

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023- gennaio 2024)
---	---	--

**PROGETTI DI LEGGE REGIONALI DI PARTICOLARE INTERESSE
OTTOBRE 2023 – GENNAIO 2024**

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)</p>
---	--	---

La presente relazione intende offrire un approfondimento in ordine ad alcuni progetti di legge regionali che, all’esito della disamina delle banche dati delle Regioni, presentano, a parere di chi scrive, in ragione delle tematiche trattate, profili di particolare interesse.

In via preliminare, si rileva che nel periodo considerato (ottobre 2023-gennaio 2024) si registra, in via generale, oltre ad una molteplicità di iniziative legislative di natura economica, una particolare attenzione ai seguenti temi:

- violenza di genere;
- educazione alla parità di genere, alla affettività e alla sessualità consapevole;
- pari opportunità;
- cambiamenti climatici;
- tutela della salute (prevenzione, diagnosi e trattamento di patologie fisiche e/o psichiche, quali disturbi del comportamento alimentare, disturbi neuroginecologici, fibromialgia, ecc.);
- reddito energetico regionale;
- politiche per giovani/anziani/persone in situazioni di fragilità sociale;
- salvaguardia e valorizzazione di beni e risorse del territorio;
- organizzazione sanitaria.

Ciò premesso, si procederà ora ad illustrare, con maggiore dettaglio, tre progetti di legge, tutti di iniziativa consiliare, afferenti, l’uno, al contrasto alla violenza di genere, nella sua particolare declinazione di “violenza economica”, l’altro, alla valorizzazione e promozione dell’ortoterapia, l’altro ancora, infine, alle misure di sostegno, supporto e cura del disturbo da “ritiro sociale”, noto anche come “hikikomori”.

Più precisamente:

1) REGIONE PIEMONTE - PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE 8 NOVEMBRE 2023, N. 294 “NORME PER IL CONTRASTO ALLA VIOLENZA ECONOMICA MEDIANTE L’EDUCAZIONE FINANZIARIA E MISURE DI SOSTEGNO ECONOMICO A FAVORE DELLE DONNE CHE SUBISCONO VIOLENZA DI GENERE. MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 24 FEBBRAIO 2016, N. 4”

La proposta di legge in questione affronta una problematica di grande attualità, e cioè la “violenza economica di genere”.

Nella Relazione illustrativa si richiama l’attenzione sul fatto che le condotte di violenza e di abuso relazionale poste in essere nei confronti delle donne trovano espressione non solo attraverso atti di maltrattamento fisico ed emotivo, ma anche mediante atti di abuso finanziario e di controllo della capacità di acquisire, utilizzare e mantenere denaro da parte della partner.

In tali casi si parla di “**violenza economica di genere**”: è una forma subdola di violenza, che si manifesta attraverso una pluralità di atteggiamenti, nei confronti della partner, finalizzati a limitare o ad escludere completamente la sua autonomia finanziaria (ciò viene attuato, generalmente, impedendo alla donna di rendersi economicamente indipendente, trovando e mantenendo un lavoro esterno alla casa, da cui potere trarre risorse finanziarie personali, di cui potere fruire secondo la propria volontà); di stretta

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)
---	---	--

conseguenza, all'interno della coppia, si instaura un rapporto di dipendenza economica della donna dall'uomo, dipendenza a causa della quale le vittime sono "imprigionate" nella relazione, relazione da cui non possono tra l'altro facilmente liberarsi, in quanto prive degli strumenti indispensabili (denaro, indipendenza e quindi anche forza psicologica).

Per contrastare tale tipo di violenza può risultare di grande utilità ed efficacia, oltre alla promozione dell'occupazione femminile, anche l'istruzione e l'alfabetizzazione finanziaria ed economica.

Invero, come risulta dalle rilevazioni ISTAT - sottolineano ancora i proponenti - una conoscenza finanziaria minima costituisce un significativo fattore di protezione dal rischio di violenza economica, in quanto pone la donna in condizione di poter meglio affrontare spese impreviste ed eventi economici inaspettati, senza essere costretta a delegare sempre al partner la propria gestione finanziaria e previdenziale.

Sotto il **profilo giuridico-normativo**, la **violenza economica di genere** ha trovato un primo, significativo riconoscimento a livello internazionale con la **Convenzione sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica** - meglio nota come "**Convenzione di Istanbul**" - adottata dal Consiglio d'Europa l'11 maggio 2011, che include la **violenza di tipo economico** tra le quattro principali forme di violenza di genere, al pari di quella fisica, sessuale e psicologica.¹

¹ La "**Convenzione di Istanbul**" rappresenta il primo strumento internazionale giuridicamente vincolante volto a creare un quadro normativo completo a tutela delle donne contro qualsiasi forma di violenza. La Convenzione interviene specificamente anche nell'ambito della violenza domestica, che non colpisce solo le donne, ma anche altri soggetti, ad esempio bambini ed anziani, ai quali altrettanto si applicano le medesime norme di tutela. Per entrare in vigore, la Convenzione necessita della ratifica di almeno 10 Stati, tra i quali 8 membri del Consiglio d'Europa. L'Italia ha sottoscritto la Convenzione il 27 settembre 2012 e il Parlamento ha autorizzato la ratifica con la legge n. 77/2013. Ad oggi la Convenzione è stata firmata da 32 Stati, ratificata da 8 Stati; non è dunque ancora entrata in vigore.

La Convenzione (art. 3) precisa che la **violenza contro le donne** è una violazione dei diritti umani ed è una forma di discriminazione contro le donne.

Quanto ai **contenuti**, la Convenzione si compone di un Preambolo, di 81 articoli raggruppati in dodici Capitoli, e di un Allegato.

Il **Preambolo** ricorda innanzitutto i principali strumenti che, nell'ambito del Consiglio d'Europa e delle Nazioni Unite, sono collegati al tema oggetto della Convenzione e sui quali quest'ultima si basa. Tra di essi riveste particolare importanza la CEDAW (Convenzione Onu del 1979 sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne) e il suo Protocollo opzionale del 1999 che riconosce la competenza della Commissione sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne a ricevere e prendere in esame le denunce provenienti da individui o gruppi nell'ambito della propria giurisdizione. Si ricorda che la CEDAW - universalmente riconosciuta come una sorta di Carta dei diritti delle donne - definisce "discriminazione contro le donne" "ogni distinzione, esclusione o limitazione basata sul sesso, che abbia l'effetto o lo scopo di compromettere o annullare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio da parte delle donne, indipendentemente dal loro stato matrimoniale e in condizioni di uguaglianza fra uomini e donne, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale, culturale, civile, o in qualsiasi altro campo".

Si segnala che, sempre nell'ambito delle Nazioni Unite, nel 2009 è stato lanciato il database sulla violenza contro le donne, allo scopo di fornire il quadro delle misure adottate dagli Stati membri dell'Onu per contrastare la violenza contro le donne sul piano normativo e politico, nonché informazioni sui servizi a disposizione delle vittime.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)</p>
---	--	---

Il Preambolo della Convenzione riconosce inoltre che la violenza contro le donne è una manifestazione dei rapporti di forza storicamente diseguali tra i sessi ed aspira a creare un'Europa libera da questa violenza.

Gli **Obiettivi della Convenzione** sono elencati nel dettaglio dall'**articolo 1**. Oltre a quanto già esplicitato nel titolo della Convenzione stessa, appare importante evidenziare l'obiettivo di creare un quadro globale e integrato che consenta la protezione delle donne, nonché la cooperazione internazionale e il sostegno alle autorità e alle organizzazioni a questo scopo deputate.

Di rilievo, inoltre, la previsione che stabilisce l'**applicabilità della Convenzione sia in tempo di pace sia nelle situazioni di conflitto armato**, circostanza, quest'ultima, che da sempre costituisce momento nel quale le violenze sulle donne conoscono particolare esacerbazione e ferocia.

Si segnala che, contestualmente alla firma, l'Italia ha depositato presso il Consiglio d'Europa una nota verbale con la quale ha dichiarato che "applicherà la Convenzione nel rispetto dei principi e delle previsioni costituzionali". Tale dichiarazione interpretativa - apposta anche a seguito di quanto chiesto al Governo con le mozioni approvate al Senato il 20 settembre 2012 - è motivata dal fatto che la definizione di "genere" contenuta nella Convenzione - l'art. 3, lettera c) recita: "con il termine genere ci si riferisce a ruoli, comportamenti, attività e attributi socialmente costruiti che una determinata società considera appropriati per donne e uomini" - è ritenuta troppo ampia e incerta e presenta profili di criticità con l'impianto costituzionale italiano (si veda, al proposito, la relazione illustrativa al ddl di autorizzazione alla ratifica - A.S. 3654 - presentato dal Governo Monti l'8 gennaio 2013).

L'**articolo 4** della Convenzione sancisce il **principio secondo il quale ogni individuo ha il diritto di vivere libero dalla violenza nella sfera pubblica e in quella privata**. A tal fine le Parti si obbligano a tutelare questo diritto in particolare per quanto riguarda le donne, le principali vittime della violenza basata sul genere (ossia di quella violenza che colpisce le donne in quanto tali, o che le colpisce in modo sproporzionato).

Poiché la discriminazione di genere costituisce terreno fertile per la tolleranza della violenza contro le donne, la Convenzione si preoccupa di chiedere alle Parti l'adozione di tutte le norme atte a garantire la concreta applicazione del principio di parità tra i sessi corredate, se del caso, dall'applicazione di sanzioni.

I primi a dover rispettare gli obblighi imposti dalla Convenzione sono proprio gli Stati i cui rappresentanti, intesi in senso ampio, dovranno garantire comportamenti privi di ogni violenza nei confronti delle donne (art. 5).

L'**articolo 5** prevede anche un risarcimento delle vittime di atti di violenza commessi da soggetti non statali, che può assumere forme diverse (riparazione del danno, indennizzo, riabilitazione, ecc.). L'indennizzo da parte dello Stato è disciplinato dall'art. 30, par. 2, della Convenzione ed è accordato alle vittime se la riparazione non è garantita da altre fonti.

Ampio spazio viene dato dalla Convenzione alla **prevenzione della violenza contro le donne e della violenza domestica**. La prevenzione richiede un profondo cambiamento di atteggiamenti e il superamento di stereotipi culturali che favoriscono o giustificano l'esistenza di tali forme di violenza. A tale scopo, la Convenzione impegna le Parti non solo ad adottare le misure legislative per prevenire la violenza, ma anche alla promozione di campagne di sensibilizzazione, a favorire nuovi programmi educativi e a formare adeguate figure professionali.

Altro punto fondamentale della Convenzione è la **protezione delle vittime**. Particolare enfasi viene posta sulla necessità di creare meccanismi di collaborazione per un'azione coordinata tra tutti gli organismi, statali e non, che rivestono un ruolo nella funzione di protezione e sostegno alle donne vittime di violenza, o alle vittime di violenza domestica. Per proteggere le vittime è necessario che sia dato rilievo alle strutture atte al loro accoglimento, attraverso un'attività informativa adeguata che deve tenere conto del fatto che le vittime, nell'immediatezza del fatto, non sono spesso nelle condizioni psico-fisiche di assumere decisioni pienamente informate.

I **servizi di supporto** possono essere generali (es. servizi sociali o sanitari offerti dalla pubblica amministrazione) oppure specializzati. Fra questi si prevede la creazione di case rifugio e quella di linee telefoniche di sostegno attive notte e giorno. Strutture ad hoc sono inoltre previste per l'accoglienza delle vittime di violenza sessuale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023- gennaio 2024)
---	---	--

Il Parlamento italiano ha autorizzato la **ratifica della Convenzione di Istanbul**, approvando la **legge 27 giugno 2013, n. 77**.

Per una consapevole scelta del legislatore, la legge n. 77 del 2013 non detta norme di adeguamento del nostro ordinamento interno motivate dal pieno rispetto della Convenzione, essendo prevalsa l'esigenza di privilegiare la rapida ratifica della Convenzione, essenziale a consentirne l'entrata in vigore; rapida ratifica che sarebbe stata ostacolata da un contenuto normativo più complesso. Concluso tuttavia tale adempimento, Governo e Parlamento hanno tentato di riempire di contenuti la ratifica della Convenzione con il **decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93** (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di

La Convenzione stabilisce l'obbligo per le Parti di adottare normative che permettano alle vittime di ottenere giustizia, nel campo civile, e compensazioni, in primo luogo dall'offensore, ma anche dalle autorità statali se queste non hanno messo in atto tutte le misure preventive e di tutela volte ad impedire la violenza (sui risarcimenti da parte dello Stato si è già detto più sopra).

La Convenzione individua anche una serie di **reati (violenza fisica e psicologica, sessuale, stupro, mutilazioni genitali, ecc.)**, perseguibili penalmente, quando le violenze siano commesse intenzionalmente e promuove un'armonizzazione delle legislazioni per colmare vuoti normativi a livello nazionale e facilitare la lotta alla violenza anche a livello internazionale. Tra i reati perseguibili penalmente è inserito lo **stalking**, definito il comportamento intenzionale e minaccioso nei confronti di un'altra persona, che la porta a temere per la propria incolumità. Quanto al **matrimonio forzato**, vengono distinti i casi nei quali una persona viene costretta a contrarre matrimonio da quelli nei quali una persona viene attirata con l'inganno in un paese estero allo scopo di costringerla a contrarre matrimonio; in quest'ultimo caso, è sanzionabile penalmente anche il solo adescamento, pur in assenza di celebrazione del matrimonio.

La Convenzione torna in più punti sull'**inaccettabilità di elementi religiosi o culturali, tra i quali il cosiddetto "onore" a giustificazione delle violenze** chiedendo tra l'altro alle Parti di introdurre le misure, legislative o di altro tipo, per garantire che nei procedimenti penali intentati per crimini rientranti nell'ambito della Convenzione, tali elementi non possano essere invocati come attenuante.

In materia di sanzioni, la Convenzione chiede alle Parti di adottare **misure per garantire che i reati in essa contemplati siano oggetto di punizioni efficaci, proporzionate e dissuasive, commisurate alla loro gravità**.

La Convenzione contiene poi un ampio capitolo di previsioni che riguardano le inchieste giudiziarie, i procedimenti penali e le procedure di legge, a rafforzamento delle disposizioni che delincono diritti e doveri nella Convenzione stessa.

Un Capitolo apposito è dedicato alle **donne migranti, incluse quelle senza documenti, e alle donne richiedenti asilo, due categorie particolarmente soggette a violenze di genere**. La Convenzione mira ad introdurre un'ottica di genere nei confronti della violenza di cui sono vittime le migranti, ad esempio accordando ad esse la possibilità di ottenere uno status di residente indipendente da quello del coniuge o del partner. Inoltre, viene stabilito l'obbligo di riconoscere la violenza di genere come una forma di persecuzione (ai sensi della Convenzione del 1951 sullo status dei rifugiati) e ribadito l'obbligo di rispettare il diritto del non-respingimento per le vittime di violenza contro le donne.

La Convenzione istituisce infine un Gruppo di esperti sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) costituito da esperti indipendenti, incaricati di monitorare l'attuazione della Convenzione da parte degli Stati aderenti. Il monitoraggio avverrà attraverso questionari, visite, inchieste e rapporti sullo stato di conformità degli ordinamenti interni agli standard convenzionali, raccomandazioni generali, ecc.). I privilegi e le immunità dei membri del GREVIO sono oggetto dell'Allegato alla Convenzione.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)</p>
---	--	---

protezione civile e di commissariamento delle province), convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119.²

La repressione penale della violenza domestica e di genere è stata successivamente inasprita con la **legge 19 luglio 2019, n. 69** (Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere), con cui sono state, altresì, introdotte ulteriori disposizioni di tutela delle vittime³.

² Il **decreto-legge n. 93 del 2013** affronta il tema del **contrasto e della prevenzione della violenza di genere** nell'ambito del Capo I, negli articoli da 1 a 5-bis; in particolare, il provvedimento approvato:

- a) interviene sul **codice penale**, introducendo un'**aggravante comune** (art. 61, n. 11-quinquies) per i delitti contro la vita e l'incolumità individuale, contro la libertà personale nonché per i maltrattamenti in famiglia, da applicare se i fatti sono commessi in danno o in presenza di minori;
- b) novella il reato di **atti persecutori** (art. 612-bis, c.d. *stalking*), prevedendo un'aggravante quando il fatto è commesso con mezzi informatici o telematici e modificando il regime della **querela** di parte; in particolare, rispetto alla formulazione originaria del decreto-legge, che qualifica la querela come irrevocabile, la Camera ha circoscritto le ipotesi di irrevocabilità ai casi più gravi, prevedendo comunque che l'eventuale remissione possa avvenire soltanto in sede processuale;
- c) interviene sul **codice di procedura penale**, consentendo anche quando si indaga per *stalking* di disporre intercettazioni;
- d) introduce la misura di prevenzione **dell'ammonimento** del questore anche per condotte di violenza domestica, analogamente a quanto già previsto per il reato di *stalking*;
- e) sempre per tutelare le vittime, inserisce alcune misure relative all'allontanamento - anche d'urgenza - dalla casa familiare e all'arresto obbligatorio in flagranza dell'autore delle violenze; in merito, la Camera ha introdotto la possibilità di operare anche un controllo a distanza (c.d. braccialetto elettronico) del presunto autore di atti di violenza domestica;
- f) prevede specifici obblighi di comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria e della polizia giudiziaria alla persona offesa dai reati di *stalking* e maltrattamenti in ambito familiare nonché modalità protette di **assunzione della prova** e della testimonianza di minori e di adulti particolarmente vulnerabili;
- g) modifica le disposizioni di attuazione del codice di procedura, inserendo i reati di maltrattamenti in famiglia, violenza sessuale e *stalking* tra quelli che hanno priorità assoluta nella formazione dei ruoli d'udienza;
- h) estende alle vittime dei reati di *stalking*, maltrattamenti in famiglia e mutilazioni genitali femminili l'ammissione al **gratuito patrocinio** anche in deroga ai limiti di reddito;
- i) stabilisce che la relazione annuale al Parlamento sull'attività delle forze di polizia e sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica debba contenere un'analisi criminologica della violenza di genere;
- l) riconosce agli **stranieri** vittime di violenza domestica la possibilità di ottenere uno specifico permesso di soggiorno;
- m) demanda al Ministro per le pari opportunità l'elaborazione di un Piano straordinario contro la violenza sessuale e di genere, per il quale è previsto un finanziamento di 10 milioni di euro per il 2013, prevedendo azioni a sostegno delle donne vittime di violenza.

³ La legge interviene sul codice penale, sul codice di procedura, sul c.d. codice antimafia e sull'ordinamento penitenziario.

In particolare, per quanto riguarda il **diritto penale**, la legge introduce nel codice **quattro nuovi delitti**:

- il delitto di **deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso** (nuovo art. 583-quinquies c.p.), punito con la reclusione da 8 a 14 anni. Quando dalla commissione di tale delitto consegua l'omicidio si prevede la pena dell'ergastolo. La riforma inserisce, inoltre, questo nuovo delitto nel catalogo dei reati intenzionali violenti che danno diritto all'indennizzo da parte dello Stato;



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 15 e 16 febbraio 2024

Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna

Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-
gennaio 2024)

- il delitto di **diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti** senza il consenso delle persone rappresentate (c.d. Revenge porn, inserito all'art. 612-ter c.p. dopo il delitto di stalking), punito con la reclusione da 1 a 6 anni e la multa da 5.000 a 15.000 euro; la pena si applica anche a chi, avendo ricevuto o comunque acquisito le immagini o i video, li diffonde a sua volta al fine di recare nocimento agli interessati. La fattispecie è aggravata se i fatti sono commessi nell'ambito di una relazione affettiva, anche cessata, o con l'impiego di strumenti informatici;
- il delitto di **costrizione o induzione al matrimonio** (art. 558-bis c.p.), punito con la reclusione da 1 a 5 anni. La fattispecie è aggravata quando il reato è commesso in danno di minori e si procede anche quando il fatto è commesso all'estero da, o in danno, di un cittadino italiano o di uno straniero residente in Italia;
- il delitto di **violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** (art. 387-bis), punito con la reclusione da 6 mesi a 3 anni.

Inoltre, con ulteriori interventi sul codice penale, la legge n. 69 del 2019 prevede **modifiche al delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi** (art. 572 c.p.) volte a:

- inasprire la pena;
- prevedere una fattispecie aggravata speciale (pena aumentata fino alla metà) quando il delitto è commesso in presenza o in danno di minore, di donna in stato di gravidanza o di persona con disabilità, ovvero se il fatto è commesso con armi;
- considerare sempre il minore che assiste ai maltrattamenti come persona offesa dal reato.

Inoltre, il delitto di maltrattamenti contro familiari e conviventi è inserito nell'elenco dei delitti che consentono nei confronti degli indiziati l'applicazione di **misure di prevenzione**, tra le quali è inserita la misura del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona da proteggere.

Vengono modificati anche:

- il delitto di **atti persecutori** (art. 612-bis c.p.), con un inasprimento della pena;
- i delitti di **violenza sessuale** (artt. 609-bis e ss. c.p.), inasprendo le pene e ampliando il termine concesso alla persona offesa per sporgere querela (dagli attuali 6 mesi a 12 mesi). Il provvedimento, inoltre, rimodula e inasprisce le aggravanti quando la violenza sessuale è commessa in danno di minore;
- il delitto di **atti sessuali con minorenne** (art. 609-quater c.p.) con la previsione di un'aggravante (pena aumentata fino a un terzo) quando gli atti siano commessi con minori di anni 14 in cambio di denaro o di qualsiasi altra utilità, anche solo promessi. Tale delitto diviene inoltre **procedibile d'ufficio**;
- il delitto di **omicidio**, con l'estensione del campo di applicazione delle aggravanti dell'**omicidio aggravato dalle relazioni personali**.

Infine, con una modifica all'art. 165 c.p., il provvedimento prevede che la concessione della **sospensione condizionale della pena** per i delitti di violenza domestica e di genere sia **subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero**.

Per quanto riguarda la **procedura penale**, l'esame parlamentare alla Camera del disegno di legge C. 1455 ha sostanzialmente confermato l'originario impianto del Governo, volto a velocizzare l'instaurazione del procedimento penale per i delitti di violenza domestica e di genere, conseguentemente accelerando l'eventuale adozione di provvedimenti di protezione delle vittime (c.d. Codice rosso).

A tal fine, la legge n. 69 del 2019 prevede, a fronte di **notizie di reato relative a delitti di violenza domestica e di genere**:

- che la **polizia giudiziaria**, acquisita la notizia di reato, **riferisca immediatamente al pubblico ministero, anche in forma orale**; alla comunicazione orale seguirà senza ritardo quella scritta;
- che il **pubblico ministero, entro 3 giorni** dall'iscrizione della notizia di reato, **assuma informazioni dalla persona offesa** o da chi ha denunciato i fatti di reato; tale termine può essere prorogato solo in presenza di imprescindibili esigenze di tutela di minori o della riservatezza delle indagini, anche nell'interesse della persona offesa;

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)
---	---	--

Anche la **legge 27 settembre 2021, n. 134** (Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) ha previsto un'estensione delle tutele per le vittime di violenza domestica e di genere, mentre la **legge 5 maggio 2022, n. 53** (Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere) ha potenziato la raccolta di dati statistici sulla violenza di genere attraverso un maggiore coordinamento di tutti i soggetti coinvolti.

Nella legislatura corrente sono state approvate, ad oggi, la **legge 24 novembre 2023, n. 168** (Disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica), che ha apportato incisive modifiche ai codici penale, di procedura penale, delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (d.lgs. n. 159/2011) e ad alcune leggi speciali al fine di rendere maggiormente efficace l'impianto delle misure di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne⁴, la **legge 9 febbraio 2023, n. 12**, che prevede l'istituzione di una

- che la **polizia giudiziaria** proceda **senza ritardo** al **compimento degli atti di indagine delegati dal PM** e ponga, sempre senza ritardo, a disposizione del PM la documentazione delle attività svolte.

Con ulteriori interventi sul codice di procedura penale, inseriti nel corso dell'esame alla Camera, la legge, tra l'altro:

- introduce l'**obbligo per il giudice penale** - se sono in corso **procedimenti civili di separazione dei coniugi o cause relative all'affidamento di minori o relative alla responsabilità genitoriale** - di **trasmettere senza ritardo al giudice civile** i provvedimenti adottati nei confronti di una delle parti, relativi ai delitti di violenza domestica o di genere;
- modifica la **misura cautelare del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa** per consentire al giudice di garantire il rispetto della misura coercitiva attraverso procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici (c.d. **braccialetto elettronico**);
- prevede una serie di **obblighi di comunicazione alla persona offesa** da un reato di violenza domestica o di genere e al suo difensore relativi all'adozione di provvedimenti di scarcerazione, di cessazione della misura di sicurezza detentiva, di evasione, di applicazione delle misure dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa, di revoca o la sostituzione di misure coercitive o interdittive a carico dell'indagato.

Infine, accanto alle modifiche al codice di procedura penale e al codice penale, la legge n. 69 del 2019 prevede ulteriori disposizioni volte:

- a **prevedere** l'attivazione di specifici **corsi di formazione** per il personale della **Polizia di Stato**, dell'**Arma dei Carabinieri** e della **Polizia penitenziaria** che esercita funzioni di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria in relazione alla prevenzione e al perseguimento dei reati di violenza domestica e di genere;
- a **modificare l'ordinamento penitenziario** (legge n. 354 del 1975) per **consentire l'applicazione dei benefici penitenziari per i condannati per il delitto di deformazione dell'aspetto mediante lesioni permanenti al viso solo** sulla base dei risultati dell'**osservazione scientifica della personalità condotta collegialmente per almeno un anno** e per estendere ai condannati per i delitti di violenza domestica e di genere la possibilità di sottoporsi a un trattamento psicologico con finalità di recupero e di sostegno suscettibile di valutazione ai fini della concessione dei benefici penitenziari;
- ad individuare nella **procura presso il tribunale**, in luogo della procura presso la Corte d'appello, l'autorità di assistenza cui rivolgersi quando il reato che dà diritto all'indennizzo sia stato commesso nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia.

⁴ Un **focus sulla legge n. 168 del 2023** è stato predisposto dal Dipartimento per il programma di Governo della Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è reperibile al seguente link: [focus-legge-n-168-2023.pdf \(programmagoverno.gov.it\)](https://www.programmagoverno.gov.it/focus-legge-n-168-2023.pdf); tale elaborato ha l'obiettivo di definire un quadro di sintesi delle principali

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)
---	---	--

Commissione bicamerale d'inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (la Commissione si è costituita nella seduta del 26 luglio 2023) e la **legge 8 settembre 2023, n. 122** (Modifiche al decreto legislativo 20 febbraio 2006, n. 106, concernenti i poteri del procuratore della Repubblica nei casi di violazione dell'articolo 362, comma 1-ter, del codice di procedura penale, in materia di assunzione di informazioni dalle vittime di violenza domestica e di genere), che interviene su uno degli aspetti caratterizzanti la procedura da seguire nei procedimenti per delitti di violenza domestica e di genere, ovvero l'obbligo per il pubblico ministero di assumere informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato i fatti di reato entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato; la citata legge n. 122 prevede che, qualora il p.m. non abbia rispettato il suddetto termine, il procuratore della Repubblica possa revocare l'assegnazione del procedimento al magistrato designato ed assumere senza ritardo le informazioni dalla persona offesa o da chi ha presentato denuncia direttamente o mediante assegnazione a un altro magistrato dell'ufficio.⁵

In merito alla **legislazione regionale**, si rileva come le leggi regionali in materia di violenza di genere trovino il proprio fondamento sia nella normativa internazionale recepita dall'Italia, sia nella legislazione statale, sia, infine, nei propri Statuti regionali, costituendo pertanto normativa d'attuazione - esplicita o implicita - di norme statutarie.⁶

misure introdotte dalla citata legge, individuando gli interventi più rilevanti e significativi per macro-argomenti. In particolare, nella parte introduttiva della relazione si sottolinea come, alla luce dell'aumento esponenziale degli omicidi di genere in Italia, l'obiettivo perseguito con il provvedimento normativo in questione sia quello di rendere, da una parte, più efficace la protezione preventiva, rafforzando le misure contro la reiterazione dei reati a danno delle donne e inasprendo le pene nei confronti dei recidivi; dall'altra, di ampliare la tutela, in generale, delle vittime di violenza. Quanto alla attività di prevenzione, si osserva che particolare attenzione è stata prestata, nell'ambito della legge in esame, rispetto alla commissione dei cosiddetti "reati spia", ovvero delitti che rappresentano indicatori di una violenza di genere per evitare che possano degenerare in comportamenti più gravi. A tale riguardo, tra gli interventi di maggior rilievo si rinviene il rafforzamento della misura di prevenzione dell'ammonizione del Questore e di informazione alle vittime di violenza; l'applicazione delle misure di prevenzione della sorveglianza speciale e dell'obbligo di soggiorno nel Comune di residenza o di dimora, anche agli indiziati di reati legati alla violenza contro le donne e alla violenza domestica; l'introduzione di norme finalizzate a velocizzare i processi in materia di violenza di genere e domestica, l'applicazione di misura cautelare personale e la possibilità di disporre l'applicabilità del controllo tramite il cd. braccialetto elettronico. La legge prevede altresì iniziative formative in materia di contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica nonché l'introduzione di una provvisionale, ovvero una somma di denaro liquidata preventivamente a titolo di ristoro anticipato in favore delle vittime di violenza.

⁵ Indicazioni ulteriori in merito al quadro normativo internazionale e nazionale possono essere rinvenute anche sul sito dell'Osservatorio Violenza di Genere e Domestica, istituito presso il Ministero della Giustizia (<https://ovg.giustizia.it>).

⁶ Le Regioni (sia quelle a Statuto ordinario, sia quelle a Statuto speciale) hanno tutte approvato almeno una legge regionale di disciplina della materia. Si tratta, per lo più, di provvedimenti normativi recenti, le differenze tra le Regioni sono tuttavia significative. Infatti, alcune Regioni hanno preferito emanare una sola legge di disciplina generale della materia avente carattere di normativa quadro (come nel caso dell'Emilia-Romagna e del Lazio), altre invece hanno preferito una pluralità di interventi normativi succedutisi nel tempo, disciplinando in modo autonomo i vari profili della materia (così, per esempio, la Campania), altre ancora hanno disciplinato solo alcuni profili (per esempio, istituendo un Osservatorio regionale sulla violenza di genere), senza tuttavia che possa rinvenirsi una legislazione generale di prevenzione e di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)</p>
---	--	---

sostegno alle vittime di violenza di genere. Tutto ciò pone in evidenza come il settore in questione sia un settore ancora in forte evoluzione, in cui le Regioni intervengono nel corso del tempo mediante iniziative normative puntuali che poi via via si ampliano. Per quanto attiene ai provvedimenti d'attuazione di tali leggi, la varietà degli interventi è ancor più significativa: nella maggior parte dei casi si tratta di atti adottati con delibera della Giunta regionale, mentre più raramente si riscontrano atti normativi formalmente qualificati, come regolamenti regionali; varie Regioni hanno poi approvato "Linee guida" o "d'indirizzo" ovvero hanno utilizzato lo strumento dei Piani e programmi per le politiche di prevenzione e contrasto della violenza di genere; delibere della Giunta regionale consentono poi il recepimento di intese con il governo, Prefetture ovvero con enti locali o anche con enti privati; altre tipologie di provvedimenti adottati sono poi delibere del Presidente della Giunta regionale.

Si indicano di seguito le leggi regionali adottate in materia; quanto alle **Regioni a Statuto ordinario** si segnalano le seguenti leggi:

Abruzzo: Legge regionale 20 ottobre 2006, n. 31 (Disposizioni per la promozione ed il sostegno dei centri antiviolenza e delle case di accoglienza per le donne maltrattate);

Basilicata: Legge regionale 18 dicembre 2007, n. 26 (Istituzione Osservatorio regionale sulla violenza di genere e sui minori);

Calabria: Legge regionale 21 agosto 2007, n. 20 (Disposizioni per la promozione ed il sostegno di centri di antiviolenza e delle case di accoglienza per donne in difficoltà); Legge regionale 23 novembre 2016, n. 38 (Istituzione dell'Osservatorio regionale sulla violenza di genere);

Campania: Legge regionale 23 ottobre 2007, n. 11 (Legge per la dignità e la cittadinanza sociale. Attuazione della Legge 8 novembre 2000, n. 328); Legge regionale 11 febbraio 2011, n. 2 (Misure di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere); Legge regionale 1 dicembre 2017, n. 34 (Interventi per favorire l'autonomia personale, sociale ed economica delle donne vittime di violenza di genere e dei loro figli ed azioni di recupero rivolte agli uomini autori della violenza);

Emilia-Romagna: Legge regionale 27 giugno 2014, n. 6 (Legge quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere);

Lazio: Legge regionale 14 maggio 2009, n. 16 (Norme per il sostegno di azioni di prevenzione e contrasto alla violenza alle donne); Legge regionale 19 marzo 2014, n. 4 (Riordino delle disposizioni per contrastare la violenza contro le donne in quanto basata sul genere e per la promozione di una cultura del rispetto dei diritti umani fondamentali e delle differenze fra uomo e donna);

Liguria: Legge regionale 21 marzo 2007, n. 12 (Interventi di prevenzione della violenza di genere e misure a sostegno delle donne e dei minori vittime di violenza);

Lombardia: Legge regionale 3 luglio 2012, n. 11 (Interventi di prevenzione, contrasto e sostegno a favore di donne vittime di violenza);

Marche: Legge regionale 11 novembre 2008, n. 32, come modificata dalla legge 1 dicembre 2014 n. 32 (Interventi contro la violenza sulle donne);

Molise: Legge regionale 10 ottobre 2013, n. 15, come modificata dalla legge 17 dicembre 2018, n. 10 (Misure in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere);

Piemonte: Legge regionale 24 febbraio 2016, n. 4 (Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e per il sostegno alle donne vittime di violenza ed ai loro figli);

Puglia: Legge regionale 4 luglio 2014, n. 29 (Norme per la prevenzione e il contrasto della violenza di genere, il sostegno alle vittime, la promozione della libertà e dell'autodeterminazione delle donne);

Toscana: Legge regionale n. 59/2007 "Norme contro la violenza di genere"

Umbria: Legge regionale 25 novembre 2016, n. 14 (Norme per le politiche di genere e per una nuova civiltà delle relazioni tra uomini e donne);

Veneto: Legge regionale 23 aprile 2013, n. 5 (Interventi regionali per prevenire e contrastare la violenza contro le donne).

Quanto alle **Regioni a Statuto speciale** si segnalano le seguenti leggi:

Valle d'Aosta: Legge regionale 25 febbraio 2013 n. 4 (Interventi di prevenzione e di contrasto alla violenza di genere e misure di sostegno alle donne vittime di violenza di genere);

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)
---	---	--

Quanto al **profilo sanzionatorio**, in ultimo, nella Relazione illustrativa della proposta di legge si evidenzia come, pur non essendo ancora espressamente prevista come reato in quanto tale, la **violenza economica** sia tuttavia **inquadrabile, dal punto di vista penale**, in forza delle pronunce giurisprudenziali sul tema, pronunce tra le quali rileva, in particolare, la **sentenza della Corte di cassazione 21 aprile 2021, n. 19847**, con cui la **violenza economica** è stata **definitivamente equiparata alla violenza fisica nell'ambito di applicazione del reato di violenza domestica** (articolo 572 c.p.).

Sinteticamente ricostruito il contesto giuridico-normativo in cui la proposta normativa *de qua* si colloca, per quanto più strettamente concerne il **contenuto della proposta stessa** si rileva in primo luogo come **obiettivo** dichiarato dell'iniziativa legislativa sia quello di **introdurre misure che garantiscano l'autonomia economica alle donne vittime di qualsiasi tipo di violenza**, intervenendo a modificare la legge regionale 24 febbraio 2016, n. 4 in materia di tutela delle donne vittime di violenza e dei loro figli.

La proposta si compone di **nove articoli**.

L'**articolo 1** modifica l'articolo 1 della l.r. n. 4/2016 (rubricato "Principi e finalità"), prevedendo che la Regione, fra l'altro, sostenga *"iniziative finalizzate al sostegno economico delle vittime della violenza di genere"*.

L'**articolo 2** inserisce nell'articolo 2 della l.r. n. 4/2016 (dedicato alle "Definizioni") la definizione puntuale di violenza economica: *"viene definito violenza economica di genere qualsiasi atto o comportamento che causi o minacci di causare un danno economico a una donna inibendone le capacità autonome di acquisire, usare o mantenere risorse finanziarie; alla luce di tale definizione si configurano pertanto come violenza economica gli atti di controllo e monitoraggio del comportamento in termini di uso e distribuzione del denaro, con la costante minaccia di negare risorse economiche, esponendo la vittima a*

(B.U. del 12 marzo 2013, n. 11);

Trentino-Alto Adige: Legge Provincia Autonoma di Trento 9 marzo 2010, n. 6 (Interventi per la prevenzione della violenza di genere e per la tutela delle donne che ne sono vittime) successivamente modificata dalla Legge provinciale 9 febbraio 2021, n. 3; Legge Provincia Autonoma di Bolzano 9 dicembre 2021, n. 13 (Interventi di prevenzione e contrasto della violenza di genere e di sostegno alle donne e ai loro figli e figlie);

Friuli-Venezia Giulia: Legge regionale 6 agosto 2021, n. 12 (Interventi per la tutela delle donne vittime di violenza e per il contrasto e la prevenzione di atti violenti e discriminatori);

Sardegna: Legge regionale 7 agosto 2007, n. 8 (Norme per l'istituzione di centri antiviolenza e case di accoglienza per le donne vittime di violenza), successivamente modificata dalla Legge regionale 12 settembre 2013, n. 26 (Interventi per la prevenzione e il contrasto alla violenza di genere e allo stalking. Modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2007, n. 8); rilevano altresì: gli articoli 5 e 6 della Legge regionale 13 aprile 2017, n. 5 (Legge di stabilità 2017), recanti finanziamenti per CAV e CA e "Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nell'ambito delle relazioni affettive", la Legge regionale 2 agosto 2018 n. 33 (Istituzione del reddito di libertà per le donne vittime di violenza) e l'articolo 9 della Legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), recante "Interventi rivolti agli autori di violenza di genere e nelle relazioni affettive";

Sicilia: Legge regionale 3 gennaio 2012, n. 3 (Norme per il contrasto e la prevenzione della violenza di genere).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023- gennaio 2024)
---	---	--

debiti, o impedendole di avere un'entrata finanziaria personale e di utilizzare le proprie risorse secondo la propria volontà”.

L'**articolo 3** prevede l'inserimento, tra le *“azioni di sensibilizzazione e prevenzione”* di cui all'articolo 9 della l.r. n. 4/2016, della promozione di *“campagne e iniziative di sensibilizzazione rivolte alle donne per diffondere l'educazione finanziaria”*.

È poi previsto (**articolo 4**) l'inserimento, al termine del Capo IV della l.r. n. 4/2016, dedicato agli *“interventi”*, dell'articolo 21 bis (*Strumenti di sostegno all'autonomia finanziaria delle donne vittime di violenza*), con il quale si dispone che, *“per favorire l'autonomia finanziaria delle donne vittime di violenza di genere e dei loro figli, la Regione Piemonte provvede alla concessione di contributi a copertura delle spese necessarie alla fuoriuscita dall'originario nucleo familiare per un anno e avvia azioni volte all'inserimento professionale delle donne stesse; si prevede una riduzione IRAP a favore delle aziende che assumano donne vittime di violenza; si promuove la stipula di appositi “Protocolli di intesa” con le imprese mirati alla collocazione lavorativa stabile delle donne stesse; si promuove altresì, nell'ambito delle campagne di sensibilizzazione e informazione di cui all'articolo 9 di cui sopra, specifiche campagne e iniziative di sensibilizzazione indirizzate alle donne per diffondere l'educazione finanziaria”*.

Con la proposta di inserimento dell'articolo 21 ter (**articolo 5**) si prevede l'istituzione di un Fondo per *“favorire l'indipendenza economica delle donne vittime di violenza”* finalizzato alla loro *“fuoriuscita dal nucleo familiare originario”*; la nuova norma specifica che possono accedere al predetto Fondo le donne che siano in possesso dei requisiti per l'accesso al reddito di libertà, istituito con l'articolo 3, comma 1, Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 17 dicembre 2020.

Sempre per favorire l'autonomia economica delle donne vittime di violenza, si prevede (**articolo 6**, che introduce l'articolo 21 *quater* nella l.r. n. 4 del 2016), come anticipato, la concessione di una riduzione dell'IRAP per le aziende che assumono donne vittime di violenza o, più esattamente, che alla chiusura del singolo periodo d'imposta presentano, rispetto al periodo d'imposta precedente, un incremento pari almeno ad una unità di lavoratrici vittime di violenza di genere assunte con contratto a tempo indeterminato, anche derivante dalla stabilizzazione di rapporti di lavoro a tempo determinato preesistenti

I successivi **articoli 7 e 8** sono dedicati, rispettivamente, alla **promozione della stipula di protocolli di intesa con le imprese** mirati alla collocazione lavorativa stabile delle donne vittime di violenza di genere e alla previsione della **emanazione di un regolamento di attuazione** che definisca **criteri e modalità di accesso** sia al **Fondo** per favorire l'indipendenza economica sia agli **sgravi IRAP** per le aziende che assumano donne vittime di violenza.

Infine, l'**articolo 9**, integra la norma finanziaria di cui all'articolo 28 della l.r. n. 4/2016, prevedendo disposizioni per la copertura del Fondo per l'indipendenza economica e per i mancati introiti derivanti dagli sgravi IRAP.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)
---	---	--

2) REGIONE LOMBARDIA - PROGETTO DI LEGGE N. 49 DI INIZIATIVA CONSILIARE “MODIFICHE ALLA LEGGE REGIONALE 18/2015 (GLI ORTI DI LOMBARDIA. DISPOSIZIONI IN MATERIA DI ORTI DIDATTICI, URBANI E COLLETTIVI) - ORTOTERAPIA”.

Il progetto di legge in esame interviene anch'esso a modificare, mediante integrazioni, una legge regionale vigente, e cioè la legge regionale Lombardia 1 luglio 2015, n. 18 (Gli orti di Lombardia. Disposizioni in materia di orti didattici, urbani e collettivi), introducendo la definizione di “ortoterapia” e aggiungendo, alle tipologie di orti, quella degli “orti riabilitativo-terapeutici”.

Scopi principali della citata legge regionale n. 18 del 2015 erano e sono quelli di favorire la valorizzazione, la condivisione e la diffusione della cultura del verde e dell'agricoltura, e altresì delle conoscenze in campo alimentare e agricolo, sensibilizzando le famiglie e gli studenti sull'importanza di un'alimentazione sana ed equilibrata, divulgare tecniche di agricoltura sostenibile, riqualificare aree abbandonate, favorire l'aggregazione e l'inclusione sociale, promuovere la riscoperta dei valori delle produzioni locali e di educazione delle nuove generazioni ai temi della sostenibilità alimentare, della promozione della biodiversità e del rispetto dell'ambiente.

La citata legge regionale prevede **tre tipologie di orti - didattici, urbani e collettivi** - definite nell'articolo 2 e poi specificamente disciplinate nei successivi articoli 4 e 5; quanto alle modalità operative, cui è dedicato l'articolo 3, la legge dispone che gli orti possono essere realizzati dai Comuni, dagli istituti scolastici e dagli enti gestori di aree protette, aventi sede in Lombardia, che, sulla base di appositi progetti, si avvalgono delle misure di sostegno appositamente previste dalla Regione all'articolo 6.

Concludono la legge le disposizioni finali (articolo 7), la norma finanziaria (articolo 8) e la norma di entrata in vigore (articolo 9).

Con la proposta normativa in esame la sopra descritta legge regionale sarebbe implementata con la previsione e la regolamentazione di una **ulteriore tipologia di orti, gli orti riabilitativo- terapeutici**.

Invero, l'obiettivo dichiarato dai Consiglieri proponenti del progetto di legge è la promozione dell'ortoterapia.

A tal fine, nella Relazione illustrativa del progetto medesimo viene ampiamente descritta l'utilità terapeutica e riabilitativa che la coltivazione e la cura di un orto possono avere in persone con difficoltà sociali e/o problematiche di salute psicofisica.

In particolare, si rammenta come l'ortoterapia (definita dalla American Horticultural Therapy Association-AHTA come la pratica riabilitativa che prevede il coinvolgimento del paziente o dell'utente in attività di orticoltura, facilitate da un terapeuta formato, con il fine di raggiungere obiettivi terapeutici specifici e documentati, nel contesto di un piano terapeutico) rappresenti una terapia complementare, inserita tra le terapie non convenzionali, che possono affiancare terapie ufficiali.

Tale pratica consiste in attività di giardinaggio, orticoltura, cura delle piante, con l'affiancamento/assistenza di operatori esperti certificati, al fine di ottenere risultati riabilitativo-terapeutici per le persone con disagi/disabilità o che hanno avuto storie di marginalità e svantaggio.

A tale riguardo, i proponenti sottolineano come stare a contatto con la natura e i suoi cicli, coltivare le piante, curarle, raccoglierne i frutti non solo produca grandi benefici

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)</p>
---	--	---

sull'organismo, con notevole miglioramento dello stato e della salute psicofisica della persona, in ogni fascia d'età, ma altresì favorisca il trattamento di moltissime patologie e problematiche.

Quanto ai benefici prodotti dall'ortoterapia, i proponenti segnalano, in particolare, che tale pratica:

- coinvolge giovani e anziani, disabili e normodotati;
- riduce o addirittura dimezza l'uso di analgesici e altri farmaci generici, contrastando stress e depressione (infatti, accudire fiori e piante induce ad allontanare i pensieri negativi e a rilassare la mente e il corpo);
- stimola la motricità, sollecitando il movimento e il coordinamento durante la cura delle piante e nel loro mantenimento, migliora la capacità di apprendimento, poiché ricordare i nomi delle piante e imparare le nozioni sulla cura delle piante, stimola e amplia la memoria;
- stimola i sensi dell'olfatto, della vista, del tatto e dell'udito, incrementando capacità e competenze;
- rafforza l'autostima nel vedere i risultati del lavoro svolto e il crescere delle piante coltivate; sviluppa anche la pazienza nell'aspettare i momenti delle varie fasi di crescita, per avere la raccolta del prodotto o semplicemente per godere della bellezza di un fiore o di una pianta;
- rinforza il sistema immunitario e stimola il nostro organismo ad adattarsi e reagire positivamente alle condizioni esterne;
- aiuta la socializzazione, poiché le persone vengono inserite in un ambiente dove svolgono in compagnia le attività, condividendo spazi, strumenti e obiettivi;
- inoltre, imparare le tecniche agricole basilari durante un percorso riabilitativo può rappresentare una chiave di accesso al mondo del lavoro e quindi un'occasione concreta di reinserimento sociale.

Ad ulteriore supporto della proposta normativa vengono, altresì, indicate alcune strutture lombarde che hanno dedicato spazio all'ortoterapia: tra esse sono indicati l'istituto dei tumori di Milano, in cui è stata realizzata una terrazza terapeutica, l'hospice dell'ospedale Niguarda di Milano, ove è stato ideato il Giardino del vento e della luce, l'ospedale pediatrico Meyer di Firenze, nel quale i piccoli pazienti possono prendersi cura di una pianta, la Fondazione Pietro Sissa a Moglia (MN), in cui è stato predisposto un giardino Alzheimer e diverse aiuole rialzate dove gli ospiti possono partecipare a progetti di ortoterapia, la scuola di agraria del parco di Monza, nella quale è attivo dal 2014 un progetto riabilitativo di ortoterapia, che coinvolge giovani provenienti dai servizi di salute mentale, nonché alcuni tribunali e carceri minorili, che prevedono questa terapia con il coinvolgimento di molti anziani, nel ruolo di "volontari", e di figure professionali (quali terapisti della riabilitazione, agronomi, ecc.).

Quanto all'articolato, si rileva che **il progetto di legge in esame consta di un unico articolo**, che, come detto, introduce modifiche nella legge regionale Lombardia n. 18 del 2015.

In particolare, il progetto prevede:

1) quanto all'articolo 1 della citata legge regionale (rubricato "Finalità e obiettivi"):

- di aggiungere, al comma 1, il riferimento alla tipologia degli orti "riabilitativo-terapeutici";

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)</p>
---	--	---

- di inserire, dopo il comma 2, il comma 2Bis) *“La regione riconosce l’ortoterapia quale terapia complementare utile ai fini riabilitativo-terapeutici per gli anziani, le persone con disabilità, disagi gravi o che hanno avuto storie di svantaggio e marginalità”*;

2) quanto all’articolo 2 (rubricato “Definizioni”), di aggiungere, dopo la lettera d), la lettera dbis) **“orti riabilitativo-terapeutici”**: appezzamenti di terreno, assegnati solitamente ad associazioni per finalità sociali, persone in condizioni di disagio, anziani, portati di handicap o aree verdi all’interno di residenze sanitarie, sociosanitarie, sociali, istituti penitenziari in cui vengono sviluppati progetti di ortoterapia;

3) quanto all’articolo 3 (rubricato “Modalità operative”), di aggiungere, nel comma 1, dopo le parole *“istituti scolastici,”* le parole **“da strutture sanitarie, socio-sanitarie, sociali, istituti penitenziari”**.

Il progetto di legge propone, altresì, di inserire, dopo l’articolo 5 (rubricato “Orti urbani e collettivi”), l’articolo 5bis, dedicato agli **“orti riabilitativo-terapeutici”**, il quale prevede, da parte degli enti sopra citati (strutture sanitarie, socio-sanitarie, sociali, istituti penitenziari), l’elaborazione di **“progetti di ortoterapia, con il coinvolgimento di personale adeguatamente formato ai sensi della Dgr n.16004 del 18 dicembre 2020, volti a ottenere risultati riabilitativo-terapeutici e il recupero del benessere psicofisico per le persone con disagi/disabilità o che hanno avuto storie di marginalità e svantaggio”**.

Viene, infine, proposta la sostituzione dell’articolo 8, contenente la **“norma finanziaria”**, con altro articolo, con il quale, in considerazione dell’inserimento di una nuova tipologia di orto (terapeutico-riabilitativo), si prevede di incrementare le risorse a disposizione.

3) REGIONE PIEMONTE - PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE 17 GENNAIO 2024, N. 302 “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RITIRO SOCIALE, DETTO ANCHE HIKIKOMORI”.

Il progetto di legge in esame - anch’esso di iniziativa consiliare - si propone di affrontare una problematica afferente alla tutela della salute psicofisica delle persone, e precisamente il fenomeno del c.d. Hikikomori, termine coniato dallo psichiatra giapponese Saito Tamaki e che significa *stare in disparte, isolarsi*.

Tale termine descrive giovani e giovani adulti che si autorecludono tra le mura domestiche (per lo più entro la propria camera), principalmente all’interno della casa dei genitori, e non si occupano più della propria istruzione, formazione o ricerca di impiego per mesi o addirittura per anni, intensificando solo i rapporti virtuali (tramite chat, forum, giochi on line, ecc.).

Il fenomeno, emerso in Giappone negli anni ’70, si è progressivamente diffuso in molti altri Paesi, tra cui anche l’Italia.

Si tratta di una delle più significative manifestazioni del disagio giovanile, la cui diffusione e incidenza è ampiamente aumentata a seguito dell’isolamento determinato dalla pandemia da Covid-19.

L’esordio di tale patologia è in genere molto precoce, collocandosi, per lo più, nella fase della pubertà e dell’adolescenza; tuttavia, si segnalano esordi sempre più precoci, con gravi danni in relazione al percorso evolutivo e allo sviluppo delle persone più giovani.

Si tratta di un fenomeno molto complesso, che si caratterizza per elementi ed aspetti comuni a molte persone, ma anche per specificità connesse alle storie personali dei singoli.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 15 e 16 febbraio 2024</p> <p>Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna</p> <p>Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)</p>
---	--	---

Anche il riconoscimento del fenomeno è molto spesso arduo, non esiste invero una codificazione diagnostica formalmente riconosciuta, così come non esiste una definizione condivisa.⁷

Tra le possibili definizioni del fenomeno, nella Relazione illustrativa del progetto di legge si segnala quella proposta nel 2010 dal Ministero della salute giapponese, per il quale il fenomeno di Hikikomori può essere definito come *“la situazione di una persona ritirata nella propria casa per più di 6 mesi che non partecipa a livello sociale, per esempio andando a scuola o al lavoro”*.

Sotto il profilo diagnostico, i proponenti rilevano come il fenomeno *de quo* non appaia classificabile nell’ambito dei disturbi psichiatrici già formalmente delineati e codificati, ma possa tutt’al più rappresentare una sintomatologia accessoria (anche se non necessariamente presente) di molteplici disturbi di natura psichiatrica connessi alle fasi evolutive.

Le cause della problematica sono spesso molteplici e multifattoriali, riconducibili ad aspetti caratteriali e/o familiari e /o sociali. È tuttavia possibile individuare un elemento dominante, e cioè il sentimento di vergogna e di paura di essere giudicati per le proprie mancanze e per i propri fallimenti.

Il riconoscimento, la presa in carico ed il trattamento di tale problematica richiede pertanto un lavoro interdisciplinare, che preveda l’interazione e la collaborazione tra famiglie, istituti scolastici, servizi sociosanitari ed Enti del Terzo settore, nonché la costruzione di percorsi personalizzati.

Proprio alla attuazione di tali finalità è volto il progetto di legge regionale in esame⁸.

Il progetto di legge consta di **sette** articoli.

L’**articolo 1** individua le **finalità** e l’**ambito di applicazione** della proposta, che risulta volta a tenere conto, nelle azioni dirette alle persone in ritiro sociale, delle esigenze delle stesse

⁷ La stessa natura di tale fenomeno non appare condivisa. Alcuni autori ritengono che questa forma di ritiro abbia un carattere esclusivamente psicosociale e non rappresenti un disagio o una malattia mentale, ma semplicemente una condizione, uno stato. In accordo con queste posizioni gli studi sociologici e antropologici sottolineano come il comportamento in questi giovani possa essere interpretato come un modo per sottrarsi alle pressioni della società, della scuola, dei genitori o alle difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro dovuto ai cambiamenti economici che penalizzano le nuove generazioni. Il comportamento dell’hikikomori sarebbe quindi un’azione di ritiro dalle costrizioni di spazio e tempo socialmente condivise per una sorta di reazione alle pressioni dei ritmi e delle performance da raggiungere, una forma di silenziosa protesta verso una società, una scuola, una famiglia che privilegiano ad ogni costo la tradizionale coesione tra i membri della comunità piuttosto che il diritto di essere differenti.

Altri autori, per contro, considerano la condizione “hikikomori” una sindrome psicopatologica.

⁸ Nella Relazione illustrativa si sottolinea come nella precedente legislatura la Regione Piemonte avesse approvato, con DGR 19 ottobre 2018, n. 24-7727, il protocollo d’intesa tra Regione, Ufficio scolastico regionale per il Piemonte e Associazione Hikikomori Italia Genitori Onlus per la promozione della cultura e la definizione di strategie d’intervento sull’emergente fenomeno del ritiro sociale volontario. In quella sede (e in particolare nella scheda tecnica integrativa al protocollo) erano stati indicati strumenti di politica attiva del lavoro, approvati dalla Regione, che potevano essere a supporto anche di persone in ritiro sociale: tirocini di inclusione sociale; programma di garanzia giovani; strumenti di inclusione socio-lavorativa; buoni servizio lavoro per soggetti svantaggiati, ecc. Ora, osservano i proponenti, si intende agire a livello legislativo, nell’ambito delle proprie competenze, allo scopo di definire, organizzare e porre concretamente in essere strategie di intervento che tengano conto della necessità di co-programmazione e co-progettazione tra Scuola, EELL, ASL ed ETS e prevedere il finanziamento di percorsi formativi.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023-gennaio 2024)
---	---	--

attraverso una connessione costante con le associazioni maggiormente rappresentative delle famiglie e a favorire un maggiore coinvolgimento dei servizi territoriali competenti, sociali e sanitari, in rete con gli Enti del Terzo Settore, nonché una loro maggiore integrazione nella presa in carico delle persone che vivono nella predetta condizione.

In attuazione dell'articolo 34 della Costituzione e dell'articolo 14 dello Statuto regionale, e nel rispetto della normativa nazionale e regionale vigente in materia, si prevede la definizione di prassi condivise dagli istituti scolastici regionali per sostenere i percorsi di formazione delle persone in condizione di ritiro sociale, al fine di prevenire l'abbandono scolastico e garantire il diritto allo studio anche in collaborazione con il servizio di psicologia scolastica di cui alla legge regionale 29 giugno 2023, n. 9.

Quanto ai soggetti destinatari della proposta legislativa, si prevede che le disposizioni in essa contenute si applichino alle persone minorenni e maggiorenni regolarmente iscritte agli Istituti scolastici secondari di primo e secondo grado presenti sul territorio regionale, nonché ai corsi di formazione leFP e di formazione professionale svolti da enti del sistema della formazione professionale regionale, che faticano a frequentare le lezioni in presenza all'interno di una classe di allievi o che sono già in una situazione di abbandono scolastico, segnalate dal personale scolastico, dai servizi socio-sanitari e dalle famiglie, che siano o meno in carico ai servizi territoriali competenti.

Infine, in coerenza e nel rispetto della legge regionale 24 novembre 2023, n. 32 (Sistema integrato delle politiche e dei servizi per l'orientamento permanente, la formazione professionale e il lavoro), la proposta di legge si pone a sostegno, anche grazie alla rete territoriale istituzionale, delle persone in situazione di ritiro sociale che devono affacciarsi nel mondo del lavoro, ai fini di un loro efficace accompagnamento e inserimento lavorativo.

L'**articolo 2** individua gli **interventi finalizzati all'individuazione tempestiva e alla presa in carico educativa, pedagogica e didattica** in presenza di uno degli **indici della condizione di ritiro sociale** indicati nella proposta: grado di isolamento rispetto al gruppo classe, in particolare in occasione dei momenti di socializzazione spontanea quali intervallo, entrata e uscita da scuola, attività sportive e gite; numero di assenze tale da mettere a rischio la validità dell'anno scolastico; difficoltà relazionali e ansia prestazionale legata a richieste che espongono la persona a situazioni collettive di giudizio con rischio di svalutazione e stigmatizzazione e alle valutazioni dei docenti.

Gli interventi suddetti da implementare sono concertati in sinergia tra il soggetto ritirato e la famiglia di appartenenza e il consiglio di classe, il dirigente scolastico, il referente interno del ritiro (se presente) o altre figure strumentali designate, gli eventuali altri professionisti coinvolti nel progetto formativo e di cura anche su indicazione della famiglia.

Tali interventi possono prevedere, tra altro: la personalizzazione e la differenziazione del percorso formativo dello studente, anche attraverso erogazione didattica a distanza; l'individuazione di una situazione di Bisogno Educativo Speciale (BES); la deroga alla regola del tetto massimo di assenze oltre il quale si incorre in una bocciatura automatica (deroga che deve essere valutata dal Collegio Docenti, in presenza di relazione da parte del referente sanitario di una situazione di ritiro sociale o comunque di una situazione "di eccezionale criticità" che può mettere a rischio il diritto di apprendere e di partecipare dello studente e che evidenzia il pericolo di dispersione scolastica); l'attivazione di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023- gennaio 2024)
---	---	--

percorsi di istruzione domiciliare o di percorsi di alternanza scuola-lavoro e tirocinio anche fruibili in modalità on line, secondo tempi e luoghi personalizzati; la personalizzazione, differenziazione e flessibilità delle modalità di valutazione e verifica degli apprendimenti; percorsi di informazione all'interno degli istituti scolastici di ogni ordine e grado rivolti agli studenti come azione di prevenzione.

Ai sensi dell'**articolo 3** la Regione promuove le **attività delle associazioni e degli enti del terzo settore**, come definiti dalla normativa nazionale vigente, che perseguono finalità di sostegno, attraverso iniziative strutturate, a favore di bambini e adolescenti, per affrontare situazioni di disagio e crisi evolutiva e facilitare una positiva integrazione sociale, al fine di contribuire a incoraggiare le competenze relazionali e prevenire possibili processi di ritiro sociale.

Con l'**articolo 4** si propone l'**istituzione della Consulta regionale sul ritiro sociale**, con gli obiettivi di monitorare l'andamento del fenomeno nel contesto regionale, evidenziare nuovi bisogni e verificare l'applicazione degli strumenti deputati alle varie tipologie di intervento, al fine di consentire una riprogrammazione efficace. La Consulta, inoltre, monitora il raggiungimento dei risultati derivanti dall'attuazione della legge e propone eventuali modifiche.

Quanto alla composizione della Consulta, la norma proposta prevede che tale organismo sia composto dagli Assessori regionali competenti per materia o loro delegati, da un consigliere regionale di maggioranza e da uno di minoranza nonché da un rappresentante per ciascuna delle associazioni delle famiglie più rappresentative operanti nel territorio e degli enti del terzo settore, pubblici e privati, coinvolti sul tema dal punto di vista sociale e sanitario.

Le modalità di composizione e funzionamento della Consulta sono definite dalla Giunta regionale con proprio provvedimento, sentite le commissioni consiliari competenti. Con il medesimo provvedimento è, altresì, individuata la struttura regionale competente che assicura le funzioni di segreteria. La partecipazione alle sedute avviene, comunque, a titolo gratuito e non dà diritto a compensi o gettoni di presenza.

Nel successivo **articolo 5** viene poi affrontato il tema della **formazione**, della **prevenzione specifica** e delle **campagne informative**. Al riguardo si prevede che, allo scopo di prevenire il fenomeno del ritiro sociale e di intercettarne precocemente i segnali nel contesto scolastico, nonché di individuare i bisogni delle studentesse e degli studenti, la Regione, facendo ricorso e valorizzando il sistema dell'istruzione, della formazione professionale e sociosanitario regionale, promuova sia l'attivazione di percorsi di formazione specifica e obbligatoria sul tema del ritiro sociale, rivolti a dirigenti scolastici e docenti, al personale educativo, sociale e sanitario dei servizi pubblici e privati coinvolti nella presa in carico, sia lo svolgimento di campagne informative sul fenomeno del ritiro sociale rivolte specificamente ai giovani di età compresa tra i 14 e i 21 anni e ai loro nuclei familiari, con il coinvolgimento, attraverso appositi protocolli d'intesa, delle amministrazioni locali, delle istituzioni scolastiche, delle strutture del servizio sociosanitario regionale, delle associazioni delle famiglie e, infine, degli enti del terzo settore impegnati sul fenomeno.⁹

⁹ Nella Relazione illustrativa si sottolinea, in ordine a tale articolo, come il malessere a scuola abbia molto spesso una matrice relazionale. I segnali possono essere rilevati da attività strutturate o da osservazioni

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 15 e 16 febbraio 2024 Simona Zagnoni – Regione Emilia-Romagna Progetti di legge regionali di particolare interesse (ottobre 2023- gennaio 2024)
---	---	--

Le modalità di erogazione delle attività di formazione e delle campagne informative saranno definite attraverso apposite linee guida stabilite dalla Giunta regionale, previo parere delle commissioni consiliari competenti, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della legge proposta.

Da parte sua, l'**articolo 6** prevede poi percorsi per l'accompagnamento e l'inserimento lavorativo delle persone in situazione di ritiro sociale; in particolare, ai sensi di tale articolo, la Regione, nell'ottica di favorire la mobilitazione delle persone che non cercano attivamente lavoro (con particolare attenzione ai giovani inattivi non impegnati in percorsi di studio o di formazione professionale di cui all'articolo 5, comma 2, lettera c) della legge regionale n. 32 del 2023) promuove - in materia di programmazione di politiche attive del lavoro - appositi percorsi per l'accompagnamento e l'inserimento lavorativo delle persone in situazione di ritiro sociale, attraverso i centri per l'impiego ed i soggetti accreditati per i servizi al lavoro, di servizi e misure di politica attiva del lavoro di cui all'art.18 del D.lgs. n. 150/2015.

L'Agenzia Piemonte Lavoro, in collaborazione con la Regione e il sistema della formazione professionale regionale, attiva percorsi formativi rivolti ai propri operatori e alle imprese del territorio direttamente intesi a favorire la migliore presa in carico dei soggetti di cui al comma 1.

Il progetto di legge si conclude con la norma finanziaria (**articolo 7**).

degli insegnanti o da segnalazione dei genitori. Il malessere dello studente può infatti riguardare la relazione con i compagni di classe o con gli insegnanti, nonché relazioni significative al di fuori del mondo della scuola.

Proprio al fine di favorire la tempestiva individuazione dei segnali del fenomeno e quindi la presa in carico della persona sofferente per tale disagio, diviene pertanto fondamentale una formazione specifica, che agevoli la creazione di un linguaggio comune e di una sensibilità condivisa, che sappia collegare i nodi della rete che dovranno intervenire a vario livello. La formazione, osservano ancora i proponenti, risulta necessaria verso tutti coloro che operano sul ritiro sociale, perché servono competenze specifiche non solo per riconoscerlo (e quindi intervenire precocemente), ma anche per poter avviare un lavoro che possa effettivamente fare evolvere le situazioni, migliorandole anche grazie all'applicazione di modalità efficaci fin dalle prime manifestazioni. A tale fine, risulta dunque di fondamentale importanza promuovere l'attivazione di percorsi di formazione specifica e obbligatoria sul tema del "ritiro sociale" rivolti a dirigenti scolastici e docenti, nonché al personale educativo, sociale e sanitario dei servizi pubblici e privati coinvolti nella presa in carico.