

**“Reddito di libertà” e assistenza economica alle donne vittime di violenza.  
Brevi considerazioni alla luce della recente circolare INPS n. 166 dell’8  
ottobre 2021**

Dott. Stefano Bissaro\*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. Il cd. “Reddito di Libertà” e il contenuto della recente circolare dell’INPS, n. 166 dell’ottobre 2021 – 3. Brevi riflessioni finali, tra luci ed ombre.

**1. Considerazioni introduttive**

Come forse noto, la Convenzione di Istanbul, nel definire la “violenza nei confronti delle donne” e la “violenza domestica”, abbraccia una nozione di violenza estremamente ampia, comprensiva anche di tutti quegli atti suscettibili di provocare danni o sofferenze di natura economica.

Nel solco tracciato dalla Convenzione, la giurisprudenza nazionale ha affermato che il delitto di maltrattamenti, ex art. 572 c.p., può essere integrato, oltre che dall’esercizio reiterato di minacce e restrizioni della libertà di movimento di una donna componente del gruppo familiare, anche dalla **sostanziale privazione della sua funzione genitoriale, realizzata mediante l’avocazione delle scelte economiche**, organizzative ed educative relative ai figli minori e lo svilimento, ai loro occhi, della sua figura morale<sup>1</sup>.

Del resto, che il fattore economico possa giocare un ruolo cruciale nelle dinamiche che si instaurano tra l’uomo-maltrattante e la donna-vittima lo conferma, ancora una volta, la stessa **Convenzione di Istanbul**, la quale, consapevole di questo rischio, all’art. 18, impegna gli Stati ad assumere le iniziative, legislative ma non solo, per accrescere l’autonomia e l’indipendenza economica delle donne vittime di violenza.

Tra gli obiettivi sottesi a questa previsione, all’evidenza, vi è anche quello di evitare che la paura di non riuscire a vivere in autonomia possa indurre le donne a ritardare od omettere del tutto le denunce nei confronti del loro maltrattante

---

\* Dottore di ricerca in diritto costituzionale presso l’Università degli Studi di Milano (stefano.bissaro@unimi.it).

<sup>1</sup> Cfr., da ultimo, Cass., Sez. 5 pen., n. 21133 del 25/03/2019.

In questa precisa prospettiva si è mosso recentemente anche il legislatore italiano che ha, dapprima, istituito e, successivamente, regolamentato un **fondo destinato alle donne vittime di violenza**, finalizzato, per l'appunto, a favorirne l'emancipazione economica.

Le considerazioni proposte nelle prossime pagine mirano ad una sintetica descrizione del contenuto e delle modalità di erogazione del cd. "Reddito di Libertà", alla luce di una recente circolare dell'INPS che, come si dirà meglio oltre, ne ha disciplinato le modalità di erogazione.

## **2. Il cd. "Reddito di Libertà" e il contenuto della recente circolare INPS n. 166 dell'8 ottobre 2021**

Come in parte anticipato, al fine di favorire l'indipendenza economica delle donne in condizione di vulnerabilità, garantendo loro percorsi di autonomia e di emancipazione, il legislatore italiano ha approvato in tempi recenti una serie di provvedimenti meritevoli di attenzione: più nel dettaglio, con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazione, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, ha previsto, all'art. 105-*bis*, **l'incremento di 3 milioni di euro del "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità"**, di cui all'art. 19, comma 3, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

A norma di quanto previsto proprio dal predetto art. 105-*bis*, in un secondo momento è stato adottato il **D.P.C.M. del 17 dicembre 2020**, pubblicato sulla G.U. n. 172 del 20 luglio 2021, con cui si è provveduto alla definizione dei criteri per la ripartizione delle risorse stanziare, vale a dire i 3 milioni di euro di cui si è appena detto.

Il comma 1 dell'art. 3 del D.P.C.M. in parola ha previsto, per quanto più interessa, un contributo, denominato "**Reddito di Libertà**", per le donne vittime di violenza, senza figli o con figli minori, seguita dai centri antiviolenza, riconosciuti dalla Regioni e dai servizi sociali.

La **circolare dell'INPS n. 166 dell'8 ottobre 2021** fornisce indicazioni di carattere operativo utili per la presentazione delle richieste di contributo.

Sinteticamente, sulla base di tutti questi provvedimenti, è possibile segnalare, in aggiunta a quanto già indicato, che **destinatari del contributo** sono le donne residenti nel territorio italiano che siano cittadine italiane o comunitarie oppure, in caso di cittadine di uno Stato extra-comunitario, in possesso di regolare permesso di soggiorno. È inoltre previsto, ai fini del riconoscimento del beneficio, che alle cittadine italiane siano equiparate le straniere aventi lo status di rifugiate politiche o lo status di protezione sussidiaria (cfr. art. 27 d.lgs. 19 novembre 2007, n. 251).

Il contributo è determinato nella **misura massima di 400 euro mensili pro capite**, concesso in **un'unica soluzione per massimo dodici mesi**, ed è riconosciuto, su istanza di parte, alle donne che hanno subito violenza e si trovino in condizioni di particolare vulnerabilità o in condizione di povertà. È previsto, altresì, che esso sia finalizzato a sostenere prioritariamente le spese per assicurare l'autonomia abitativa e la riacquisizione dell'autonomia personale, nonché il percorso scolastico e formativo dei figli/figlie minori.

Alla domanda deve essere allegata la **dichiarazione firmata dal rappresentante legale del Centro antiviolenza** che ha preso in carica la donna, che ne attesti il percorso di

emancipazione ed autonomia intrapreso, e la dichiarazione del servizio sociale professionale di riferimento, che ne attesti lo stato di bisogno legato alla situazione straordinaria o urgente.

Va ricordato che, per facilitare la presentazione in via telematica delle istanze all'INPS, è stata predisposta una specifica piattaforma di collegamento con i Comuni italiani che permetterà di inoltrare l'istanza redatta dalla cittadina interessata. Nella circolare, peraltro, sono indicate in modo dettagliato proprio le modalità di compilazione e presentazione della domanda.

Non è prevista alcuna particolare priorità nella trattazione delle domande; **l'unico vero vincolo è rappresentato dall'esaurimento dei fondi stanziati** che sono stati ripartiti tra le singole Regioni in base alla proporzione della popolazione femminile sul totale.

Dal punto di vista fiscale, è stabilito che il "Reddito di Libertà" sia **esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche**, ai sensi dell'art. 34, comma 3, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 601, in quanto erogato da un Ente pubblico a titolo assistenziale.

Sempre sul questo versante, va detto che il "Reddito di Libertà" non è incompatibile con altri strumenti di sostegno, come il "Reddito di Cittadinanza", di cui al d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, e con la fruizione di eventuali altre misure in denaro a favore dei figli a carico, erogate dalle Regioni, Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli Enti locali, o di altri sussidi economici a sostegno del reddito (Rem, NASPI, etc).

Il comma 8 dell'art. 3 del D.P.C.M. stabilisce che l'INPS possa eventualmente procedere alla **revoca del contributo erogato**, qualora dovessero intervenire motivi ostativi al mantenimento dello stesso.

### **3. Brevi riflessioni finali, tra luci ed ombre**

Il cd. "Reddito di Libertà", che può essere apprezzato su un piano teorico quale strumento volto a favorire percorsi di emancipazione delle donne vittima di violenza, andrà necessariamente misurato alla prova dei fatti, per verificare, ad esempio, se i requisiti individuati sono ragionevoli ovvero se la soglia economica prevista sia effettivamente idonea a garantire gli obiettivi che il legislatore si è prefissato attraverso l'introduzione del nuovo strumento.

Da questo punto di vista, non sono mancate all'interno del mondo dell'associazionismo voci di commento anche critiche, aderendo alle quali è forse possibile sottolineare qualche elemento di criticità: con quest'accento può essere richiamata l'opinione di alcune consigliere della **rete D.i.Re** che hanno evidenziato come "si tratta di un **intervento di facciata**, se si considerano i 3 milioni di euro del Piano nazionale antiviolenza 2017-2020 che vi sono stati investiti: ne potranno beneficiare al massimo 625 donne in tutta Italia, quando sono oltre 20.000 ogni anno le donne accolte nei soli centri antiviolenza della rete D.i.Re, e circa 50.000 nel totale dei 302 centri antiviolenza contati dall'ISTAT nel 2018"<sup>2</sup>. Si osserva criticamente, ancora, che per far beneficiare anche soltanto un quinto delle donne che si rivolgono ai centri

---

<sup>2</sup> Cfr. Comunicato stampa della rete D.i.Re dal titolo "Reddito di libertà: la realtà dietro i proclami", consultabile al link <https://www.direcontrolaviolenza.it/reddito-di-liberta-la-realta-dietro-i-proclami/>.

di anti violenza, ovvero 10.000, e fermo restando il contributo di 400 euro per 12 mesi previsto dall'attuale sistema, "ci vorrebbero almeno 28 milioni di euro". Qualche incertezza sembra colpire anche la richiesta della certificazione dei servizi sociali, quale requisito necessario per l'ottenimento del beneficio: a questo riguardo, sempre la rete D.i.Re ha messo in evidenza come un tale adempimento "non è necessario né per l'astensione dal lavoro a causa della violenza, né per gli assegni familiari, mentre invece è stata imposta per il reddito di libertà".

In conclusione, allora e al netto di queste criticità, è possibile rilevare, in termini più generali, che misure di tal fatta sono senz'altro da guardare con favore perché rispondono coerentemente ad esigenze pressanti e tracciano la linea per ulteriori interventi; e tuttavia, per poter risultare realmente efficaci, devono essere messe a sistema e, in qualche modo, istituzionalizzate.