



OGGETTO:osservazioni a cura del Gruppo tematico “Servizio sociale nelle reti di intervento contro la violenza di genere” in merito alla DGR 3/11/2020 XI/3760 “APPROVAZIONE MISURA SPERIMENTALE A FAVORE DI ORFANI DI FEMMINICIDIO E ORFANI PER CRIMINI DOMESTICI DI ETÀ NON SUPERIORE A 26 ANNI - Art. 7 bis L.R. 11/2012”

Esaminando le fonti legislative citate all’interno della DGR indicata in oggetto, emerge la particolare attenzione del legislatore nazionale verso gli orfani di femminicidio e per crimini domestici. Egli introduce tutele specifiche, processuali ed economiche per i figli minorenni e maggiorenni economicamente non autosufficienti della vittima di un omicidio commesso dal coniuge, anche legalmente separato o divorziato, dall’altra parte dell’unione civile, anche se l’unione è cessata, da una persona che è o è stata legata da relazione affettiva e stabile convivenza con la vittima¹.

Da una ricerca effettuata dal “Gruppo femminicidio della Casa delle donne per non subire violenza” di Bologna, emergono informazioni rilevanti che, in correlazione al fenomeno del femminicidio, fanno esaltare i dati del tema trattato: si stimano, infatti, 61 “orfani speciali” nel 2018 e 68 nel 2019².

In considerazione di questo nuovo target che necessita di particolari attenzioni, come illustrato nella DGR oggetto di questo scritto, sono state introdotte diverse tutele nel corso degli ultimi anni.

NORMATIVA STATALE

Tutele legali

La Legge 11 gennaio 2018, n. 4 ha introdotto una serie di innovazioni processuali e previdenziali al fine di garantire maggiori tutele a favore degli orfani di crimini domestici, minorenni o maggiorenni economicamente non autosufficienti, tra cui la possibilità di usufruire del gratuito patrocinio senza limiti di reddito e vincolo rispetto i procedimenti penali e civili derivanti dal reato³, di beneficiare del sequestro conservativo dei beni a garanzia del risarcimento dei danni civili subiti⁴ (Art. 3), di ottenere l’assegnazione di una provvisionale secondo cui viene commissionato il pagamento, in sede civile, nei limiti del danno subito⁵ (Art. 4). Tali aspetti, tuttavia, non verranno maggiormente approfonditi, in quanto non significativi per gli aspetti trattati dalla normativa regionale, oggetto di questo approfondimento.

Tutele socio-economiche

¹ Definizione data dalla Legge 11 gennaio 2018, n. 4 recante «Modifiche al codice civile, al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in favore degli orfani per crimini domestici»

² Fonte <https://femicidiocasadonne.wordpress.com/> (ultimo accesso gennaio 2021)

³ Art.1 (nei limiti delle risorse messe a disposizione secondo quanto stabilito all’Art. 11, comma 3 della L. 4/2018; sancisce l’aggiunta del comma 4 - quarter all’art. 76 del DPR n.115/2002- Disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia)

⁴ Art.3 (integrazione all’art. 316 cpp, con l’aggiunta del comma 1-bis)

⁵ Art.4 (All’art. 539 comma 2 del cpp è stato aggiunto il comma 2-bis)

Il Decreto Interministeriale n. 71 del 21 maggio 2020 stabilisce il “Regolamento recante l'erogazione di misure di sostegno agli orfani di crimini domestici e di reati di genere e alle famiglie affidatarie”, disciplinando l'erogazione delle risorse già previste dalla legge di Bilancio del 2017 e dando quindi attuazione alle precedenti normative⁶. In particolare il D.I. n. 71 /2020 riconosce supporti economici nelle seguenti aree d'intervento:

- Diritto allo studio: accesso a borse di studio e gratuità o semigratuità per la retta di convitti e istituzioni educative;
- Fondi per la formazione e il lavoro, tramite iniziative di orientamento e incentivi all'assunzione (Inps);
- Partecipazione alle spese mediche e di assistenza materiale e psicologica;
- Contributo economico per le famiglie affidatarie di 300 euro al mese per ogni minore.

Tali benefici sono cumulabili tra loro e le domande devono essere presentate presso la Prefettura competente territorialmente.

Nell'ambito del supporto economico alle vittime, esiste anche la possibilità di accedere all'indennizzo dello Stato per le vittime di reati intenzionali violenti. Grazie al Decreto Interministeriale del 22 novembre 2019, tale risarcimento è stato aumentato da 7.200 a 50.000 euro per gli orfani e per i coniugi delle vittime di un omicidio e da 8.200 a 60.000 euro per gli orfani di genitore ucciso dal coniuge, con un'aggiunta di 10.000 euro per la copertura delle spese mediche. Anche per questo indennizzo la domanda deve essere presentata alla Prefettura da parte dell'interessato o degli aventi diritto.

Per quanto riguarda la pensione di reversibilità, la Legge 125/2011 aveva già previsto l'esclusione di tale beneficio economico a favore dei familiari condannati per l'omicidio del pensionato stesso. Tuttavia, era necessario attendere una sentenza passata in giudicato per poter interrompere l'erogazione della pensione al titolare superstite, pur accusato di omicidio del coniuge. L'art. 7 della L.4/2018 ha invece previsto di anticipare la sospensione della pensione di reversibilità (o indennità una tantum) per il genitore rinviato a giudizio per omicidio del coniuge, in attesa della sentenza definitiva di colpevolezza; durante tale periodo, l'erogazione del trattamento economico avviene a favore dei figli minori o maggiorenni non economicamente autonomi, senza obbligo di restituzione. Infine, l'art. 12 della L. 4/2018 prevede la possibilità di subentrare alla titolarità del contratto di un alloggio ERP per gli orfani di femminicidio.

MODELLI REGIONALI

Si ritiene utile riportare alcuni modelli regionali, che hanno integrato le disposizioni nazionali sopra citate con proprie normative ad hoc, al fine di evidenziare le buone prassi in corso a favore degli orfani vittime di crimini domestici.

⁶ Normativa recente di riferimento: L. 205/2017; L. 4/2018 (in particolare Artt. 9 e 11) e modifiche della L. 69/2019; L. 145/2018

Dal 2016, la Regione Lazio ha posto particolare attenzione al tema, prevedendo contributi economici una tantum a favore di minorenni e di maggiorenni, fino al compimento del 29° anno di età, orfani di vittime di femminicidio. L'importo del contributo, per ciascun destinatario, è stato pari ad euro 10.000. Gli avvisi pubblici sono rimasti aperti per un periodo compreso tra i 6 e i 10 mesi, offrendo la possibilità di darne ampia diffusione.

“L'amministrazione regionale per il 2019 ha proseguito l'azione di sostegno attraverso interventi di sistema strutturati, che hanno permesso di avviare specifici percorsi di supporto. A tale scopo, è stata modificata la modalità di erogazione del contributo: la Regione è divenuta parte attiva; non sono più gli interessati a dover partecipare ad un Avviso, ma è la Regione che provvede a contattare i potenziali beneficiari direttamente, comunicandogli che rientrano fra i soggetti aventi diritto alla misura.

La Regione ha posto in essere un flusso documentale con gli uffici giudiziari del Lazio finalizzato ad individuare i potenziali soggetti beneficiari del contributo. Tale elenco è costantemente aggiornato sulla base delle interlocuzioni con la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni di Roma, nonché con la Procura generale presso la Corte d'appello di Roma. La nuova modalità di erogazione prevede un contributo una tantum di 10.000 euro per i nuovi beneficiari ed un contributo annuale di 5.000 fino al compimento del 29° anno di età. Nel 2019 i beneficiari sono stati 29.”⁷

Un'altra buona pratica individuata attraverso l'attività di ricerca del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è stata l'istituzione da parte della Regione Emilia Romagna della "Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati"⁸. Fin dal principio la Fondazione è intervenuta a protezione degli orfani per femminicidio e dei loro familiari, destinando loro gran parte dei contributi, ciascuno ponderato in base alle caratteristiche delle vittime e ai bisogni presentati. In molti casi, il fondo è stato impegnato per attivare una serie di interventi: psicoterapia specialistica, rivolta agli orfani e alle famiglie affidatarie, ricerca di un'abitazione idonea, apertura di un libretto di risparmio intestato ai minorenni finalizzato al sostegno del percorso formativo.

Tutele economiche a favore degli orfani di femminicidio di REGIONE LOMBARDIA

In continuità con il Piano Quadriennale regionale per le politiche di parità, prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-2023, che riconosce una specifica priorità di intervento in tema di orfani di femminicidio e per crimini domestici⁹, il 3-11-2020 è stata approvata la DGR 3760/20, in attuazione di quanto già previsto dalla l.r. 11/2012 “Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore delle donne vittime di violenza”, in particolare dell'art. 7 bis, in merito alla promozione di sostegni e interventi di carattere finanziario a favore degli orfani per crimini

⁷ Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza “La tutela degli orfani per crimini domestici”, 2020, pag. 28

⁸ Introdotta con l'art. 7 l.r. n. 24/2003 “Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza”

⁹ al punto 2.3.6. Priorità 5 - Proteggere e supportare i minori vittime di violenza assistita e gli orfani di femminicidio, si specifica che “saranno previsti interventi per il loro sostegno (mantenimento, supporto scolastico, ecc.)”, Pag. 46



domestici. Il provvedimento istituisce infatti una misura, a carattere sperimentale, rivolta in fase di prima applicazione agli orfani per femminicidio e per crimini domestici, di età non superiore ai 26 anni, attraverso la concessione di un contributo una tantum del valore di 5.000 euro.

In attuazione della DGR di cui sopra, il 18-11-2020 la Regione Lombardia ha approvato un avviso pubblico per la concessione del contributo economico¹⁰, specificando le finalità dell'intervento e tutti i dettagli relativi ai soggetti beneficiari, alle caratteristiche dell'agevolazione, alla modalità di presentazione delle domande e ai tempi di erogazione del contributo stesso, nonché destinando le risorse necessarie all'ATS di Brescia, individuata come Ente gestore della misura.

OSSERVAZIONI DEL GRUPPO TEMATICO "servizio sociale nelle reti di intervento contro la violenza di genere"

La lettura della DGR n.3760/2020 ha fatto sorgere alcuni interrogativi e considerazioni tra le componenti del Gruppo tematico.

Natura economica dell'intervento

La misura prevista è esclusivamente di natura economica, a prescindere dai requisiti reddituali dei beneficiari. Non ci sono limitazioni relativamente all'uso/destinazione della risorsa economica, che può essere quindi impiegata dal beneficiario senza vincoli o necessità di giustificarne l'utilizzo. Appare tuttavia svincolata da valutazioni sociali delle singole situazioni, senza prevedere l'attivazione di una specifica progettualità e percorsi di sostegno o il supporto alla famiglia che accoglie "gli orfani speciali". Questa misura non contempla la presa in carico da parte dei servizi. A questo proposito si fa riferimento ad alcuni capisaldi teorici del servizio sociale nell'analizzare lo strumento erogativo, generalmente, quale mezzo per una presa in carico più ampia: "Il sussidio può essere considerato come un intervento integrativo di sostegno alla famiglia o all'utente, una risorsa di cui (l'assistente sociale) dispone per raggiungere obiettivi definiti nel progetto d'intervento". E' quindi auspicabile che la contribuzione economica non sia mai fine a se stessa, ma utile a un approfondimento della situazione, un tamponamento di una situazione temporanea all'interno di una presa in carico più ampia. Infatti, sia in letteratura che nella pratica, esistono ormai diverse forme di erogazione economica: prestito d'onore, microcredito, budget di cura o di capacitazione. Questo a conferma di come come "sia fondamentale cercare di capire fino a che punto le difficoltà siano realmente di natura economica e quanto accompagnino o coprano bisogni e problemi di altra natura"¹¹.

Inoltre, seppur sommata alle altre agevolazioni previste a livello nazionale sopra riportate, l'entità del contributo regionale di € 5000, erogato una tantum, sembra esigua in rapporto al costo legato alla cura, educazione, assistenza degli orfani di femminicidio e al costo degli interventi che possono rendersi necessari per la rielaborazione del trauma.

¹⁰ D.d.u.o. 18 novembre 2020 - n. 14097

¹¹ Campanini A. "L'intervento sistemico", Carrocci Editore, 2006 (pp205-206)

Lavoro territoriale di presa in carico

L'erogazione di una misura di sostegno unicamente economica, sembra stridere con la complessità della condizione psicologica degli "orfani speciali" che necessitano di interventi multidisciplinari; gli orfani di femminicidio hanno bisogni speciali e necessitano di interventi mirati. Rilevante non sottovalutare le ripercussioni anche sulla rete familiare dei minori orfani di femminicidio che a loro volta necessitano di interventi di sostegno per gestire un trauma profondo.

Le linee guida d'intervento promosse nel 2016 in seguito alla ricerca "Switch-off", infatti, evidenziavano come fossero necessari diversi interventi multidisciplinari. Nello specifico, tali raccomandazioni individuavano interventi mirati alla gestione dell'evento traumatico (dal racconto dell'accaduto, rielaborazione del lutto, supporto al nucleo familiare, tutele legali e gestione del collocamento) e alla fase immediatamente successiva (per l'intervento e monitoraggio a sostegno dell'orfano, della sua rete d'accoglienza e dell'equipe di professionisti coinvolti)¹².

A questo proposito, Regione Lombardia ha sicuramente ragionato - all'interno dell'area sociale (missione 12) del PSR (Programma di Sviluppo Regionale) adottato con DCR IX/64 del 10/7/2018, in un panorama di eccellenza e nel rispetto degli equilibri di Bilancio, in linea con l'XI legislatura e con il percorso di evoluzione del sistema sociosanitario lombardo, che ha avuto come cardine il passaggio dal "curare" al "prendersi cura" - sulla salute dei minori; in particolare, è previsto un aumento dell'efficienza del sistema della Neuropsichiatria dell'Infanzia e dell'Adolescenza (NPJA) pubblico e privato, attraverso l'ottimizzazione dell'organizzazione dei servizi che erogano le prestazioni, l'integrazione tra servizi sanitari e sociosanitari e l'aumento della appropriatezza di intervento. Tuttavia, per gli orfani speciali forse sarebbe utile prevedere una misura mirata volta a garantire una presa in carico a più lungo termine, proprio per la tipologia "speciale" dei potenziali beneficiari e delle famiglie affidatarie.

Modalità di presentazione della domanda

La modalità di presentazione della domanda di contributo, attraverso l'accesso diretto della persona al portale Bandi online di Regione Lombardia, sembra non considerare la complessità della condizione in cui si trovano i familiari dei minori orfani di femminicidio e delle difficoltà che gli stessi potrebbero incontrare non solo nell'utilizzo degli strumenti informatici (ad es. nonni anziani), ma ancor prima nell'accesso alle informazioni sui diritti e i benefici riconosciuti dalle normative. Potrebbe quindi essere utile prevedere l'aggancio ad un Servizio territoriale facilmente accessibile (es. Servizio Sociale Comunale oppure Consultorio Familiare), che possa svolgere funzioni di informazione, orientamento alla rete dei servizi e supporto ai familiari degli orfani nella presentazione della richiesta e nel disbrigo di pratiche. Questo implica anche la necessità di dare ampia diffusione e pubblicità a tutti i Servizi del territorio dell'esistenza delle misure, non solo regionali ma anche nazionali, con un'attenzione specifica alla formazione sul tema a favore degli operatori.

¹² Baldry A.C. (a cura di) "Linee guida d'intervento per gli special orphans", Switch-off, 2016

I requisiti documentali da presentare per accedere al beneficio economico sono il Decreto di affido del minore e una sentenza che attesti l'effettivo reato nei tempi previsti dal Bando. A questo proposito, ci si chiede se i tempi burocratici della Giustizia non possano interferire con le scadenze della presentazione della domanda. In merito a questa tematica, come rilevato anche dal Piano Quadriennale regionale per le politiche di parità, prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-2023¹³, sarebbe auspicabile sottoscrivere un protocollo d'intesa con le Autorità Giudiziarie, come già sperimentato da altre regioni (es. Lazio).

Altro interrogativo, riguarda i soggetti che possono presentare la domanda in caso di minori orfani. La DGR prevede infatti che può fare domanda il tutore del minore a cui è stato affidato da Decreto "a patto che risulti un legame familiare con il minore stesso". Regione Lombardia, sulla scorta dell'art. 4 comma 5 della L. 184/1983 come modificato dall'art. 10 della L 4/2018¹⁴ sembra escludere dal beneficio economico quei minori che, sprovvisti di relazioni parentali significative e/o idonee ad accoglierli, vengano affidati ad altri, creando quindi delle possibili disparità.

IN CONCLUSIONE, si ritiene significativa e positiva la sperimentazione avviata da Regione Lombardia, non solo in termini di implementazione della normativa nazionale, ma come concreto supporto ad uno specifico gruppo di destinatari, quali gli orfani speciali e i familiari che si fanno carico di accompagnare bambini e i ragazzi nel percorso di crescita evolutiva, colpiti da un evento così tragico come l'omicidio del proprio genitore.

Gli approfondimenti, hanno permesso di apprezzare tale iniziativa e al tempo stesso di cogliere il carattere sfidante di un intervento che deve considerare la complessità e la specificità di una problematica, ancora poco approfondita dal punto di vista della ricerca scientifica.

Per questo, le riflessioni sono volte a condividere le metodologie derivanti dalla pratica e dalla teoria del servizio sociale, professionalmente volte al supporto e all'empowerment delle persone in difficoltà, al fine di rendere quanto più efficace possibile un intervento rivolto ad una parte della nostra comunità particolarmente fragile e vulnerabile.

A cura delle assistenti sociali

Francesca Russo

Francesca Rizzardi

Elisa Nicotra

Francesca Bondanelli

Mandeep Som

Valentina Valagussa

Giada Marcolungo

¹³ Vengono infatti evidenziati "i rischi che i figli possono correre in caso di mancato coordinamento tra Tribunale penale adito per la violenza agita sulla madre e tribunale civile in caso di separazione", Piano Quadriennale regionale per le politiche di parità, prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne 2020-2023 – L.R. 11/2012, Pag. 46

¹⁴ (...) prevede la necessità da parte dei Tribunali competenti di affidare il minore vittima del femminicidio o crimine domestico ad un parente fino al 3° grado privilegiando la continuità delle relazioni affettive