiare costituisca titolo o causa di preferenza nelle graduatorie per l'assegnazione di alloggi di edilizia popolare, di tale titolo o causa di preferenza possono godere, a parità di condizioni, i conviventi di fatto (comma 45);

Al convivente di fatto che presta stabilmente la propria opera all'interno dell'impresa dell'altro convivente spetta una partecipazione agli utili dell'impresa familiare ed ai beni acquistati con essi nonché agli incrementi dell'azienda, anche in ordine all'avviamento, commisurata al lavoro prestato (comma 46).

Il convivente di fatto può essere nominato tutore, curatore o amministratore di sostegno, qualora l'altra parte sia dichiarata interdetta o inabilitata ai sensi delle norme vigenti ovvero ricorrano i presupposti di cui all'articolo 404 del codice civile (comma 48).

In caso di decesso del convivente di fatto, derivante da fatto illecito di un terzo, nell'individuazione del danno risarcibile alla parte superstite si applicano i medesimi criteri individuati per il risarcimento del danno al coniuge superstite (comma 49).

I conviventi di fatto possono disciplinare i rapporti patrimoniali relativi alla loro vita in comune con la sottoscrizione di un contratto di convivenza (comma 50).

Altra novità contenuta nella legge 76/2016 è la possibilità che i conviventi disciplinino i loro rapporti patrimoniali mediante sottoscrizione di un contratto (comma 50) determinato nella forma, nei requisiti e nel contenuto.

La prova della convivenza è facilitata dalla registrazione anagrafica ed è necessaria solo in caso si voglia stipulare un contratto di convivenza.

Il contratto di convivenza si risolve per:

- accordo delle parti;
- recesso unilaterale;
- matrimonio o unione civile tra i conviventi o tra un convivente ed un'altra persona;
- decesso di uno dei contraenti.

In caso di cessazione della convivenza di fatto il giudice stabilisce il diritto del convivente di ricevere dall'altro convivente gli alimenti qualora versi in stato di bisogno e non sia in grado di provvedere al proprio mantenimento (comma 65).

\*\*\*

In relazione al tema degli sgomberi delle famiglie rom, sinte e caminanti dagli accampamenti abusivi, si rinvia alle informazioni contenute nel rapporto semplificato 2017 sui seguiti dati alle decisioni del CEDS relativi ai reclami collettivi n. 27/2004 (European Rome Rights Centre v. Italy) e n. 58/2009 (COHRE v. Italy) presentati contro l'Italia.

*Il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiesto di specificare quale sia la disciplina giuridica prevista in caso di conflitto fra i coniugi all'atto della separazione o separati relativamente alle questioni inerenti i figli (affido esclusivo o condiviso, alimenti, limitazione della responsabilità genitoriale, diritto di visita).*

Come indicato nel precedente rapporto, la Legge n. 54/2006 prevede di regola l'affido dei figli ad entrambi i genitori e, soltanto eccezionalmente, ad uno di essi nel caso in cui l'affidamento condiviso potrebbe determinare una situazione di pregiudizio per il minore. Pertanto, ai sensi dell'articolo 1 della citata legge, la potestà genitoriale è esercitata da entrambi i genitori che, di comune accordo, prendono le decisioni di maggiore interesse per i figli relativamente all'istruzione, all'educazione ed alla salute. In caso di disaccordo la decisione è rimessa al giudice. Ciascuno dei genitori provvede al mantenimento dei figli in misura proporzionale al proprio reddito; il giudice stabilisce, ove necessario, la corresponsione di un assegno periodico, adeguato agli indici ISTAT, al fine di realizzare il principio di proporzionalità, da determinare considerando:

- 1) le attuali esigenze del figlio;
- 2) il tenore di vita goduto dal figlio in costanza di convivenza con entrambi i genitori;
- 3) i tempi di permanenza presso ciascun genitore;
- 4) le risorse economiche di entrambi i genitori;
- 5) la valenza economica dei compiti domestici e di cura assunti da ciascun genitore.

Il giudice, tuttavia, può anche disporre l'affidamento dei figli ad uno solo dei genitori qualora ritenga, con provvedimento motivato, che l'affidamento all'altro sia contrario all'interesse del minore (articolo 2). Ciascuno dei genitori può, in qualsiasi momento, chiedere l'affidamento esclusivo quando ne sussistono le condizioni. Il giudice, se accoglie la domanda, dispone l'affidamento esclusivo al genitore che lo ha richiesto, facendo salvi, per quanto possibile, i diritti del minore di mantenere un rapporto equilibrato e continuativo con l'altro genitore nonché di conservare rapporti significativi con gli ascendenti e parenti di ciascun grado genitoriale, come previsto dall'articolo 55 del decreto del Presidente della Repubblica n. 154/2013. Se la domanda risulta manifestamente infondata, il giudice può considerare il comportamento del genitore che l'ha presentata "ai fini della determinazione dei provvedimenti da adottare nell'interesse dei figli, rimanendo

*ferma l'applicazione dell'articolo 96 del codice di procedura civile".<sup>1</sup>* I genitori, inoltre, hanno diritto di chiedere in ogni tempo la revisione delle disposizioni concernenti l'affidamento dei figli, l'attribuzione dell'esercizio della potestà su di essi e delle eventuali disposizioni relative alla misura e alla modalità del contributo. Per la soluzione delle controversie insorte tra i genitori in ordine all'esercizio della potestà genitoriale (a seguito delle modificazioni apportate al codice civile dal decreto del Presidente della Repubblica n. 154/2013, tale espressione è stata modificata in "responsabilità genitoriale") o delle modalità dell'affidamento è competente il giudice del procedimento in corso. A seguito del ricorso, il giudice convoca le parti e adotta i provvedimenti opportuni. In caso di gravi inadempienze o di atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento, può modificare i provvedimenti in vigore e può, anche congiuntamente:

- 1) ammonire il genitore inadempiente;
- 2) disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei confronti del minore;
- 3) disporre il risarcimento dei danni, a carico di uno dei genitori, nei confronti dell'altro;
- 4) condannare il genitore inadempiente al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria, da un minimo di 75 euro ad un massimo di 5.000 euro a favore della Cassa delle ammende.

I provvedimenti assunti dal giudice del procedimento sono impugnabili nei modi ordinari.

In caso di violazione degli obblighi di natura economica si applicano le pene previste dall'articolo 570 del codice penale ("*violazione degli obblighi di assistenza familiare*") che prevede la reclusione fino a un anno o la multa da € 103 a € 1.032.

*Il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiesto informazioni sulla partecipazione delle associazioni dei rappresentanti delle famiglie alla definizione delle politiche familiari.*

Come noto, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2009 è stato istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'*Osservatorio nazionale sulla famiglia*. L'Osservatorio svolge funzioni di studio, ricerca, documentazione, promozione e consulenza sulle politiche nazionali in favore della famiglia. L'Assemblea, che stabilisce gli orientamenti generali del Piano delle attività dell'Osservatorio, è composta anche da rappresentanti delle associazioni familiari a carattere nazionale.

*Il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiesto di fornire dati sulla diffusione dei servizi di mediazione familiare sul territorio nazionale, la loro ripartizione ed efficacia nonché sul numero dei beneficiari.*

Attualmente sono attivi sul territorio nazionale circa 5.000 mediatori familiari, aderenti alle tre maggiori associazioni di categoria (AIMS, Simef e Aimef) e confluenti nella Confederazione dei mediatori familiari (Fiamef).

Presso il Ministero dello sviluppo economico è stato istituito un elenco nazionale delle associazioni che rilasciano l'attestato di qualità e di qualificazione professionale dei servizi prestati dai soci, fra le quali sono presenti le associazioni dei mediatori familiari.

Per quanto concerne, invece, il numero dei beneficiari del servizio si fa presente che, al moneto, non vi sono dati disponibili in quanto sono state effettuate rilevazioni ufficiali a livello nazionale.

---

<sup>1</sup> L'art. 96 c.p.c. ("*responsabilità aggravata*") prevede la condanna, oltre che alle spese, anche al risarcimento dei danni.

## **Violenza domestica nei confronti delle donne**

Secondo i dati contenuti nel *Rapporto Eures-ANSA sull'omicidio volontario in Italia*, nel 2012 gli omicidi sono stati 526. Si tratta del minimo storico degli ultimi 40 anni. Il 30% delle vittime (159) erano donne, dato pressoché immutato rispetto al triennio precedente, nonostante la crescente attenzione mediatica sul femminicidio. Tra il 2000 ed il 2012 si contavano, complessivamente, 2.200 donne vittime di omicidio, pari ad una media di 171 all'anno, una ogni due giorni. E' sempre in famiglia che avveniva il maggior numero di omicidi (175), ma il dato era in calo (-10,3%) rispetto al 2011. Nel contesto familiare e affettivo la vittima era principalmente donna (61,1%), di età compresa tra i 25 e i 54 anni mentre il killer in oltre 9 casi su 10 era un uomo. Gli omicidi *"nella coppia"* interessavano quasi la metà delle vittime totali di uccisioni in famiglia. Nei primi sei mesi del 2013 sono state uccise 81 donne, di cui il 75% nel contesto familiare o affettivo. Nel 2010 si sono contati oltre 105mila reati di genere, pari ad oltre 290 al giorno. Più in dettaglio, ogni giorno 95 donne hanno denunciato di aver subito minacce e 87 di aver subito ingiurie; 64 donne al giorno sono state vittime di lesioni dolose, 19 di percosse, 14 di stalking, 10 di violenze sessuali.

Secondo i dati a disposizione del Ministero dell'Interno, nei primi 100 giorni di vigenza della legge n.119/2013 sono stati commessi 126 omicidi volontari (v. tabella 1): 82 in danno di uomini e 44 nei confronti delle donne.

**TAB. 1 Omicidi volontari commessi in Italia**

| OMICIDI VOLONTARI                           | 15 OTT 2012<br>19 GEN 2013 | 15 OTT 2013<br>19 GEN 2014 | VARIAZIONE |
|---------------------------------------------|----------------------------|----------------------------|------------|
| Totale consumati (art. 575 CP)              | 142                        | 126                        | - 11,27%   |
| ...di cui vittime di sesso femminile        | 33                         | 44                         | + 33,33%   |
| In ambito familiare/affettivo (art. 575 CP) | 39                         | 40                         | + 2,56%    |
| ...di cui vittime di sesso femminile        | 22                         | 29                         | + 31,82%   |

Fonte: D.C.P.C - dati operativi — estrazione effettuata il 20 gennaio 2014.

Dei 126 omicidi volontari, 40 sono stati consumati nell'ambito familiare e/o affettivo. Di questi 11 sono stati commessi nei confronti di uomini, mentre 29 nei confronti delle donne. Dall'esame dello stesso periodo del 2012/2013 si rileva che gli omicidi totali sono diminuiti (-11,27%), mentre sono aumentati quelli nei confronti delle donne (+ 33,33%). In aumento del + 31,82% gli omicidi di donne in ambito familiare e/o affettivo.

**TAB. 2 Numero dei delitti commessi in Italia con incidenza percentuale di vittime di sesso femminile**

| DELITTI COMMESSI                                  | 15 OTT 2012<br>19 GEN 2013 | Incidenza %<br>vittime di sesso<br>femminile | 15 OTT 2013<br>19 GEN 2014 | Incidenza %<br>vittime di sesso<br>femminile |
|---------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|
| Lesioni personali                                 | 11.570                     | <b>39,23%</b>                                | 10.793                     | <b>40,93%</b>                                |
| Percosse                                          | 3.006                      | <b>46,61%</b>                                | 2.867                      | <b>50,30%</b>                                |
| Minaccia                                          | 15.526                     | <b>44,41%</b>                                | 14.932                     | <b>45,68%</b>                                |
| Violenze sessuali                                 | 739                        | <b>89,31%</b>                                | 710                        | <b>91,13%</b>                                |
| Maltrattamenti in famiglia<br>o verso i fanciulli | 2.638                      | <b>81,24%</b>                                | 2.546                      | <b>82,48%</b>                                |
| Atti persecutori<br>(art. 612 bis co.1)           | 1.716                      | <b>71,33%</b>                                | 1.068                      | <b>72,19%</b>                                |
| Atti persecutori<br>(art. 612 bis co.2)           | 981                        | <b>88,79%</b>                                | 766                        | <b>87,47%</b>                                |
| Atti persecutori<br>(art. 612 bis co.3)           | 97                         | <b>69,07%</b>                                | 65                         | <b>75,38%</b>                                |

Fonte: SDI-SSD estrazione effettuata il 20 gennaio 2014.

| DELITTI COMMESSI                                  | 15 OTT 2012<br>19 GEN 2013 | Incidenza %<br>vittime di sesso<br>femminile | 15 OTT 2013<br>19 GEN 2014 | Incidenza %<br>vittime di sesso<br>femminile |
|---------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------|
| Lesioni personali                                 | 11.570                     | 39,23%                                       | 10.793                     | 40,93%                                       |
| Percosse                                          | 3.006                      | 46,61%                                       | 2.867                      | 50,30%                                       |
| Minaccia                                          | 15.526                     | 44,41%                                       | 14.932                     | 45,68%                                       |
| Violenze sessuali                                 | 739                        | 89,31%                                       | 710                        | 91,13%                                       |
| Maltrattamenti in famiglia<br>o verso i fanciulli | 2.638                      | 81,24%                                       | 2.546                      | 82,48%                                       |
| Atti persecutori<br>(art. 612 bis co.1)           | 1.716                      | 71,33%                                       | 1.068                      | 72,19%                                       |
| Atti persecutori<br>(art. 612 bis co.2)           | 981                        | 88,79%                                       | 766                        | 87,47%                                       |
| Atti persecutori<br>(art. 612 bis co.3)           | 97                         | 69,07%                                       | 65                         | 75,38%                                       |

Fonte: SDI-SSD estrazione effettuata il 20 gennaio 2014.

Era aumentata anche la percentuale di vittime donne in alcune fattispecie delittuose come le percosse (50,30%) e gli atti persecutori, ex art. 612 comma 3 Codice penale<sup>2</sup> (75,38%).

L'aumento delle denunce, grazie anche all'introduzione del nuovo strumento legislativo, dimostrano una maggiore consapevolezza del fenomeno unitamente ad una maggiore propensione da parte delle donne a denunciare gli atti persecutori e gli episodi di violenza.

---

<sup>2</sup> Atti persecutori. Sono punibili con la reclusione da sei mesi a cinque anni.

**TAB. 3 Numero degli *Ammonimenti del Questore* in Italia**

| 15 OTT - 31 DIC 2013             |     |
|----------------------------------|-----|
| Ammonimenti del Questore         | 254 |
| ...di cui per percosse e lesioni | 62  |

Fonte: SDI-SSD. Dati operativi elaborati dal SSII.

In occasione dell'audizione presso la *Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio ed ogni forma di violenza di genere*, svoltasi il 27 settembre 2017, l'ISTAT ha presentato un'elaborazione dei dati del Ministero dell'interno secondo la quale in Italia, nel 2016, 149 donne sono state vittime di omicidio volontario.

L'indagine sulla sicurezza delle donne, diffusa dall'Istat nel 2015, stimava che circa 7 milioni di donne (6.788.000) di età compresa tra i 16 e i 70 anni, quasi una su tre (31,5%), avessero subito una qualche forma di violenza fisica o sessuale, che variava da quelle meno gravi come lo stratonamento o la molestia a quelle più gravi come il tentativo di strangolamento o lo stupro. Circa 4 milioni e mezzo di donne sarebbero state vittime di una qualche forma (realizzata o tentata) di violenza sessuale. In più di un milione di casi (1.157.000) si è trattato delle forme più gravi: stupro (652.000) e tentato stupro (746.000).

Gli autori delle violenze di maggiore gravità sono stati prevalentemente i partner attuali o gli ex partner delle vittime. Si calcola che 2.800.000 donne siano state vittime di violenza da parte del partner: si tratta di poco più del 5% delle donne con un partner attuale (5,5%, 855.000) e di quasi il 20% delle donne che hanno avuto un partner nel passato (18,8%, 2.044.000). In particolare, i partner sono risultati gli autori di quasi il 63% degli stupri (62,7%) e, più in generale, di oltre il 90% (90,6%) dei rapporti sessuali indesiderati vissuti dalla donna come violenza.

Il 10,6% delle donne ha dichiarato di aver subito una qualche forma di violenza sessuale prima dei 16 anni ed è aumentata la percentuale di figli che hanno assistito a episodi di violenza sulla propria madre (dal 60,3% al 64,8% tra il 2006 e il 2014) e di quelli che sono stati direttamente coinvolti (dal 15,9% al 23,7%). L'importanza di questo aspetto è testimoniata dalla relazione esplicita tra la vittimizzazione vissuta e assistita da piccoli e il comportamento violento: infatti, il tasso di violenza aumentava, passando dal 5 (5,2% delle donne con un partner attuale) al 22% (21,9%), nei casi in cui il partner della vittima aveva assistito alla violenza del padre sulla propria madre, per arrivare al 36% (35,7%) qualora avesse subito violenza fisica da parte dei genitori, in particolare dalla madre.

Confrontando le stime del 2014 con quelle del 2006, si colgono alcuni segnali incoraggianti che indicano una complessiva riduzione di tutte le forme di violenza subite e una maggiore propensione ad intraprendere percorsi di uscita dalla spirale della violenza.

I dati acquisiti dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul femminicidio evidenziano negli ultimi anni una graduale riduzione (con una lieve risalita nel 2012) del numero dei delitti di violenza sessuale denunciati: si passa dai 4.617 episodi del 2011 ai 4.046 del 2016 (- 12% circa). Nei primi nove mesi del 2017 si è registrato un lievissimo, ulteriore calo (-0,2%) del totale del numero di reati di violenza sessuale denunciata, rispetto al medesimo periodo del 2016: da 3.095 a 3.035.

## Normativa

- **Legge 27 giugno 2013, n. 77 recante *“Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l’11 maggio 2011”*.**

La Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica rappresenta il livello più avanzato dello *standard* internazionale di prevenzione e contrasto del complesso fenomeno della violenza di genere, di protezione delle vittime e di criminalizzazione dei responsabili. La Convenzione entrerà in vigore al deposito della decima ratifica (purché almeno siano 8 Stati membri del Consiglio d’Europa) è stata firmata da 25 Paesi membri del Consiglio d’Europa e ratificata da: Albania, Austria, Bosnia, Italia, Norvegia, Portogallo, Serbia e Turchia.

- **Decreto legge 14 agosto 2013, n. 93 recante *“Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province”* convertito in legge, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, L. 15 ottobre 2013, n. 119.**

Sulla scia delle indicazioni contenute nella c.d. Convenzione di Istanbul, ed in attesa della sua entrata in vigore, il Governo italiano ha adottato la legge di cui sopra, recante disposizioni normative per il contrasto alla violenza di genere.

In particolare, per quanto attiene all’ambito sanzionatorio/repressivo, si segnala, ad esempio, l’introduzione nel nostro ordinamento giuridico, di un’aggravante generica per la commissione di alcuni delitti (quali percosse, lesioni, mutilazioni genitali femminili, violenza sessuale e maltrattamenti in famiglia) in danno o in presenza di minori. Si è voluta riconoscere, in tal modo, l’importanza della *“c.d. violenza assistita”*, fenomeno che si concretizza quando i figli sono testimoni della violenza che viene perpetrata da un familiare su un altro familiare; ad esempio da un coniuge sull’altro coniuge.

E’ stata, inoltre, introdotta un’ulteriore circostanza aggravante per il reato di violenza sessuale se commesso nei confronti di una donna in stato di gravidanza o se commesso dal coniuge (anche separato o divorziato).

Al fine di tutelare maggiormente la vittima di atti persecutori si è ritenuto invece opportuno inserire nel nostro ordinamento penale due aggravanti specifiche: la prima nel caso in cui il reato sia commesso nei confronti di persona della quale il colpevole sia il coniuge, anche separato o divorziato, o colui che è o è stato legato da relazione affettiva alla persona offesa; la seconda nel caso in cui il reato sia commesso attraverso strumenti informatici o telematici.

Per quanto attiene alla prevenzione del fenomeno della violenza contro le donne, si evidenzia che nel citato provvedimento è stata inserita una norma che prevede l’adozione di un *“Piano straordinario d’azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere”* (art. 5).

Il Piano straordinario, che sarà predisposto in sinergia con la nuova programmazione dell’Unione europea per il periodo 2014-2020, dovrà perseguire le seguenti finalità:

- prevenire il fenomeno della violenza contro le donne attraverso l’informazione e la sensibilizzazione della collettività, rafforzando la consapevolezza degli uomini e dei ragazzi nel processo di eliminazione della violenza contro le donne e nella soluzione dei rapporti interpersonali;

- sensibilizzare gli operatori dei settori dei media per la realizzazione di una comunicazione e informazione, anche commerciale, rispettosa della rappresentazione di genere e, in particolare, della figura femminile anche attraverso l'adozione di codici di autoregolamentazione da parte degli operatori medesimi;
  - promuovere un'adeguata formazione del personale della scuola alla relazione e contro la violenza e la discriminazione di genere e promuovere la sensibilizzazione, l'informazione e la formazione degli studenti al fine di prevenire la violenza nei confronti delle donne e la discriminazione di genere, anche attraverso un'adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo;
  - potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza;
  - garantire la formazione di tutte le professionalità che entrano in contatto con fatti di violenza di genere o di *stalking*;
  - accrescere la protezione delle vittime attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte;
  - promuovere lo sviluppo e l'attivazione, in tutto il territorio nazionale, di azioni di recupero e di accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza nelle relazioni affettive, basate su metodologie consolidate e coerenti con linee guida appositamente predisposte, al fine di favorirne il recupero e di limitare i casi di recidiva;
  - prevedere una raccolta strutturata e periodicamente aggiornata, con cadenza almeno annuale, dei dati del fenomeno, ivi compreso il censimento dei centri antiviolenza, anche attraverso il coordinamento dei dati già esistenti;
  - prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza di genere e di *stalking* e delle esperienze delle associazioni che svolgono assistenza nel settore;
  - definire un sistema strutturato di *governance* tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio.
- **Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante “Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, all’articolo 14, comma 6, ha inserito il comma 1-ter all’articolo 30 del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 che così recita:** «La dipendente vittima di violenza di genere inserita in specifici percorsi di protezione, debitamente certificati dai servizi sociali del comune di residenza, può presentare domanda di trasferimento ad altra amministrazione pubblica ubicata in un comune diverso da quello di residenza, previa comunicazione all'amministrazione di appartenenza. Entro quindici giorni dalla suddetta comunicazione l'amministrazione di appartenenza dispone il trasferimento presso l'amministrazione indicata dalla dipendente, ove vi siano posti vacanti corrispondenti alla sua qualifica professionale».
  - **Legge 13 luglio 2015, n. 107, recante “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti”, che all’articolo 1, comma 16, così recita:** “Il piano triennale dell'offerta formativa assicura dei principi di pari opportunità promuovendo nelle scuole di ogni ordine e grado l'educazione alla parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le

discriminazioni, al fine di informare e di sensibilizzare gli studenti, i docenti e i genitori sulle tematiche indicate dall'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119, nel rispetto dei limiti di spesa di cui all'articolo 5-bis, comma 1, primo periodo, del predetto decreto-legge n. 93 del 2013.”.

- **L'articolo 24 rubricato “Congedo per le donne vittime di violenza di genere” del Decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80, “Misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e di lavoro, in attuazione dell'articolo 1, commi 8 e 9, della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.**
- **Legge n. 232/2016 (Legge di Bilancio 2017).** Nello specifico, la richiamata legge n. 232/2016, “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*”, nel modificare l'articolo della legge 7 luglio 2016 n. 122 (Legge Europea 2015-2016), ha ricompreso, tra le vittime di reati intenzionali violenti aventi diritto ad essere indennizzate, anche “le/i figlie/i della vittima in caso di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa tra coloro che hanno diritto ad essere indennizzati”. Il legislatore, dunque, nel riconoscere le orfane e gli orfani di femminicidio quali vittime di reati intenzionali violenti, ha inteso garantire loro il diritto all'indennizzo economico mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie stanziare in un apposito Fondo.

Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 luglio 2015 è stato adottato il *Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere* per il periodo 2015-2017.

In considerazione dell'esperienza maturata nell'attuazione del Piano 2015-2017 e nella convinzione che il raggiungimento della parità *de jure* e *de facto* sia un elemento chiave per sradicare la violenza contro le donne, il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante la costituzione di un apposito gruppo di lavoro nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza - composto da rappresentanti dei Ministeri istituzionalmente interessati alla tematica, dalla Conferenza delle Regioni, dall'Anci, dalle Forze dell'Ordine, da una rappresentanza dell'associazionismo femminile e delle organizzazioni sindacali - ha avviato un ampio dibattito finalizzato alla definizione delle linee strategiche e dei contenuti di un “*Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne*” per il triennio 2017-2020.

Il Piano è volto a contrastare la violenza maschile contro le donne in ogni sfera e contesto della vita pubblica e privata, personale e professionale, approntando specifiche misure dedicate ad ambiti di particolare criticità, quali il luogo di lavoro.

Il Piano di Azione nazionale è articolato secondo 3 assi principali ed un asse di servizio.

Il primo asse – denominato *Prevenzione* – intende aggredire le radici della cultura della violenza, le sue cause e le sue conseguenze mettendo in campo strategie politiche volte all'educazione, alla sensibilizzazione ed al riconoscimento della violenza in ogni ambito della vita al fine di combattere discriminazioni e stereotipi legati ai ruoli di genere e al sessismo.

Il secondo asse – denominato *Protezione e sostegno* – è finalizzato alla tutela della vittima nel percorso di uscita dalla violenza e si compone delle seguenti priorità: presa in carico; percorsi di *empowerment* economico – finanziario, lavorativo e di autonomia abitativa -; linea telefonica gratuita anti-violenza 1522; protezione e supporto alle/ai minori vittime e/o testimoni di violenza all'interno della famiglia; attivazione del percorso di tutela per le donne che hanno subito violenza; protezione delle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo.

Il terzo asse – *Perseguire e punire* – è finalizzato alla punizione dei violenti secondo le norme della legislazione italiana ed alla loro rapida individuazione per garantire, in via privilegiata, i diritti delle vittime, sia donne che minori, durante le fasi dei procedimenti giudiziari.

Il quarto asse – *Assistenza e promozione* – è composto da interventi trasversali al Piano nel suo complesso ed è finalizzato al sostegno della sua attuazione, consentendo il monitoraggio e la valutazione dei risultati e degli effetti ottenuti.

Fra gli interventi legislativi adottati nell'ambito dell'asse "*Protezione e sostegno*" occorre citare le "*Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza*", altrimenti denominate "PERCORSO PER LE DONNE CHE SUBISCONO VIOLENZA", di cui al decreto del Presidente del consiglio dei ministri 27 novembre 2017.

L'obiettivo delle Linee guida nazionali è quello di fornire un intervento adeguato e integrato nel trattamento delle conseguenze fisiche e psicologiche che la violenza maschile produce sulla salute della donna. Il Percorso deve garantire una tempestiva e adeguata presa in carico delle donne a partire dal *triage* e fino al loro accompagnamento/orientamento, se consenzienti, ai servizi pubblici e privati dedicati presenti sul territorio di riferimento al fine di elaborare, con le stesse, un progetto personalizzato di sostegno e di ascolto per la fuoriuscita dalla esperienza di violenza subita.

Le destinatarie sono le donne (con il termine «donne» sono da intendersi anche le ragazze con meno di 18 anni come previsto dall'art. 3 lettera f) della Convenzione di Istanbul), italiane e straniere, che abbiano subito una qualsiasi forma di violenza. Sono coinvolti nel Percorso anche le/gli eventuali figlie/i minori della donna, testimoni o vittime di violenza, tenuto conto della normativa riguardante i minori e delle vigenti procedure di presa in carico socio-sanitaria delle persone minorenni.

Le Linee guida nazionali si rivolgono alle operatrici e agli operatori socio-sanitari e sono destinate agli attori pubblici e privati che, a diverso titolo, operano per la prevenzione e il contrasto alla violenza maschile contro le donne, come di seguito individuati: servizi sanitari del Servizio sanitario nazionale, ospedalieri e territoriali; servizi socio-sanitari territoriali; Centri antiviolenza e Case rifugio; forze dell'ordine e forze di polizia locali; Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario e presso il Tribunale per i Minorenni; Tribunale (civile, penale e per i Minorenni); Enti territoriali (Regioni - Province - Città metropolitane - Comuni).

Gli attori della rete potranno formalizzare protocolli operativi di rete specifici e strutturati che garantiscano il raccordo operativo e la comunicazione tra la struttura sanitaria e ospedaliera e i servizi generali e specializzati dedicati, presenti sul territorio di riferimento. Tali protocolli dovranno individuare interventi comuni e condivisi tra tutti gli attori della rete territoriale, per assicurare adeguata assistenza, accompagnamento e orientamento, protezione e messa in sicurezza della donna.

Le professionalità che entrano in contatto con i destinatari del Percorso per le donne che subiscono violenza devono essere in grado di individuare i casi di violenza dichiarati, le situazioni di rischio e gli eventi sentinella, fornire assistenza specifica secondo un modello condiviso e attraverso una rete di servizi dedicati, che operano secondo modalità strettamente integrate. Le linee guida, pertanto, suggeriscono una formazione articolata in un minimo di 8 moduli formativi, sia residenziale che coadiuvata da strumenti di formazione a distanza, per un totale di ore di frequenza da un minimo di 20 fino a 50. La didattica, sia in presenza che a distanza, potrà prevedere momenti di confronto interattivo attraverso tavole rotonde, forum di discussione, lavori di gruppo e simulazione di casi clinici.

Le/i docenti sono selezionati tra i massimi esperti della tematica, provenienti dalle diverse professionalità coinvolte al fine di assicurare una formazione multidisciplinare, riconoscendo particolare rilievo all'esperienza acquisita e consolidata delle operatrici dei Centri antiviolenza.

Fra le iniziative formative rivolte alle forze di polizia impegnate nel contrasto alla violenza nei confronti delle donne, si segnala il progetto “Open minds”. Il progetto, avviato nel 2013, comprende un corso teorico-pratico sviluppato dai formatori della Direzione centrale della polizia criminale, in collaborazione con la facoltà di medicina e psicologia dell’università La Sapienza di Roma e, per la parte pratica delle tecniche di protezione, dall’associazione “Margot” di Perugia. È nato come un corso sperimentale pensato per chi interviene in prima battuta per questi tipi di violenze, cioè le forze di polizia, per fare acquisire agli operatori una maggiore consapevolezza e sensibilità sul fenomeno della violenza a danno delle donne, fornire maggiori conoscenze per gestire le situazioni di rischio connesse all’aggressione verbale, fisica e psicologica e poter assistere poi, con competenza, le vittime del reato. La formazione, che si è svolta presso la Direzione, ha abbracciato tutti gli aspetti della problematica, dal campo giuridico-normativo a quello psicologico non tralasciando l’intervento più operativo con l’insegnamento dei primi gesti da compiere per proteggersi e scappare. Gli istruttori dell’associazione “Margot”, impegnata sul territorio contro ogni violenza di genere, discriminazione e difesa dei diritti umani, sono stati attivamente coinvolti nel progetto.

## **Attività amministrativa**

### **Protocollo con l’Istituto di Autodisciplina pubblicitaria**

Il 30 gennaio 2013 è stato rinnovato il Protocollo d’Intesa siglato tra il Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l’Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP), grazie al quale il Dipartimento può chiedere ed ottenere il ritiro di spot e cartelloni pubblicitari che sviliscono l’immagine femminile o che sono apertamente sessisti o violenti.

Alla luce dell’esperienza positiva e della proficua collaborazione tra il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e l’Istituto dell’autodisciplina pubblicitaria (IAP), è stato rinnovato il Protocollo d’intesa, con decorrenza dal 1° febbraio 2015, che amplia il raggio d’azione del controllo della comunicazione commerciale: oltre a vigilare ed intervenire su una corretta rappresentazione dell’immagine femminile, il Protocollo si pone l’intento di garantire che la pubblicità rispetti la dignità della persona in tutte le sue forme ed espressioni ed eviti ogni forma di discriminazione, compresa quella di genere.

Grazie a tale accordo il Dipartimento per le pari opportunità si impegna a denunciare allo IAP – anche su segnalazione dei cittadini – le comunicazioni commerciali ritenute lesive della dignità delle persone o contenenti immagini o rappresentazioni discriminatorie o di violenza di genere. Il Protocollo prevede altresì la costituzione di un Comitato paritetico – composto da tre rappresentanti del DPO e da tre rappresentanti dello IAP – avente il compito di verificare il buon andamento degli impegni assunti.

### **Centri antiviolenza e case rifugio**

L’utilizzo dei finanziamenti previsti dalla legge n.119 del 2013<sup>3</sup> e di quelli ulteriormente stanziati per l’apertura di nuove strutture ed il potenziamento di quelle esistenti, ha comportato un significativo aumento dei centri per il sostegno delle vittime nel corso degli ultimi anni. Dalle 163 case rifugio del 2013 si è passati alle 258 censite nel mese di ottobre 2017. Nel medesimo periodo, sono aumentati anche i centri antiviolenza, passando da 188 a 296.

---

<sup>3</sup> “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province.”

Le risorse disponibili, fissate dalla legge in 10 milioni di euro l'anno e sensibilmente incrementate nel biennio 2016-2017, triplicheranno a partire dal 2018 in quanto, nella legge di bilancio per il 2018, è stato previsto uno stanziamento di oltre 30 milioni di euro.

### **Campagne di comunicazione contro la violenza sulle donne**

Nel periodo compreso tra il 2010 e il 2016 sono state realizzate le seguenti campagne di comunicazione:

- Cortometraggio *"Giulia ha picchiato Filippo"* contro la violenza sulle donne;
- *"Riconosci la violenza"* – Campagna di informazione e sensibilizzazione contro la violenza sulle donne;
- *"Difendi la tua libertà, inizia a riscrivere la tua vita"* – Campagna di informazione e sensibilizzazione per promuovere e diffondere la conoscenza del *"1522 – Numero antiviolenza e stalking"*;
- *"114"* – La linea che divide i minori dalla violenza;
- *#cosedauomini* – Si tratta di una web serie in cinque episodi incentrata sulle vite di cinque uomini diversi tra loro per età, provenienza geografica e sociale, istruzione e occupazione. La serie è stata presentata in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne del 2014;
- *"Mettiti nei suoi panni"* – Campagna di comunicazione 2016.

### **Protezione economica della famiglia**

#### ***Prestazioni familiari***

Per quanto concerne le prestazioni economiche a sostegno del reddito familiare, si rinvia sia alle informazioni contenute negli ultimi rapporti sugli articoli 12 e 13 della Carta sociale europea rivista e sul Codice europeo di sicurezza sociale, sia alle recenti risposte ai casi di non conformità sugli articoli citati.

#### **Situazione economica delle famiglie**

Nel 2012 i poveri assoluti erano passati dal 5,7% del 2011 all'8% delle famiglie e l'aumento si osservava in tutte e tre le ripartizioni territoriali<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Rapporto annuale 2014. ISTAT

**Tavola 1 – Povertà assoluta per ripartizione geografica – Anni 2007- 2012 (incidenza percentuale della povertà)**

| RIPARTIZIONE GEOGRAFICA | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Nord                    | 3,3  | 1,7  | 3,7  | 3,6  | 4,0  | 6,4  |
| Centro                  | 2,8  | 3,1  | 2,7  | 4,6  | 4,1  | 5,7  |
| Mezzogiorno             | 6,0  | 10,9 | 8,5  | 7,7  | 8,8  | 11,3 |
| Totale                  | 4,1  | 4,9  | 5,2  | 5,2  | 5,7  | 8,0  |

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie

Ad essere coinvolte erano soprattutto le famiglie più ampie (dal 12,3% al 17,2%), quelle composte da coppie con 3 o più figli (dal 10,4% al 16,2%), in particolare se minori (dal 10,9% al 17,1%), le famiglie monogenitoriali (dal 5,8% al 9,1%) o con membri aggregati (dal 10,4 al 13,3%). L'aumento della povertà assoluta si associava, nel 2012, all'ulteriore aumento della grave deprivazione che, nel 2011, era già arrivata all'11,1% e nel 2012 raggiungeva il 14,5%. Nel 2013, emergevano deboli segnali positivi: la deprivazione scendeva al 12,5%.

Oltre al numero di percettori, il reddito familiare è il risultato della combinazione di differenti fonti di reddito. Tra queste, i trasferimenti sociali intervengono a ridurre il livello di disuguaglianza economica che caratterizza il Paese, cercando di tutelare gli individui e/o le famiglie più vulnerabili.

Nel 2012 quasi il 38% delle famiglie aveva ricevuto trasferimenti sociali, per un ammontare pari a circa il 12% del reddito familiare disponibile; si trattava di sussidi per l'invalidità o di disoccupazione (inclusa la Cassa integrazione guadagni), di borse di studio, di benefici a sostegno delle famiglie (come gli assegni al nucleo familiare) e di contributi pubblici per le spese dell'abitazione come l'affitto. Se dal reddito disponibile venissero decurtati i trasferimenti sociali, il rischio di povertà in Italia sarebbe stato pari al 24,4% nel 2012 contro il 19,4% osservato con i trasferimenti sociali. Il contributo relativo più alto dei trasferimenti sociali ai redditi complessivi familiari si osservava per le famiglie di un componente, i quali raramente sono percettori di trasferimenti sociali ma, quando lo sono, vantano un apporto pari al 21,1% del loro reddito. Il peso relativo dei trasferimenti era alto (17%) anche per le famiglie monogenitoriali con figli, che li percepiscono nel 58% dei casi.

Il rischio di persistenza in povertà variava tra il 6,7% delle coppie senza figli e il 33,5% dei monogenitori con figli minori; un rischio relativo leggermente più alto si osserva per le famiglie unipersonali e le coppie con figli minori.

L'aumento delle difficoltà economiche delle famiglie nel periodo 2007-2012 derivava soprattutto dalla diminuzione dell'occupazione e, quindi, dal numero di percettori di reddito, in particolare da attività lavorativa. Negli anni di crisi è raddoppiata la quota, seppur marginale, di famiglie al cui interno non vi erano individui che percepiscono reddito. Era inoltre aumentata la quota di famiglie che al loro interno avevano un solo percettore di reddito (dal 42,4% del 2007 si sale al 45,1%) e erano diminuite quelle che ne avevano 2 o

più (dal 42,3% al 41,2% ne ha due e dal 14,8% al 12,8% tre o più). Ne deriva che nel 2011, quasi la metà delle famiglie aveva un solo percettore di reddito.

Nel 2016<sup>5</sup> si stimava che 1.619.000 famiglie (6,3% delle famiglie residenti) fossero in condizione di povertà **assoluta** in Italia, per un totale di 4.472.000 individui (7,9% dell'intera popolazione). Se il numero di famiglie in povertà assoluta si attestava sui livelli del 2013 (quando erano 1.615.000), il numero degli individui registrava invece il valore più alto dal 2005; ciò è avvenuto perché la povertà assoluta è andata via via ampliandosi tra le famiglie con quattro componenti e oltre e tra quelle con almeno un figlio minore (Prospetto 1).

Dopo essere salita al 5,6% nel 2012, l'incidenza di povertà assoluta con riferimento alle famiglie era rimasta, fino al 2016, sostanzialmente stabile al 6%. Nel 2016 soltanto nel Centro Italia si registrava un incremento significativo rispetto all'anno precedente (5,9% da 4,2%) sebbene continuasse ad essere il Mezzogiorno l'area del Paese con l'incidenza più elevata (8,5%).

#### PROSPETTO 1. INDICATORI DI POVERTÀ ASSOLUTA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (a)

Anni 2015-2016, stime in migliaia di unità e valori percentuali

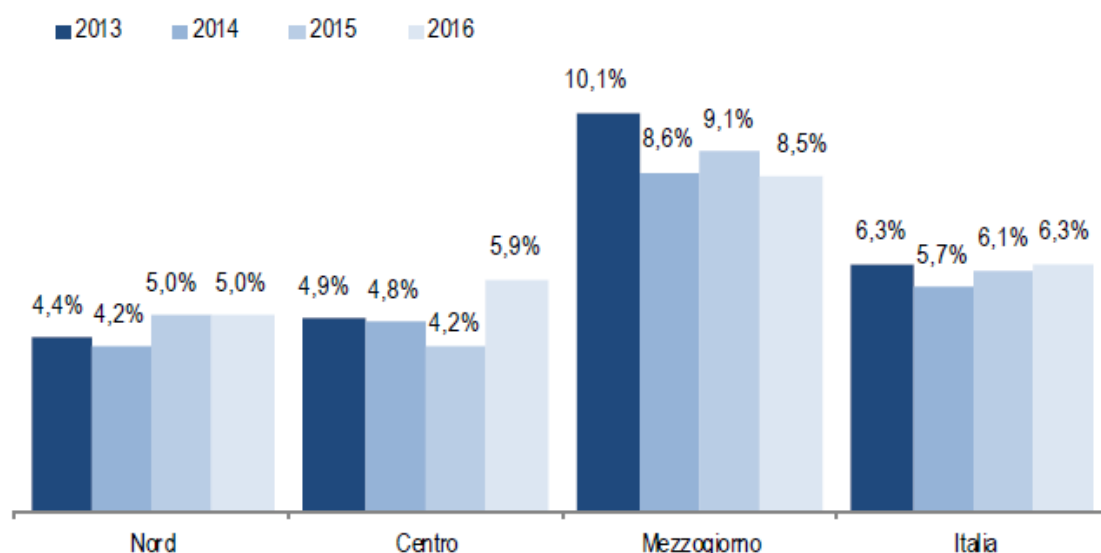
|                                             | Nord   |        | Centro |        | Mezzogiorno |        | Italia |        |
|---------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------------|--------|--------|--------|
|                                             | 2015   | 2016   | 2015   | 2016   | 2015        | 2016   | 2015   | 2016   |
| <b>MIGLIAIA DI UNITÀ</b>                    |        |        |        |        |             |        |        |        |
| Famiglie povere                             | 613    | 609    | 225    | 311    | 744         | 699    | 1.582  | 1.619  |
| Famiglie residenti                          | 12.301 | 12.306 | 5.302  | 5.299  | 8.185       | 8.192  | 25.789 | 25.797 |
| Persone povere                              | 1.843  | 1.832  | 671    | 871    | 2.084       | 2.038  | 4.598  | 4.742  |
| Persone residenti                           | 27.600 | 27.562 | 12.014 | 12.001 | 20.827      | 20.763 | 60.441 | 60.326 |
| <b>COMPOSIZIONE PERCENTUALE</b>             |        |        |        |        |             |        |        |        |
| Famiglie povere                             | 38,8   | 37,6   | 14,2   | 19,2   | 47,0        | 43,2   | 100,0  | 100,0  |
| Famiglie residenti                          | 47,7   | 47,7   | 20,6   | 20,5   | 31,7        | 31,8   | 100,0  | 100,0  |
| Persone povere                              | 40,1   | 38,6   | 14,6   | 18,4   | 45,3        | 43,0   | 100,0  | 100,0  |
| Persone residenti                           | 45,7   | 45,7   | 19,9   | 19,9   | 34,5        | 34,4   | 100,0  | 100,0  |
| <b>INCIDENZA DELLA POVERTÀ ASSOLUTA (%)</b> |        |        |        |        |             |        |        |        |
| Famiglie                                    | 5,0    | 5,0    | 4,2    | 5,9    | 9,1         | 8,5    | 6,1    | 6,3    |
| Persone                                     | 6,7    | 6,7    | 5,6    | 7,3    | 10,0        | 9,8    | 7,6    | 7,9    |
| <b>INTENSITÀ DELLA POVERTÀ ASSOLUTA(%)</b>  |        |        |        |        |             |        |        |        |
| Famiglie                                    | 19,6   | 21,8   | 13,2   | 18,6   | 19,9        | 20,5   | 18,7   | 20,7   |

(a) Per le variazioni statisticamente significative (ovvero diverse da zero) tra il 2015 e il 2016 si veda il Prospetto 18.

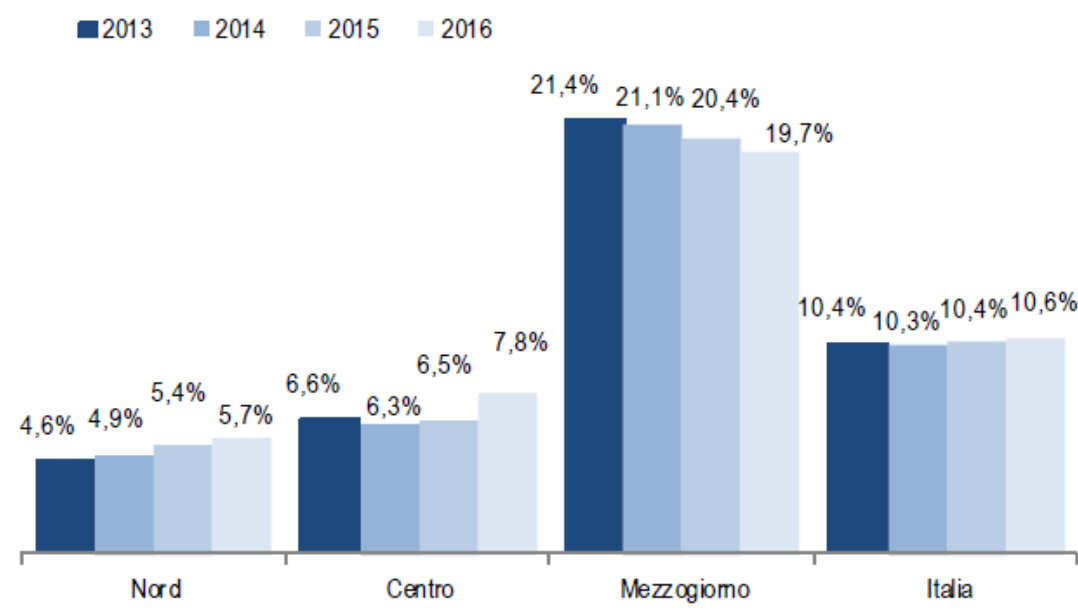
<sup>5</sup> Fonte: ISTAT – “La povertà in Italia. Anno 2016”

## GRAFICO 1. INCIDENZA POVERTÀ ASSOLUTA (FAMIGLIE) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA.

Anni 2013-2016, valori percentuali



## GRAFICO 2. INCIDENZA POVERTÀ RELATIVA (FAMIGLIE) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. Anni 2013-2016, valori percentuali



Nel 2016 peggioravano le condizioni delle famiglie con tre o più figli minori: l'incidenza della povertà assoluta saliva al 26,8% dal 18,3% dell'anno precedente. Una sostanziale stabilità si osservava per le altre tipologie familiari: in alcuni casi le incidenze si attestavano su valori prossimi a quelli registrati nel 2014. Le famiglie con cinque o più componenti (17,2%), soprattutto se coppie con tre o più figli (14,7%) e le famiglie con

membri aggregati (10,9%) confermavano elevati livelli di povertà assoluta. L'incidenza saliva se in famiglia vi erano tre o più figli minori (26,8%) mentre era più contenuta nelle famiglie di e con anziani (era pari a 3,5% tra le famiglie con almeno due anziani).

Nel 2016 si stimava fossero 2.734.000 le famiglie in condizione di povertà relativa (con un'incidenza pari al 10,6% delle famiglie residenti), per un totale di 8.465.000 individui (14,0% dell'intera popolazione). Di questi, 4.339.000 erano donne (14,0%), 2.297.000 minori (22,3%) e 1.098.000 anziani (8,2%).

L'incidenza della povertà relativa risultava sostanzialmente stabile rispetto al 2015 in termini di famiglie (dal 10,4 al 10,6%) e di persone (dal 13,7 al 14,0%); tale stabilità si confermava anche nelle diverse ripartizioni.

Analogamente alla povertà assoluta, l'incidenza della povertà relativa si manteneva elevata per le famiglie più numerose con 5 o più componenti (30,9%); nel Mezzogiorno il valore raggiungeva il 39,7%. In generale, si trattava per lo più di coppie con tre o più figli e di famiglie con membri aggregati, tipologie familiari tra le quali l'incidenza della povertà era pari, rispettivamente, al 28,1% e al 19,9% a livello nazionale, arrivando al 34,8% e al 30,5% nel Mezzogiorno.

Il disagio economico era più diffuso se all'interno della famiglia erano presenti figli minori: l'incidenza della povertà era al 20,1% tra le famiglie con due figli minori e al 42,0% tra quelle che ne avevano almeno tre; se queste famiglie risiedevano nel Mezzogiorno saliva, rispettivamente, al 26,8% e al 59,9%. Le famiglie di coppie con 1 o 2 figli mostravano valori superiori alla media nazionale (10,9% e 16,8%) così come quelle con un solo genitore (13,9%, in particolare nel Mezzogiorno 26,7%) e le famiglie con due figli minori del Centro (20,5%).

Valori inferiori alla media nazionale si registravano, invece tra i single (5,3%), le coppie senza figli con persona di riferimento di età inferiore ai 65 anni (7,5%) e le famiglie con almeno un anziano (7,8%).

L'ISTAT ha realizzato un modello di micro-simulazione sulle famiglie, aggiornato al 2016, che, tenendo conto dell'evoluzione più recente della normativa vigente, consente di entrare più dettagliatamente nel complesso sistema di strumenti redistributivi adottati dalle Pubbliche amministrazioni.

Il reddito lordo delle famiglie residenti in Italia, prima del prelievo contributivo e tributario, è formato per la maggior parte (78,2%) da reddito primario di mercato, mentre i trasferimenti ammontano al restante 21,8% e risultano costituiti prevalentemente da pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS) (17,3%) e da altre pensioni e indennità assistenziali (1,8%). I trasferimenti per motivi legati al lavoro, come la Cassa integrazione guadagni (Cig), i sussidi di disoccupazione e il recente "bonus di 80 euro" per i lavoratori dipendenti, rappresentano il 2,2% del reddito lordo.

Questi trasferimenti, anche se non molto incisivi sul reddito globale della generalità delle famiglie, costituiscono l'8,3% per cento del reddito lordo per le *famiglie a basso reddito con stranieri*, il 6,6% per le *famiglie a basso reddito di soli italiani* e circa il 4% per i *giovani blue-collar*, le *anziane sole* e i *giovani disoccupati*. Infine, i trasferimenti per la famiglia come gli assegni per il nucleo familiare, quelli per la maternità e i sussidi per le famiglie a basso reddito, raggiungono soltanto lo 0,6% del reddito lordo familiare. Complessivamente, i trasferimenti costituiscono quasi la metà del reddito lordo delle *famiglie degli operai in pensione* e del gruppo *anziane sole e i giovani disoccupati*.

In Italia non sono previsti contributi alle spese per l'istruzione ma è consentita una detrazione dall'imposta lorda IRPEF, pari al 19%, calcolato sull'importo delle spese per la frequenza ai corsi di istruzione secondaria e universitaria.

## **Politiche a favore della famiglia**

Il più recente atto di indirizzo per le politiche della famiglia è il Piano Nazionale per la famiglia, previsto dall'articolo 1, comma 1251, della legge finanziaria 2007 (legge 296/2006) e adottato per la prima volta il 7 giugno 2012. Il Piano, che propone innovazioni stabili e strutturali di medio-lungo periodo fondate, innanzitutto, sui principi dell'ordinamento costituzionale italiano, si ispira ai seguenti principi:

- **Cittadinanza sociale della famiglia.** Si promuovono interventi che favoriscono la costituzione e lo sviluppo della famiglia come soggetto sociale avente diritti propri, integrati con i diritti individuali, in rapporto alle funzioni sociali svolte dal nucleo familiare.

- **Politiche esplicite sul nucleo familiare.** Gli interventi sono calibrati, per quanto possibile, sulla famiglia come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni. Alcuni di questi interventi sono diretti alle persone come soggetti individuali di diritti (per es. il nido per il bambino, l'assistenza domiciliare al disabile o all'anziano non autosufficiente) e pertanto non richiedono un riferimento al legame di coppia (non richiedono il requisito del matrimonio dei genitori del bambino che va al nido o della persona da assistere).

- **Politiche dirette al nucleo familiare.** L'obiettivo è quello di sostenere la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari come tali (relazioni di coppia e genitoriali).

- **Equità sociale verso la famiglia.** Nel prelievo fiscale e nell'allocazione delle risorse, specie per via redistributiva (fiscaltà), è necessario utilizzare un criterio universalistico di equità nei confronti del "carico familiare complessivo" (numerosità dei componenti e loro condizioni di età e salute).

- **Sussidiarietà.** Gli interventi sono compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in particolare mediante la scelta dei servizi esterni (in particolare i servizi sociali relazionali, come l'educazione dei figli, la mediazione familiare, l'assistenza domiciliare, ecc.)

- **Solidarietà.** Gli interventi sostengono la solidarietà interna fra i membri della famiglia (evitando incentivi alla frammentazione dei nuclei) e la solidarietà tra le famiglie mediante il potenziamento delle reti associative delle famiglie, specie laddove si tratti di organizzazioni familiari e di privato sociale che erogano servizi alle persone.

- **Welfare familiare sostenibile e abilitante.** L'obiettivo è di promuovere un welfare familiare che sia compatibile con le esigenze di sviluppo del Paese.

- **Alleanze locali per la famiglia.** L'obiettivo è di sostenere la diffusa attivazione di reti locali, costituite delle forze sociali, economiche e culturali che, in accordo con le istituzioni, promuovano nuove iniziative di politiche *family friendly* nelle comunità locali.

- **Monitoraggio dei provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione.** Nella legislazione viene introdotto il principio secondo cui le misure adottate devono contemplare degli strumenti adeguati volti a monitorare gli effetti degli interventi stessi; in particolare viene introdotto uno strumento che valuti l'impatto della legislazione nazionale e regionale sulla famiglia (a partire dalle materie fiscali e tariffarie).

Per quanto riguarda le **priorità**, il Piano individua tre aree di intervento urgente:

1. **le famiglie con minori**, in particolare le famiglie numerose (sono tali, in Italia, le famiglie con 3 figli o più, essendo l'ampiezza media della famiglia pari a 2,4 componenti al 1 gennaio 2011). In tale ambito le azioni del presente Piano si raccordano con quanto previsto nel Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con DPR 21 gennaio 2011 (G.U. n. 106 del 9 maggio 2011);
2. **le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti**;
3. **le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli**, che richiedono sostegni urgenti.

Come previsto dal Piano nazionale per la famiglia, il Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del consiglio dei ministri promuove e attua, in sinergia con le regioni, politiche a favore delle famiglie e dell'infanzia che, nel corso del tempo, sono state oggetto di attento monitoraggio.

Nel corso degli ultimi anni il Dipartimento ha stanziato fondi specifici i quali, previa definizione di intese con le regioni e province autonome, hanno concretamente sostenuto lo sviluppo delle politiche territoriali.

Il decreto di riparto del 2014 ha destinato 5 milioni di euro al finanziamento di attività in favore della prima infanzia e delle responsabilità genitoriali (Intesa 103/CU del 2014); il decreto di riparto del 2015 ha previsto un finanziamento di 5 milioni finalizzato alla creazione ed allo sviluppo dei Centri per le famiglie (Intesa 81/CU del 2015) mentre con il decreto di riparto del 2016 vengono riservati 7 milioni e 500 mila euro alle azioni in favore della natalità, ivi comprese quelle di sostegno dei servizi per la prima infanzia e i bonus per i nuovi nati (Intesa 80/CU del 2016).

In questo quadro generale, il Dipartimento per le politiche della famiglia, al fine di monitorare l'utilizzo delle risorse sopracitate, ha avviato un rapporto di collaborazione con *l'Istituto degli Innocenti di Firenze* cui ha affidato il monitoraggio.

Le attività di indagine hanno previsto un approfondimento non solo delle modalità di utilizzo dei fondi attribuiti, ma anche delle tipologie di servizi/interventi realizzati.

Nel triennio 2014/2016, il Dipartimento per le politiche della famiglia ha destinato, con tre diverse intese, 17 milioni e 500 mila euro allo sviluppo di servizi e/o interventi a favore dell'infanzia e delle famiglie, cui si è aggiunto il cofinanziamento da parte delle regioni pari al 20% del finanziamento assegnato, anche attraverso la valorizzazione delle risorse umane.

**Tavola 2 – Ripartizione delle risorse statali secondo le Intese 2014, 2015 e 2016**

| <b>Regioni e Province autonome</b> | <b>Intesa 103/CU del 2014</b> | <b>Intesa 81/CU del 2015</b> | <b>Intesa 80/CU del 2016</b> | <b>Totale</b>     |
|------------------------------------|-------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------|
| Abruzzo                            | 122.500                       | 122.500                      | 183.750                      | 428.750           |
| Basilicata                         | 61.500                        | 61.500                       | 92.250                       | 215.250           |
| Calabria                           | 205.500                       | 205.500                      | 308.250                      | 719.250           |
| Campania                           | 499.000                       | 499.000                      | 748.500                      | 1.746.500         |
| Emilia-Romagna                     | 354.000                       | 354.000                      | 531.000                      | 1.239.000         |
| Friuli Venezia Giulia              | 109.500                       | 109.500                      | 164.250                      | 383.250           |
| Lazio                              | 430.000                       | 430.000                      | 645.000                      | 1.505.000         |
| Liguria                            | 151.000                       | 151.000                      | 226.500                      | 528.500           |
| Lombardia                          | 707.500                       | 707.500                      | 1.061.250                    | 2.476.250         |
| Marche                             | 132.500                       | 132.500                      | 198.750                      | 463.750           |
| Molise                             | 40.000                        | 40.000                       | 60.000                       | 140.000           |
| Prov. di Bolzano                   | 41.000                        | 41.000                       | 61.500                       | 143.500           |
| Prov. di Trento                    | 42.000                        | 42.000                       | 63.000                       | 147.000           |
| Piemonte                           | 359.000                       | 359.000                      | 538.500                      | 1.256.500         |
| Puglia                             | 349.000                       | 349.000                      | 523.500                      | 1.221.500         |
| Sardegna                           | 148.000                       | 148.000                      | 222.000                      | 518.000           |
| Sicilia                            | 459.000                       | 459.000                      | 689.250                      | 1.607.250         |
| Toscana                            | 328.000                       | 328.000                      | 492.216                      | 1.148.216         |
| Umbria                             | 82.000                        | 82.000                       | 123.000                      | 287.000           |
| Valle d'Aosta                      | 14.500                        | 14.500                       | 21.750                       | 50.750            |
| Veneto                             | 364.000                       | 364.000                      | 546.000                      | 1.274.000         |
| <b>Totale</b>                      | <b>5.000.000</b>              | <b>5.000.000</b>             | <b>7.500.000</b>             | <b>17.500.000</b> |

Con riferimento alla ripartizione per l'anno 2014 si fa presente che, alla data del 30 giugno 2017, l'intero importo stanziato è stato erogato a tutte le regioni. Diversa è la situazione della ripartizioni dei fondi relativi agli anni 2015 e 2016, aggiornata al 30 luglio 2017: le risorse non sono ancora state erogate alle Regioni Campania, Lazio e Basilicata in quanto non avevano ancora presentato la richiesta. Complessivamente, restano da erogare risorse pari a 2.476.250 euro.

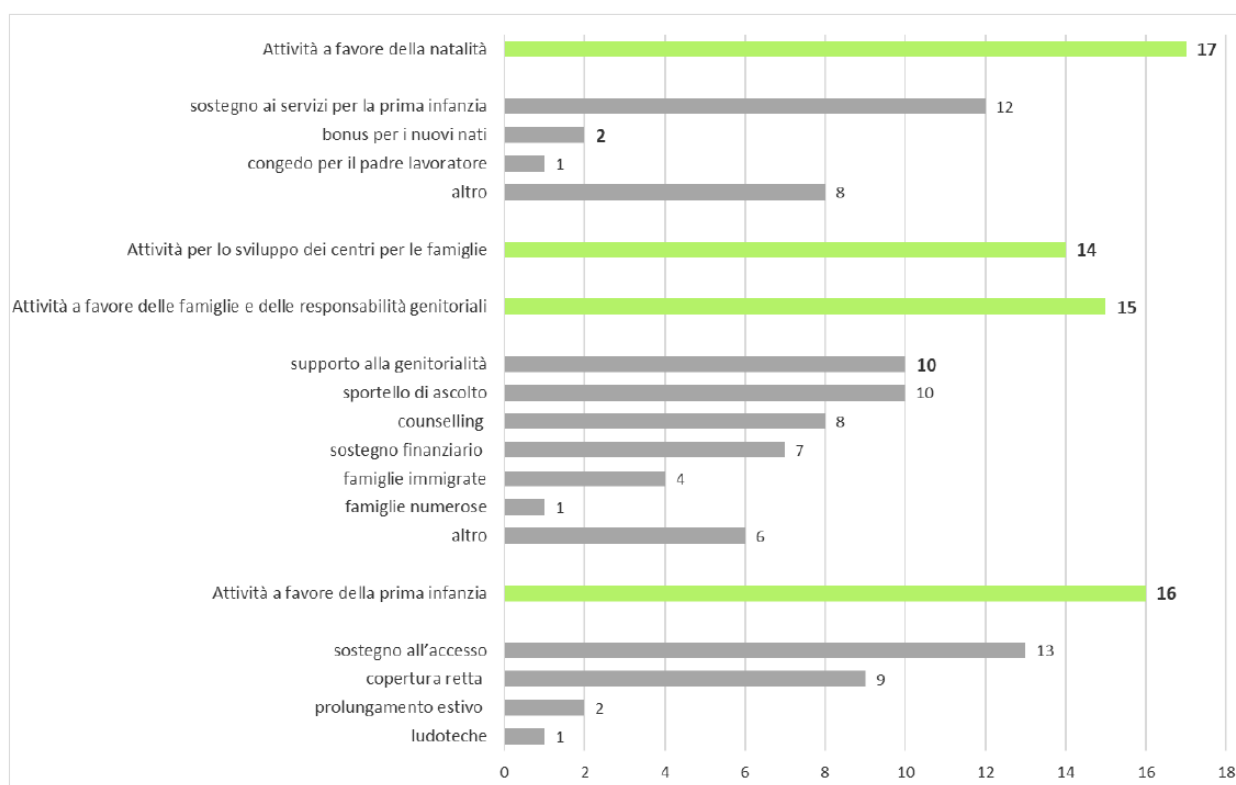
Al 30 giugno 2017, 12 regioni su 19 hanno ricevuto i fondi previsti dalle tre citate intese, li hanno programmati e assegnati. Il Veneto e il Friuli Venezia Giulia hanno ricevuto tutti i fondi ma devono ancora programmare e assegnare quanto previsto dall'ultima intesa. La Regione Toscana, invece, ha ottenuto tutti i fondi delle tre intese, ultimato la programmazione e deve assegnare solo i fondi destinati dall'ultima intesa. Quattro regioni (Basilicata, Lazio, Calabria e Campania) devono ancora ricevere i fondi relativi alle intese 2015 e 2016.

Relativamente alle **azioni** (servizi/interventi) finanziati dalle regioni e province autonome, i fondi stanziati dal Dipartimento per le politiche della famiglia sono stati distribuiti in modo piuttosto omogeneo tra le quattro macro-aree previste dalle diverse Intese:

- Attività a favore della prima infanzia;
- Attività a favore delle famiglie e delle responsabilità genitoriali;
- Attività per lo sviluppo dei centri per le famiglie;
- Attività in favore della natalità.

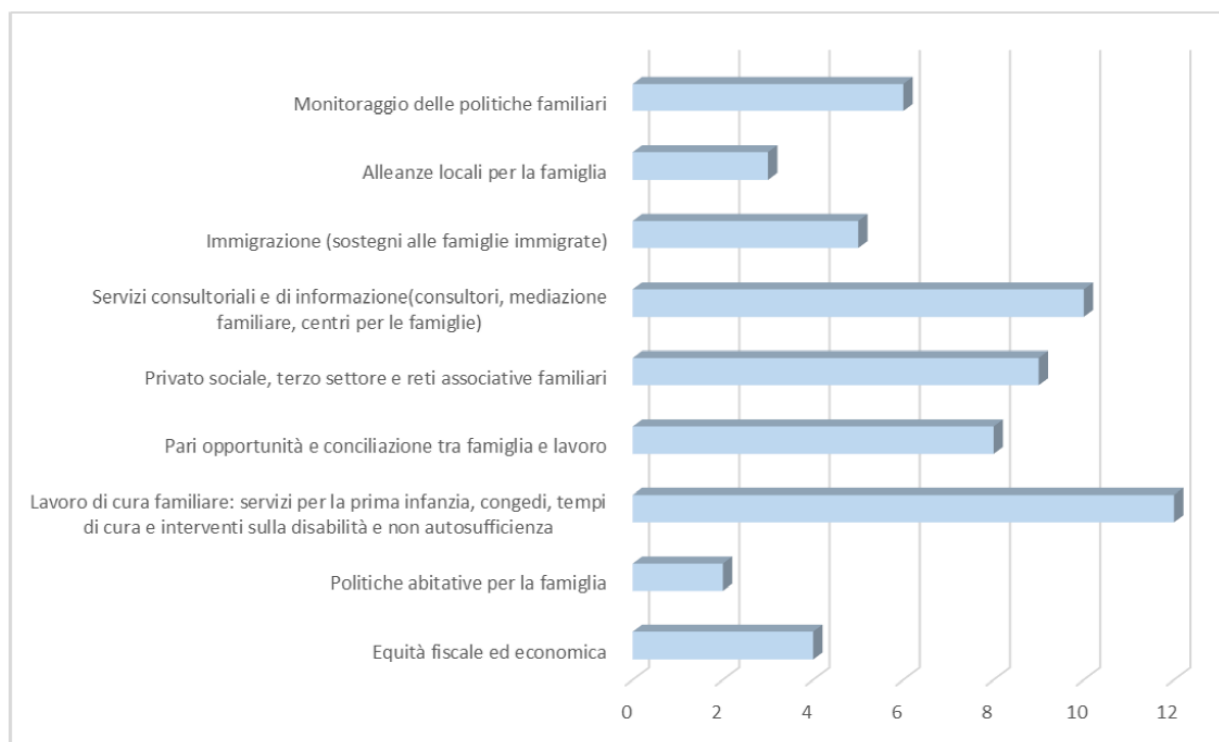
Analizzando più nel dettaglio il dato ed entrando all'interno delle singole macro-aree si nota, tuttavia, che una quota consistente dei fondi sono stati indirizzati verso i servizi educativi per la prima infanzia e, nello specifico, per il sostegno alla gestione, per favorirne l'accesso e per abbassare il costo delle rette.

**Grafico 3. Numero di Regioni e Province Autonome secondo le macro-aree di progetto e le relative specifiche attività che sono state oggetto di finanziamento**



Gli obiettivi e le azioni proposte dal Piano nazionale per la famiglia sono state oggetto di uno specifico monitoraggio da parte del Dipartimento per le politiche della famiglia inteso a verificare il grado di realizzazione delle priorità individuate dal Piano da parte delle Regioni. Dal monitoraggio risulta che i finanziamenti sono stati distribuiti in maniera piuttosto equa tra le azioni indicate dal Piano, con una maggiore attenzione su alcune aree.

**Grafico 4. Regioni e Province autonome secondo le aree di intervento previste dagli indirizzi del Piano Nazionale per la famiglia 2012**



Per quanto concerne, infine, le misure adottate in favore delle famiglie rom si rinvia alle informazioni contenute nel rapporto sull'articolo 31 del presente ciclo di controllo.