RAPPORTO DI VALUTAZIONE FINALE SUL PIANO D'AZIONE STRAORDINARIO CONTRO LA VIOLENZA SESSUALE E DI GENERE 2015-2017

PROGETTO DI MONITORAGGIO, VALUTAZIONE E ANALISI DEGLI INTERVENTI DI PREVENZIONE E CONTRASTO ALLA VIOLENZA CONTRO LE DONNE

IRPPS Consiglio Nazionale delle Ricerche
Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le Pari Opportunità

IL PROGETTO VIVA

Il progetto ViVa - Monitoraggio, Valutazione e Analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne è realizzato nell'ambito di un accordo di collaborazione tra IRPPS-CNR e Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il progetto prevede due principali livelli di azione:

- il primo si concretizza nel supporto alle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza sulle donne, attraverso un insieme di attività di ricerca-azione volte a sostenere il Dipartimento per le Pari Opportunità nell'attuazione del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017–2020.
- il secondo si sviluppa principalmente su un'analisi conoscitiva di tipo valutativo che riguarda tanto le dimensioni quantitative, quanto gli aspetti qualitativi della violenza nei confronti delle donne in Italia. È prevista una valutazione (ex post) dei processi attuativi, delle realizzazioni e dei risultati del Piano straordinario (2015-17) e ulteriori analisi valutative (ex-ante e in itinere) delle realizzazioni del Piano (2017–2020).

Il progetto è realizzato dall'IRPPS-CNR ed è coordinato da Maura Misiti

---

FRANCESCO GAGLIARDI

Ha coordinato le analisi e la redazione di questo Rapporto. È attualmente ricercatore associato dell'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche e direttore scientifico della società LaSER. In precedenza, oltre che al CNR, ha lavorato all'Istituto Superiore Mario Boella di Torino, alla Commissione Europea e all'OCSE. La sua attività professionale e di ricerca è orientata principalmente a tematiche attinenti allo sviluppo territoriale, al mercato del lavoro, all'istruzione, all'alta formazione di livello universitario e all'interazione formazione-ricerca-innovazione. Da oltre venti anni è altresì impegnato in attività di valutazione di programmi e/o progetti di amministrazioni centrali, regionali e provinciali, con una specifica esperienza su quelli cofinanziati a valere sui Fondi strutturali e d'investimento europeo. E' stato inoltre membro esperto esterno del Nucleo di Valutazione della Regione Valle d'Aosta; consulente con compiti di valutazione della Commissione Parlamentare sul fenomeno degli infortuni nel mercato del lavoro del Senato della Repubblica, membro della task force per l'attuazione, gestione e valutazione delle attività formative finanziate a valere sul PO FSE 2000-2006 della Provincia Autonoma di Trento e del nucleo di valutazione dell'Università di Macerata e consulente della Commissione per la valutazione della ricerca universitaria della CRUI.

LORELLA MOLTENI

Ha curato la redazione di questo Rapporto, realizzato e coordinato le indagini valutative. Dottoressa di ricerca in Sociologia e assegnista di ricerca per il Progetto ViVA presso IRPPS-CNR, nel suo percorso di studi ha approfondito in modo particolare le metodologie e le tecniche della ricerca sociologica, con riferimento a paradigmi teorici sia quantitativi sia qualitativi. Le competenze maturate le hanno consentito di lavorare per oltre vent'anni a numerosi incarichi di ricerca con Università, istituti pubblici e privati ed enti non profit, principalmente nelle seguenti aree tematiche: genere, pari opportunità, conciliazione famiglia e lavoro, salute e sistemi sanitari, tossicodipendenza, immigrazione, disabilità e invecchiamento attivo. Negli ultimi cinque anni ha, inoltre, acquisito un'esperienza specifica nell'ambito del monitoraggio e della valutazione di progetti e politiche pubbliche.

DELIVERABLE N. 12 – 3 GIUGNO 2021

Rapporto di valutazione finale sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017

RELAZIONE DI SINTESI (IT)

Il presente rapporto espone gli esiti dell'**attività di valutazione** del Piano d'azione Straordinario sulla violenza maschile contro le donne 2015-2017, **finalizzata ad analizzare le attività realizzate e i risultati raggiunti**, a comprendere se, e come, gli interventi hanno funzionato e individuare i miglioramenti possibili.

Oltre ad un'analisi complessiva del Piano e delle procedure che ne hanno dato attuazione, sono state considerate le seguenti priorità di intervento previste dal Piano stesso: sensibilizzazione della collettività sul fenomeno della violenza contro le donne; diffusione nelle scuole di una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne; formazione di tutte le professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere e domestica; potenziamento del sistema di protezione delle donne vittime di violenza e di re-inserimento sociale; costruzione e implementazione di un sistema di raccolta dati sul fenomeno; implementazione di interventi dedicati al recupero degli uomini maltrattanti.

Per ciascuna di tali aree priorità, sono state analizzate le attività realizzate e i risultati ottenuti e si sono espresse valutazioni in relazione alle seguenti **dimensioni**:

1. l'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione degli interventi;
2. l'efficacia degli interventi, volta a verificare in che misura gli interventi in oggetto sono stati in grado di conseguire le finalità che, in coerenza con gli obiettivi del Piano, le procedure attuative proponevano;
3. la sostenibilità sociale e finanziaria, finalizzata a valutare la capacità degli interventi di mantenere i risultati inalterati nel tempo, dunque oltre alla sua conclusione.

Sono, dunque, state elaborate complessivamente **35 domande di valutazione**, che hanno guidato il processo di valutazione e sulla cui base sono stati identificati i miglioramenti possibili.

A livello metodologico, è stato assunto un approccio *mixed methods*, basato sull'utilizzo dei seguenti **strumenti e tecniche di indagine**:

- ✓ l'analisi desk della documentazione fornita dal Dipartimento per le Pari Opportunità in merito alle diverse procedure che sono state attivate per dare attuazione al Piano (allegato 1 a questo rapporto);
- ✓ la realizzazione di un'indagine di campo che ha coinvolto 17 Regioni, finalizzata sia alla ricostruzione degli interventi realizzati a valere sul DPCM del 25 novembre 2016 di riparto delle risorse previste dal paragrafo 4 del Piano d'azione Straordinario, sia ad una riflessione congiunta sulla capacità del Piano di garantire le politiche globali e coordinate che la Convenzione di Istanbul raccomanda (allegato 2 a questo rapporto);
- ✓ la realizzazione di un'indagine di campo rivolta a 74 beneficiari dei fondi stanziati sugli avvisi adottati dal Dipartimento per le Pari Opportunità nel 2016 e 2017 (allegato 3 a questo rapporto), finalizzata all'analisi e valutazione delle attività realizzate e dei risultati raggiunti;
- ✓ un ulteriore approfondimento qualitativo che ha coinvolto 13 testimoni privilegiate del privato sociale attivo nell'ambito della violenza di genere e della difesa dei diritti umani con la finalità più generale di riflettere sulle criticità e sui punti di forza della pianificazione nazionale in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, integrato da un'analisi desk sui principali rapporti che le organizzazioni attive nell'ambito della prevenzione della violenza e della protezione delle donne hanno elaborato nel corso degli anni e sul Primo Rapporto elaborato dal Grevio per la verifica dell'aderenza delle politiche italiane agli orientamenti della Convenzione di Istanbul (all. 4 a questo rapporto)
- ✓ un approfondimento valutativo con l'Istituto Nazionale di Statistica rispetto alla costruzione della banca dati sul fenomeno della violenza di genere.

I **risultati della valutazione** hanno fatto emergere anzitutto, quale merito indiretto del Piano, l'avvio di un percorso di riflessione e confronto sulle modalità di gestione di un importante problema sociale affrontato in precedenza in maniera non sistemica tra le istituzioni pubbliche centrali e locali a vario titolo coinvolte nell'attuazione e il mondo dell'associazionismo impegnato nel contrastare la violenza di genere. Altro aspetto di rilievo è rappresentato dall'immissione grazie al Piano di risorse finanziarie pubbliche specifiche sul tema della violenza sulle donne che, andando ad aggiungersi a quelle regionali e locali, hanno contribuito a far evolvere la conoscenza del fenomeno, a sostenere il potenziamento e sviluppo delle attività già implementate e, soprattutto, a consentire la sperimentazione di nuove modalità di intervento.

Sulla base dell'analisi condotta, il **grado di efficacia** degli interventi realizzati risulta, nel complesso, **particolarmente significativo**. Il valore aggiunto dei fondi nazionali ha, nello specifico, riguardato:

a) il sistema di opportunità che, a fronte dei fondi messi a disposizione, è stato possibile costruire ed offrire ai/lle destinatari/e degli interventi;
b) gli apprendimenti che il Piano ha permesso di far maturare in ambiti di intervento, fino a quel momento, poco esplorati;
c) i processi di dialogo e scambio che il Piano ha stimolato sui territori, non solo tra i soggetti che comunemente sono coinvolti nelle reti antiviolenza ma anche tra questi e una serie di attori sociali, istituzionali ed economici competenti nelle diverse materie considerate nei progetti (come la comunicazione, il sostegno ai migranti, il sistema giudiziario e delle imprese, ecc..);
d) l'efficacia degli interventi realizzati in termini di capacità di raggiungere i/le destinatari/e finali in coerenza con le previsioni progettuali finanziate.

Un ulteriore punto di forza del Piano ha riguardato la sua capacità di attivare importanti **processi partecipativi** che, sotto un profilo metodologico, possono essere assunti come modello da trasferire in altri ambiti di azione. Il riferimento è in particolare a:

- i lavori dell'Osservatorio Nazionale sul fenomeno della violenza, composto dai rappresentanti delle amministrazioni regionali e locali e dalle Associazioni impegnate sul tema della violenza sulle donne, che hanno portato all'elaborazione delle *Linee guida nazionali per il soccorso e l'assistenza socio sanitaria alle vittime di violenza* successivamente approvate con DPCM del 24.11.2017 e della strategia nazionale sulla violenza contro le donne che ha strutturato il Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 approvato il 23.11.2017;
- il progetto sulla costruzione della Banca Dati che, gestito da ISTAT, ha previsto il coinvolgimento delle Regioni, dell'associazionismo femminile/femminista e degli enti gestori di centri antiviolenza e case rifugio presenti su tutto il territorio nazionale, per la predisposizione degli strumenti di rilevazione utilizzati nelle indagini sulla funzionalità dei servizi specializzati e sull'utenza seguita.

Coerentemente con la funzione di apprendimento del lavoro di valutazione svolto, si è ritenuto necessario analizzare con attenzione le **criticità** che hanno caratterizzato **sia l'impostazione quanto l'implementazione del Piano**. Un esercizio di analisi che, nell'includere una riflessione in merito sulle possibili soluzioni per il superamento dei nodi critici identificati, ha inteso contribuire a fornire quegli elementi conoscitivi che possono essere di utilità per il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio nell'elaborazione del prossimo Piano per il periodo 2021-2023, attualmente in corso.

Di seguito si presentano le principali aree di miglioramento:

- L**a definizione dell'impianto strategico e programmatico**. Le criticità identificate sono essenzialmente riferibili ad una carente definizione del quadro logico degli interventi, che comporta l'insufficienza di alcuni di quegli elementi indispensabili a comprendere le intenzioni programmatiche e le modalità con cui tali intenzioni si traducono in procedure e azioni. Il riferimento è, in particolare, alla scarsa articolazione logica tra obiettivi generali/specifici/risultati attesi ed azioni- di breve, medio o lungo termine- per il loro conseguimento. Inoltre, è assente la definizione riguardo a: i tempi di realizzazione delle azioni previste; i soggetti responsabili dell'attuazione; le caratteristiche prevalenti delle procedure amministrative da attivare; la ripartizione del plafond finanziario disponibile; il modello di *governance* da adottare. Tali lacune si sono riflesse tanto sulla scarsa efficienza gestionale e amministrativa quanto sulla scarsa coerenza tra quanto previsto nel Piano e quanto è stato successivamente realizzato.
- La **mancanza di un adeguato sistema di monitoraggio**, che si ripercuote negativamente sulla possibilità di:
    i. acquisire gli elementi informativi necessari per attuare un modello di *governance* adeguato alla gestione delle problematiche che la complessità delle politiche per contrastare la violenza sulle donne comporta;
    ii. orientare in corso d'opera la pianificazione strategica e la programmazione operativa verso un sistema di interventi che risponde in modo più adeguato alla finalità ultima che le politiche si prefiggono, ovvero la riduzione/eliminazione della violenza contro le donne;
    iii. restituire agli stakeholders dati e informazioni in grado valorizzare l'impegno delle istituzioni nel contrasto alla violenza sulle donne, nell'ottica della trasparenza e della *accountability* così come riconosciuta nell'ordinamento giuridico italiano;

iv. assolvere ai debiti informativi previsti dalla normativa nazionale ed europea.

Le lacune del sistema di monitoraggio si ripercuotono, inoltre, sulla possibilità di svolgere un'adeguata **valutazione** delle politiche contro la violenza sulle donne, venendo a mancare, così come anche evidenziato nel 2016 dalla Corte dei Conti, gli elementi informativi indispensabili ad esprimere giudizi di efficacia ed efficienza.

- Un'**applicazione non del tutto compiuta delle previsioni della legge 119/2013** rispetto al mandato del Piano di garantire azioni omogenee nel territorio nazionali e di valorizzare il contributo delle amministrazioni interessate e delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza.

  Con riguardo quest'ultimo ambito, l'analisi ha evidenziato i seguenti nodi critici sui quali focalizzare l'attenzione:

  - la notevole disomogeneità territoriale nell'intervento su gran parte delle priorità che il Piano si è proposto di affrontare, cui si accompagna un utilizzo non ottimale delle risorse finanziarie a disposizione, la mancanza di linee guida condivise sulle modalità di attuazione degli interventi;
  - la disparità di trattamento nei criteri di selezione assunti dalle procedure concorrenziali attivate che hanno determinato, in taluni casi, la selezione quali beneficiari dei finanziamenti, soggetti che non rientrano nelle mappature regionali, dunque non possiedono i requisiti minimi stabiliti dall'Intesa del 27 novembre 2014;
  - la scarsa integrazione strategica e complementarietà finanziaria tra il Piano e altri piani/programmi nazionali e/o regionali;
  - una ridotta capacità delle procedure e dei processi attuati di garantire, nella logica della sussidiarietà verticale, l'integrazione tra i diversi livelli di governo della materia;
  - la scarsa capacità del Piano di influenzare le politiche regionali/locali che, pertanto, rimangono caratterizzate da una notevole differenziazione dei sistemi di intervento rispetto a tutte le priorità tematiche[1];
  - la scarsa capacità delle procedure adottate nel Piano di stimolare processi di scambio e di confronto sulle *best practices* e la conseguente messa a sistema dei processi e delle esperienze che hanno conseguito risultati migliori;
  - la limitata capacità del Piano di riconoscere e valorizzare adeguatamente la competenza e l'esperienza sia delle Regioni e degli Enti Locali, sia delle associazioni femminili/femministe che hanno da sempre gestito la materia, soprattutto nella fase di pianificazione e valutazione degli interventi.

  Si sottolinea, inoltre, che la "*logica a progetti*", sottesa alle procedure di attuazione del Piano, se non implementata con continuità temporale rischia di **compromettere la sostenibilità finanziaria e sociale delle azioni intraprese e dei risultati che sono stati conseguiti**. Una condizione che appare purtroppo avere caratterizzato il passaggio dal Piano oggetto di valutazione a quello del 2017-2020, il cui avvio ritardato ha comportato un periodo di stallo nei finanziamenti con un effetto di discontinuità di prestazione e sistematicità nelle modalità di intervento.

Nella consapevolezza che la realizzazione di un equilibrio tra tutte le istanze istituzionali, ai vari livelli di governo, e le istanze sociali richiede un percorso lungo e particolarmente complesso, peraltro ancora incompiuto anche nell'ambito delle politiche sociali regolate dalla legge 328/2000, **si ritiene indispensabile procedere con un potenziamento complessivo della pianificazione e della governance in materia**, capitalizzando le best practices realizzate sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza maschile sulle donne 2015-2017, nell'ottica di concretizzare il principio delle *politiche globali e coordinate* fortemente raccomandato dalla Convenzione di Istanbul.

Si esprimono, dunque, le seguenti **indicazioni di policy**, utili a orientare la prossima programmazione in corso di elaborazione.

[1] Fa eccezione l'implementazione del sistema di rilevazione dei dati per il quale è stato costruito un processo di confronto che, in questa sede, è stato valorizzato come *best practices*.

Superare le criticità evidenziate nell'impianto strategico e programmatico, prevedendo una maggiore definizione dei seguenti elementi:

i. un'analisi di contesto delle criticità che, partendo dai territori, metta in evidenza le aree tematiche su cui si ritiene necessario intervenire in maniera prioritaria;
ii. un plafond finanziario complessivo da mettere a disposizione in un arco temporale di programmazione articolato su un periodo di almeno 4/5 anni;
iii. la definizione secondo un quadro logico organizzato in termini di: obiettivi generali e specifici; risorse finanziarie disponibili ripartite per priorità di azioni; interventi che si prevede di attuare; descrizione dei contenuti e delle modalità di attuazione in coerenza con i risultati che si intende conseguire; tempistica di attuazione; soggetti responsabili dell'attuazione; procedure per identificare/selezionare i soggetti attuatori (beneficiari) dei progetti da finanziare. In caso di riparto delle risorse alle Regioni, si raccomanda che la tempistica tenga in debito conto le regole di armonizzazione dei bilanci pubblici cui le stesse Regioni e gli Enti Locali sono soggette, al fine di evitare ritardi nell'attuazione da parte di questi ultimi;
iv. la tipologia di interventi da comprendere nel Piano, considerando i seguenti indirizzi:
    - destinare una particolare attenzione agli interventi di prevenzione della violenza sulle donne, al fine di superare una logica di intervento emergenziale e intervenire sul problema alle sue radici;
    - privilegiare una logica di stabilizzazione dei servizi e degli interventi, maggiormente in grado di garantire la sostenibilità sociale del sistema;
    - dare la priorità alle azioni di sistema che possono contribuire a garantire l'uniformità di orientamento e intervento su tutto il territorio nazionale nella gestione delle politiche di prevenzione, protezione e punizione;
    - predisporre apposite linee guida che esprimano indirizzi e/o raccomandazioni cui deve ispirarsi l'azione, attraverso processi condivisi che partano dalle esperienze realizzate nei territori e che valorizzino l'apporto delle Regioni, degli Enti Locali e delle associazioni femminili/femministe;
    - rafforzare le azioni di sistema, ponendo una specifica attenzione alla risoluzione delle problematiche sollevate da una scarsa integrazione delle politiche antiviolenza con le politiche sociali, del lavoro e socio-sanitarie nonché con quelle abitative e formative, in modo da ottimizzare gli investimenti attuati grazie al piano e quindi il loro impatto.

Favorire una maggiore complementarietà strategica e finanziaria tra il Piano e altri Piani/programmi elaborati a livello nazionale, anche sulla base di risorse dell'UE, al fine di dare attuazione alle disposizioni della legge 119/2013 e di ottimizzare le risorse a disposizione. Alcuni esempi di opportunità che possono essere sfruttate sono: il Fondo sociale plus (FSE +); il Fondo Europeo di sviluppo regionale (FESR); i fondi previsti dal programma Next Generation EU e, tra questi, il "*Recovery, Resilence and Facility*" sulla cui base il Governo italiano ha predisposto apposite linee guida; la *Strategia nazionale per la parità di genere*, in corso di elaborazione coerentemente con le indicazioni della strategia europea 2020-2025. A questi si aggiungono ulteriori specifici Fondi, tra i quali si citano: il Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI); la Strategia Nazionale delle Aree Interne; il Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Si raccomanda, inoltre, di destinare un'attenzione particolare al supporto delle amministrazioni regionali e locali all'utilizzo di tale opportunità, anche attraverso l'elaborazione di linee guida e/o raccomandazioni in merito.

Strutturare processi di governance, scambio e condivisione che valorizzino l'apporto delle amministrazioni regionali e locali e dell'associazionismo femminile/femminista. Si ritiene indispensabile che nel nuovo Piano siano definiti più puntualmente alcuni aspetti essenziali che regolano i rapporti e le modalità di lavoro tra i diversi soggetti responsabili dell'attuazione del Piano, ovvero si presti attenzione alla definizione puntuale dei meccanismi di governance interna e esterna (chi fa cosa, con quali modalità, con quali risultati attesi in termini di rendicontazione di quanto fatto, ecc…) e di governance interistituzionale (quali strumenti e processi possono consentire il coordinamento dei vari soggetti responsabili dell'attuazione delle politiche, la condivisione delle decisioni, il monitoraggio e la valutazione degli esiti degli interventi, ecc…). All'interno di tale ridefinizione, si raccomanda di valorizzare l'esperienza e la conoscenza di cui sono depositarie le amministrazioni regionali e locali e l'associazionismo femminile/femminista,

attraverso un loro coinvolgimento sostanziale, sistematico e continuativo sia nella fase di progettazione del nuovo Piano che nelle fasi di attuazione, gestione, monitoraggio e valutazione degli interventi previsti. In questo ambito sarebbe auspicabile avviare una riflessione comune a tutti i livelli di governo (nazionale, regionale e locale) al fine di trovare soluzioni idonee a superare il problema della scarsità delle risorse umane dedicate alla violenza e a consentire il riorientamento dei sistemi di intervento entro una logica di efficientamento.

Potenziare le azioni in corso relativamente alla costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi, garantendo altresì un'adeguata pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni riguardanti processi, attività realizzate e risultati conseguiti. Sulla base di quanto proposto sul tema da IRPPS-CNR e di quanto previsto dall'attuale Convenzione con Formez PA, assumere come specifica azione all'interno del nuovo Piano la realizzazione operativa di un sistema unico di monitoraggio degli interventi, capace di rappresentare in maniera esaustiva le attività realizzate e i risultati raggiunti. Per la realizzazione di un tale sistema si dovrebbe procedere attraverso un effettivo e sostanziale coinvolgimento dei suoi potenziali "stakeholders", identificabili in organismi di governance rappresentativi (qual è, attualmente, il Comitato Tecnico) e nelle Regioni.

Con riguardo la valutazione, si ritiene opportuno che, almeno nella prima fase di implementazione del Piano, l'analisi valutativa si concentri sull'implementazione degli interventi in maniera tale da, ove necessario, ri-orientare i processi in modo da renderli conformi agli obiettivi previsti. Anche in questo caso, si ritiene indispensabile salvaguardare la prospettiva partecipata più volte richiamata, predisponendo percorsi stabili e continuativi con Regioni, Enti Locali e associazioni femminili/femministe – queste ultime, anche per il tramite degli organismi regionali di governance.

Infine, rispetto alla pubblicità e trasparenza, si suggerisce di prevedere nel nuovo Piano una specifica azione finalizzata a garantire l'adeguata comunicazione delle azioni programmate e di quelle attuate, dei risultati raggiunti e degli esiti della valutazione condotta.

EXECUTIVE SUMMARY (EN)

This report presents the results of the evaluation of the *Extraordinary Action Plan on Male Violence against Women 2015-2017*, which aimed to **analyze the activities carried out and the results achieved** to understand if, and how, the interventions were effective and to identify possible improvements.

In particular, it presents an overall analysis of the Plan - and the procedures that implemented it - and it performs an analysis of the interventions according to the following **thematic areas**: information and awareness-raising actions of population; promotion, in the education sector, of training on the issue of prevention and fight against sexual and gender-based violence, on the issues of gender equality and on the culture of respect; specialized training for service providers who - in various capacities - come into contact with victims of sexual and gender-based violence; strengthening anti-violence centres and the services of assistance and protection for the victims of gender-based violence and stalking; collection and processing of data on violence against women; implementation of programmes aimed at teaching perpetrators of domestic violence to adopt non-violent behaviour in interpersonal relationships with a view to preventing further violence and changing violent behavioural patterns.

For each thematic areas, the report analyzes the activities carried out and the results achieved; also, it evaluate the overall performance of the interventions in relation to the following **evaluation dimensions**:

1. the efficiency of the processes and interventions carried out;

2. the effectiveness of the interventions, aimed at verifying to what extent the interventions were able to achieve the expected results;

3. social and financial sustainability, aimed at verifying the ability of the interventions to maintain the results unchanged over time, therefore beyond its conclusion.

Therefore, a total of **35 evaluation questions** were elaborated, which guided the process of evaluation and identification of possible improvements.

From a methodological point of view, a mixed methods approach was taken, based on the use of the following **investigation tools and techniques**:

- ✓ Desk analysis (qualitative and quantitative) of the documentation regarding the various procedures that have been activated to implement the Plan (see Annex 1 to this report)
- ✓ the realization of a field survey that involved 17 Regions, both for the reconstruction of the interventions carried out with the funds of the Plan and for the joint reflection on the capacity of the Plan to guarantee the global and coordinated policies that the Istanbul Convention recommends (see annex 2 to this report);
- ✓ the realization of a field survey which involved a further 74 beneficiaries of the funds allocated by the Plan (specialist support services, public authorities, for-profit enterprises, non-profit organizations), aimed at evaluating the activities carried out and the results achieved (see annex 3 to this report)
- ✓ a further study based on: a survey involving 13 experts from civil society organizations through in-depth interviews and focus groups; a desk analysis of the main reports that civil society organizations have drawn up over the years on anti-violence policies and of the First Baseline Report of the Istanbul Convention, prepared by Grevio for verifying the adherence of Italian policies to the guidelines (see annex 4 to this report);
- ✓ finally, an in-depth interview with the National Institute of Statistics on the construction of the gender-based violence national database.

The **main results** of the analysis in relation to the evaluation questions are so summarized.

The Plan had **two main merits**: it launched a dialogue process between central and local public institutions and associations committed to combating gender-based violence on the methods of managing a social problem that, up until that moment, was faced in a non-systemic manner; furthermore, it has allocated additional public financial resources on the issue of violence against women which, next to regional and local ones, have contributed to evolving knowledge of the phenomenon, to support the strengthening and development of the activities already implemented and, above all, to allow the experimentation of new methods of intervention.

Based on the analysis conducted, the **degree of effectiveness** of the interventions carried out **is particularly significant**. The added value of national funds specifically concerned:

a) the construction of a rich offer of opportunities and services;
b) the learnings that have been gained from the experiences achieved, which make it possible to qualify the offer of services and interventions;
c) the processes of dialogue that the Plan has stimulated in the territories, both between the subjects who are commonly involved in anti-violence networks, and between them and a series of social, institutional and economic actors competent in the various subjects considered in the projects (such as communication, support for migrants, the judicial and business system, etc.);
d) the effectiveness of the interventions carried out, in terms of the ability to reach the final recipients in line with the project's forecasts.

A further strength of the Plan concerned its ability to activate important **participatory processes** which, in addition to having generated significant outputs, can be taken as a model to be transferred to other areas of action:

- the work of the "*National Observatory on the phenomenon of violence*" - composed of representatives of regional and local administrations and of the organizations of the civil society - which led to the elaboration of the '*Path for women who are subjected to violence' for healthcare facilities and hospitals* (approved on 24.11.2017) and of the national strategy on violence against women, contained in the *National Strategic Plan on male violence against women 2017-2020* (approved on 23.11.2017);
- the project on the construction of the National Data Bank on gender-based violence, managed by the National Institute of Statistics, which envisaged the involvement of the Regions, female and feminist associations and the managing bodies of anti-violence centers and shelters present throughout the national territory, for the preparation of the survey tools now used in the specific surveys on specialist support services.

Consistent with the learning function of the evaluation, the critical issues that characterized both the setting and the implementation of the Plan were carefully analyzed, in order to reflect on possible solutions for overcoming the identified critical issues. In this way, it was intended to provide the information that may be useful for the Department for Equal Opportunities of the Prime Minister's Office in the preparation of the next Plan for the period 2021-2023, currently underway.

The following areas for improvement have been identified.

- The **strategic and programmatic framework**. The criticalities refer to the lack of the *logical framework* of the Plan, which does not allow to understand the programmatic intentions and the ways in which these intentions are translated into actions. The elements that are missing are: the critical issues and context needs that motivate the interventions; the motivation of the priorities of the intervention; the definition of specific objectives and of the expected results; the timing of each intervention; the subjects responsible for their implementation; the administrative procedures to be activated; the distribution of the funds in the planned interventions; the declination of the governance model. The poor definition of the logical framework of the interventions reflected on the poor connection between what was envisaged in the Plan and what was subsequently achieved and on the poor management and administrative efficiency.
- **The lack of an adequate monitoring system**, which negatively affects the possibility of:
  i. acquire the information necessary to implement a governance model suitable for managing the problems that the complexity of policies to combat violence against women entails;
  ii. reorient strategic planning and operational programming towards a system of interventions that responds more adequately to the ultimate purpose that the policies set, namely the reduction / elimination of violence against women;
  iii. return to stakeholders data and information that enhance the commitment of institutions in the fight against gender-based violence, in line with the obligations of transparency and accountability provided for by the Italian law;
  iv. fulfill the information debts that the national and european legislation require.

  The gaps in the monitoring system also affect the possibility of carrying out an adequate **assessment of gender-based violence policies**, lacking the data that are essential to express judgments of effectiveness and efficiency.
- The last area of improvement refers to issues that highlight a **not fully completed application of the provisions of Law 119/2013**, in relation to the following mandates of the Plan: guarantee homogeneous actions in the national territory; enhance the contribution of the administrations concerned and of women's associations involved in the fight against violence.

  With respect to the latter area, the analysis highlighted the following critical issues on which to focus attention:
  - the notable territorial heterogeneity in the intervention on most of the priorities that the Plan has proposed to address, which is combined with a non-optimal use of available financial resources and the lack of shared guidelines on how to implement interventions
  - the poor ability of the Plan and its implementation to integrate the interventions, both at a strategic and financial level, with other national plans or programs, combined with a reduced ability to ensure integration between the different levels of governance of the matter, in the logic of subsidiarity
  - the poor ability of the Plan and its implementation to influence regional / local policies, which remain characterized by a significant differentiation of intervention systems on almost all strategic priorities[2]
  - the limited ability of the Plan and its implementation to stimulate exchange and dialogue processes on best practices and to stimulate the systematization of the processes and experiences that have achieved better results
  - the limited ability of the Plan and its implementation to adequately recognize and value the expertise and experience of both the Regions / Local Bodies and the women's organizations that have always

[2] With the exception of the implementation of the data collection system for which it was built an effective social dialogue.

managed the matter, in the various phases of the planning and implementation process of the interventions.

It is also emphasized that the "*logic for project*" (underlying the implementation procedures of the Plan), if not implemented with temporal continuity, risks **compromising the financial and social sustainability of the actions undertaken and the results that have been achieved**. A condition that, unfortunately, have characterized the transition from the Plan 2015-2017 to that of 2017-2020, whose delayed start resulted in a deadlock in loans with a negative effect of discontinuity in performance and systematic intervention methods.

With the awareness that achieving a balance between all institutional and social instances requires a long and particularly complex path – that even in the context of social policies regulated by law 328/2000 is still unfinished – **it is considered essential to proceed with an overall betterment of planning and governance**, through the capitalization of the best practices implemented on the Plan and with the aim to concretize the principle of *comprehensive and co-ordinated policies* strongly recommended by the Istanbul Convention.

Therefore, the following **policy suggestions** are expressed, with the aim of guiding the next programming under development.

Overcoming the critical issues in the strategic and programmatic framework, providing for a greater definition of the following elements:

a) a preliminary analysis of the critical issues and of the needs which, starting from the territories, highlights the priority areas on which it is necessary to intervene in priority;
b) the financial funds to be made available and the reference time frame, considering that a 4-5 year program is preferable, to ensure adequate continuity to the interventions;
c) the logical framework of the Plan, in terms of: general and specific objectives; financial resources and their distribution in the actions that are planned; description of the contents and methods of implementation of the intervention; expected results; timing of implementation; subjects responsible for implementation; administrative procedures to select the subjects who carry out the activities. In the event of allocation of resources to the Regions, it is recommended that the timing takes into account the harmonization rules of public budgets to which the Regions and Local Authorities are subject, in order to avoid delays in implementation by the latter;
d) the type of interventions to be included in the Plan, considering the following suggestions:

- pay particular attention to interventions to prevent violence against women, in order to overcome an emergency logic and to intervene on the roots of the problem;
- overcome the "logic for projects" to move to a logic of stable services and interventions that can guarantee the social sustainability of the system;
- give priority to actions that can guarantee uniformity of intervention throughout the national territory in the management of policies against gender-based violence, such as the predisposition of guidelines that express guidelines and/or recommendations which must inspire the action, through shared processes that start from the experiences made in the territories and that enhance the contribution of the Regions, Local Authorities and women's organizations;
- devote specific attention to solving the problems created by a poor integration of anti-violence policies with other sectoral policies (social and socio-health, housing, employment, justice, immigration, education, training, protection and safety) which can negatively affect the effectiveness of the interventions carried out at local level.

Promote greater strategic and financial complementarity between the Plan and other Plans drawn up at national level, also using EU resources, in order to implement the provisions of Law 119/2013 and to optimize the resources available. Some examples of opportunities that can be exploited are: the Social Fund plus (ESF +); the European Regional Development Fund (ERDF); the Next Generation EU Program and, among these funds, the "Recovery, Resilence and Facility" and the specific guidelines that the Italian

Government arranged on the basis of this; the National Strategy for Gender Equality, which is being drawn up in line with the indications of the european strategy for 2020-2025. Then there are further specific funds, including: the Asylum, Migration and Integration Fund (FAMI); the National Strategy of Internal Areas; the National Plan of action and interventions for the protection of the rights and development of children in developmental age. It is also suggested to pay particular attention to the support of regional and local administrations in the use of these opportunities, also with the development of guidelines and/or recommendations in this regard.

Structuring governance processes that enhance the contribution of regional and local administrations and women's associations. It is essential that the new Plan defines more precisely some aspects that regulate the relationships and working methodology between the various subjects responsible for the implementation of the Plan. These aspects are: the precise definition of internal and external governance mechanisms (who does what, with what modalities, with what expected results, etc ...) and interinstitutional governance (tools and processes that can allow coordination between the various subjects, method of sharing of decisions, method of monitoring and evaluation of interventions, etc ...). In this redefinition, it is appropriate to enhance the experience and knowledge of regional and local administrations and of female / feminist organizations, through their substantial, systematic and continuous involvement in the phases of planning, implementation, management, monitoring and evaluation of planned interventions. The process used to involve stakeholders in the construction of the National Data-bank of gender-based violence can be taken as a model. Furthermore, it is suggested to start a common reflection at all levels of government (national, regional and local) to overcome the problem of the scarcity of human resources dedicated to violence and to allow the reorientation of intervention systems within a logic of efficiency.

Strengthen the actions dedicated to the construction of a system for monitoring and evaluating interventions, also ensuring adequate publicity, transparency and dissemination of information regarding processes, activities and results achieved. Based on the guidelines drawn up by IRPPS-CNR and the provisions of the current Agreement with Formez PA, it is considered essential to strengthen the actions dedicated to the construction of a monitoring system for interventions, envisaging it as a specific action within the new Plan. The monitoring system must be capable of exhaustively representing the activities carried out and the results achieved.

For the implementation of such a system, it is recommended to provide for an effective and substantial involvement of potential "stakeholders", ie the representative governance bodies (such as the current Technical Committee of the Plan) and the Regions.

In relation to the evaluation of the interventions, it is considered appropriate that the evaluation focuses mainly on the analysis of the processes and of the implementation, in order to highlight the critical issues and re-orienting processes to make them compliant with objectives. The evaluation can thus provide elements to support decisions and transparency. Also in this case, it is considered essential to safeguard a participatory perspective, arranging stable and continuous paths with Regions, Local Bodies and women's organizations.

Finally, in order to achieve the objective of accountability, it is suggested that the new Plan provide for a specific action aimed at ensuring adequate publicity of the planned actions, the actions implemented and the results achieved, making all useful documentation available.

INDICE

PREMESSA **16**

1. IL PROCESSO DI VALUTAZIONE **17**
1.1 Obiettivi e assunti teorici 17
1.2 Aree tematiche, oggetti, dimensioni e domande di valutazione 18
1.3 Metodi, strumenti e tecniche 22

2. ANALISI E VALUTAZIONE DEL PIANO STRAORDINARIO **25**
2.1 Quali sono i principali punti di forza e i limiti del Piano d'azione Straordinario, anche alla luce degli orientamenti della Convenzione di Istanbul? 25
2.2 Quali procedure e processi ha attivato il Dipartimento per le Pari Opportunità per dare attuazione agli orientamenti del Piano Straordinario? Quali le priorità di intervento che sono state affrontate? 26
2.3 Quali sono stati gli obiettivi o le azioni che, in sede di attuazione, sono stati affrontati in modo limitato? 28
2.4 Quali e quanti sono i soggetti che hanno contribuito a dare attuazione al Piano? 29
2.5 Chi sono i destinatari degli interventi? 30
2.6 Risultano adeguati i livelli di integrazione e complementarietà tra il Piano e altri piani/programmi nazionali e territoriali? 30
2.7 Quanto le procedure attuative del Piano sono state in grado di garantire azioni omogenee di intervento su tutto il territorio nazionale? 32
2.8 Quanto il Piano nazionale ha influenzato le politiche regionali /locali e come è avvenuta la condivisione di buone pratiche tra questi due livelli d'intervento? 36
2.9 Quanto i processi attivati dal Piano sono stati in grado di valorizzare l'apporto delle associazioni che hanno esperienza e competenza nell'ambito della violenza sulle donne? 38
2.10 Quale è la percezione di sostenibilità degli interventi attuati e dei risultati raggiunti? 39
2.11 Qual è il principale apprendimento di natura gestionale che può essere dedotto dall'esperienza maturata nell'attuazione del Piano? 41

3. VALUTAZIONI TEMATICHE **41**
3.1 La sensibilizzazione della collettività sul fenomeno della violenza contro le donne 41
3.1.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di sensibilizzare la popolazione sul fenomeno della violenza contro le donne? *41*
3.1.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti? *41*
3.1.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti? *42*
3.1.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi? *44*

3.2 La diffusione nelle scuole di una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne 45
3.2.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di diffondere nelle scuole una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne? *45*
3.2.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti? *45*
3.2.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti? *47*
3.2.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi? *48*

3.3 La formazione di tutte le professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere e domestica 50
3.3.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di formare tutte le professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere? *50*
3.3.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti? *50*
3.3.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti? *51*
3.3.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi? *51*

3.4 Potenziamento del sistema di protezione e di re-inserimento sociale delle donne vittime di violenza 52
3.4.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di potenziare il sistema di protezione e reinserimento sociale delle donne vittime di violenza? *52*
3.4.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari? *53*
3.4.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti? *55*
3.4.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi? *58*

3.5 Costruzione e implementazione di un sistema di raccolta dati sul fenomeno 61
3.5.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di implementare un sistema di raccolta dati sul fenomeno? *61*
3.5.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti? *61*
3.5.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti? *62*
3.5.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi? *62*

3.6 Implementazione di interventi dedicati al recupero degli uomini maltrattanti 64
3.6.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di implementare interventi per il recupero degli autori di violenza? *64*
3.6.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti? *64*
3.6.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti? *65*
3.6.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi? *67*

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE 69

5. INDICAZIONI DI POLICY 73

ALLEGATI

All. 1 "Le azioni programmate a valere sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere", di Francesco Gagliardi e Lorella Molteni

All. 2 "Il DPCM del 25 novembre 2016 di riparto delle risorse previste dal paragrafo 4 del Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere", di Lorella Molteni

All. 3 "Gli avvisi del 2016 e 2017 finanziati con le risorse previste dal paragrafo 4 del Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere", di Luciana de Pascale

All. 4 "Il punto di vista dell'associazionismo femminile", di Chiara Carbone

All. 5 "Le fonti informative del Rapporto di Valutazione", di Lorella Molteni

WP5

Piano straordinario 2015-2017

Rapporto di valutazione finale sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017

Premessa

Il presente rapporto costituisce il secondo deliverable del Work Package 5 "*La valutazione delle realizzazioni e dei risultati del Piano d'azione Straordinario 2015-2017 contro la violenza sessuale e di genere*" (d'ora in poi, anche solo Piano).

In coerenza con quanto definito dal "*Programma esecutivo dell'accordo tra il DPO e IRPPS-CNR in materia di monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*" [CNR-IRPPS 2017] e con i criteri precisati nel successivo "*Piano delle valutazioni delle WP5 e WP6 del programma allegato all'Accordo DPO e CNR-IRPPS in materia di monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*" [Gagliardi 2018], la finalità della valutazione è di comprendere se e quanto gli interventi implementati dal Piano sono stati in grado di contribuire al conseguimento degli obiettivi che erano stati fissati. Rispetto agli interventi non conclusi, ci si propone di comprendere il grado di realizzazione degli interventi, i risultati parziali conseguiti, le problematicità incontrate nella fase di attuazione e le modalità/azioni che sono state implementate per il loro superamento.

Il rapporto è così strutturato. Il primo paragrafo descrive il percorso di valutazione sotto il profilo teorico e metodologico, riprendendo dapprima quanto programmato nel "*Piano delle valutazioni delle WP5 e WP6*" sopra citato in riferimento agli assunti, alle aree tematiche indagate e alle dimensioni e domande di valutazione e specificando, successivamente, gli strumenti e le tecniche utilizzate per elaborare i giudizi valutativi. I capitoli successivi articolano, per ogni area tematica e per ogni dimensione di valutazione, le risposte alle domande di valutazione previste: il capitolo 2 effettua, dunque, un'analisi e valutazione del Piano nel suo complesso, mentre nel capitolo 3 si affronta la valutazione delle singole aree tematiche in cui è articolato il Piano. Gli ultimi capitoli, alla luce dei risultati della valutazione, delineano le principali conclusioni e alcune indicazioni di policy che possono consentire di riorientare la prossima pianificazione in maniera da renderla più efficace ed efficiente.

Costituiscono parte integrante del Rapporto i seguenti allegati, che vengono descritti al par. 1.3:

- ✓ all. 1 – "*Le azioni programmate a valere sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere*", che rivede ed integra il *Primo Rapporto di Valutazione* [Gagliardi Molteni 2019c] alla luce di alcuni dati e informazioni che è stato possibile aggiornare nel frattempo;
- ✓ all. 2 – "*Il DPCM del 25 novembre 2016 di riparto delle risorse previste dal paragrafo 4 del Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere*", che descrive i risultati di un'indagine ad hoc che ha coinvolto le Regioni;
- ✓ all. 3 – "*Gli avvisi del 2016 e 2017 finanziati con le risorse previste dal paragrafo 4 del Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere*", che descrive i risultati di un'indagine ad hoc condotta su due avvisi adottati dal DPO per dare attuazione agli orientamenti del Piano;
- ✓ all. 4 – "*Il punto di vista dell'associazionismo femminile*", che descrive i risultati di un'ulteriore indagine ad hoc che ha coinvolto alcune testimoni privilegiate delle organizzazioni della società civile;
- ✓ infine, l'ultimo allegato riporta il dettaglio delle fonti informative (bibliografiche e normative) trasversali a tutti i rapporti elaborati.

1. Il processo di valutazione

1.1 Obiettivi e assunti teorici

L'accordo tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali [2017] propone un forte accento sulla centralità dei processi valutativi quali fondamentali strumenti di "*knowledge management*" a disposizione del DPO e degli altri soggetti interessati, a vario titolo, all'attuazione dei Piani, anche al fine di migliorare l'esecuzione, l'efficienza, l'efficacia e la qualità dei progetti implementati. In coerenza con tale orientamento, il successivo "*Programma esecutivo dell'accordo tra il DPO e IRPPS-CNR in materia di monitoraggio, valutazione e analisi degli interventi di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne*" si propone, attraverso un insieme di attività di ricerca-azione, di fornire un quadro conoscitivo e scientificamente fondato, utile a definire e accompagnare l'implementazione delle politiche contro la violenza sulle donne, nella finalità di rafforzarne gli effetti e le ricadute, anche alla luce degli impegni assunti dal Nostro Paese con l'adesione alla Convenzione di Istanbul [Consiglio d'Europa 2011a].

In tale quadro, dunque, la valutazione assume innanzitutto due funzioni principali:

- una funzione di apprendimento, basata sulla raccolta di informazioni utili a comprendere se e come gli interventi funzionano/hanno funzionato (*learning*);
- una funzione di orientamento delle politiche (*policy and program design*)[3].

Con riferimento specifico al Piano Straordinario, il Programma esecutivo sopra citato ha previsto lo sviluppo della valutazione secondo due direttrici: una prima, finalizzata a soddisfare una esigenza conoscitiva riguardo al come gli interventi previsti nel Piano 2015-17 sono stati attuati, in termini di analisi di efficacia ed efficienza delle modalità organizzative e delle procedure operative adottate; la seconda, volta ad analizzare i risultati e gli effetti conseguiti dagli interventi realizzati a valere sui fondi erogati sul Piano (il cosa si è prodotto), allo scopo di comprendere se e quanto gli interventi implementati sono stati in grado di contribuire al conseguimento delle priorità e degli obiettivi del Piano. Il "*Piano delle valutazioni delle WP5 e WP6*" [Gagliardi 2018], appositamente predisposto per dettagliare le analisi e le valutazioni da svolgere in coerenza con il mandato valutativo, assume dunque come principale obiettivo della valutazione del Piano Straordinario "la **valutazione degli effetti** ottenuti", precisando che tale valutazione è finalizzata sia ad una quantificazione della relazione causa/effetto generata dagli interventi, sia ad una stima qualitativa delle ricadute degli interventi realizzati[4].

Rispetto alle previsioni del *Piano delle valutazioni*, tuttavia, durante il percorso di valutazione sono emerse due constatazioni che hanno sollecitato una maggiore centratura della valutazione sulle due finalità sopra richiamate – *learning* e *policy design* – dando dunque una sottolineatura minore alla valutazione degli effetti ottenuti:

a) la prima constatazione riguarda lo stato di attuazione degli interventi: diversi interventi previsti dal Piano sono risultati ancora in corso nel 2020 – anno in cui sono state condotte le indagini valutative previste – anche per effetto dei ritardi maturati nell'adozione delle procedure attuative del Piano (si veda l'all. 1). Non essendo possibile, se non in maniera parziale, determinare le ricadute degli interventi realizzati, ci si è concentrati maggiormente su una valutazione dell'implementazione, volta all'individuazione di quegli elementi e fattori di successo e di insuccesso a cui è possibile riferirsi per condurre un'azione di revisione degli interventi verso soluzioni ed assetti di maggiore efficacia;

b) la seconda constatazione riguarda la manifesta impossibilità di restituire dati che consentano una "quantificazione della relazione causa/effetto generata dagli interventi": un problema che, come si è avuto modo di osservare in più occasioni [Gagliardi e Molteni 2018, 2019a, 2019b, 2019c], è determinato dalla mancanza di un sistema di monitoraggio unico degli interventi in grado di garantire omogeneità nelle informazioni fornite.

Non da ultimo, proprio per sopperire alle lacune evidenziate alla lettera b), una finalità collaterale del lavoro di analisi e valutazione è stata quella di ricostruire un quadro informativo utile ad assolvere i debiti

[3] Sulle funzioni della valutazione si rimanda a Palumbo [2001].

[4] Si chiarisce, a questo proposito, che il mandato valutativo ha escluso la valutazione dell'impatto prodotto in termini di riduzione della violenza contro le donne, in quanto si tratta di un effetto che è possibile misurare solo dopo un significativo periodo di tempo (almeno 3/5 anni) dalla conclusione del Piano, e su cui agiscono inoltre una serie di fattori e condizioni che rendono difficile stabilire il nesso causale tra gli interventi del piano e l'effetto ottenuto. Sulla valutazione dell'impatto si rimanda, tra gli altri, a UVAL [2011].

informativi previsti dalla normativa nazionale ed europea, ovvero la relazione alle Camere sull'attuazione del Piano, prevista dalla legge 119/2013 (comma 3 dell'art. 5), e il rapporto periodico che la Convenzione di Istanbul richiede agli Stati aderenti in relazione alle iniziative avviate per attuare i diversi articoli della Convenzione stessa[5].

Le finalità conoscitive anzidette richiamano dunque i seguenti approcci teorici che hanno guidato il processo di valutazione:

a) l'approccio denominato "*process/implementation evaluation*", il cui scopo è quello di determinare se le attività sono state/sono realizzate come previsto e di descrivere i risultati prodotti a valere sul Piano. Il focus dell'analisi è rappresentato dai sistemi di gestione e attuazione degli interventi, analizzandone gli aspetti di carattere procedurale e operativo e verificando l'avanzamento dei risultati pianificati ad inizio programmazione, al fine di identificare fattori di successo e di debolezza e suggerire l'introduzione di correttivi e miglioramenti per la riproposizione delle misure. Questo tipo di valutazione rappresenta, come si è detto, uno strumento per rendere conto di quanto è stato fatto all'interno del quadro strategico delineato dal Piano, nell'ottica dell'accountability e della trasparenza, ma ha anche assunto la funzione collaterale di contribuire a costruire una base informativa fondamentale per la strutturazione del percorso di indagine valutativa;

b) il secondo approccio, denominato "*theory-driven evaluation*", si concentra sulla comprensione del perché gli interventi hanno o non hanno funzionato come previsto, spiegando i processi che hanno prodotto determinate evidenze. Questo approccio intende quindi entrare nella "scatola nera" delle politiche per capire cosa consente a determinati interventi di funzionare e in quali circostanze. Inoltre, vuole investigare i meccanismi del cambiamento e comprendere le condizioni, anche di contesto, che intervengono nell'influenzare determinati outcome.

1.2 Aree tematiche, oggetti, dimensioni e domande di valutazione

Sotto il profilo metodologico, in coerenza con gli approcci/finalità appena descritti, il percorso di valutazione si è articolato definendo dapprima le aree tematiche e gli oggetti di valutazione e, successivamente, le dimensioni e le domande di valutazione.

Le aree tematiche e gli oggetti di valutazione ricalcano rispettivamente le priorità e le finalità previste dal Piano Straordinario, come esposto in tabella 1.1 che ne fornisce una rappresentazione sintetica.

Tab. 1.1 Aree tematiche e oggetti di valutazione

Area tematica	Oggetto di valutazione
Sensibilizzazione della collettività sul fenomeno della violenza contro le donne	Aumentare nella popolazione italiana la consapevolezza della violenza che colpisce le donne attraverso l'implementazione di specifiche campagne di informazione
Diffusione nelle scuole di una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne	Prevenire, attraverso un'azione capillare di sensibilizzazione, informazione e formazione degli studenti delle scuole di ogni ordine e grado, ogni forma di discriminazione di genere e di violenza nei confronti delle donne, anche attraverso un'adeguata valorizzazione della tematica nei libri di testo. In questo ambito, di rilievo la formazione dei docenti sui temi della violenza, delle pari opportunità e della discriminazione di genere
Formazione di tutte le professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere e domestica	Potenziare le competenze degli operatori della rete antiviolenza e fornire una visione comune fondata sulla cultura di genere e l'adozione di un linguaggio ed una metodologia condivisi, per creare una prospettiva unitaria nelle azioni di contrasto alla violenza, in grado di valorizzare il ruolo di tutti i soggetti coinvolti a vario titolo, nel rispetto degli specifici ambiti di competenza

[5] Si deve, peraltro, evidenziare che la mancanza di un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche nazionali contro la violenza sulle donne è stata oggetto di attenzione da parte del Gruppo di Esperti sugli interventi contro la violenza nei confronti delle donne (GREVIO) che, incaricato dal Consiglio d'Europa di verificare l'adozione delle prescrizioni previste dalla Convenzione di Istanbul nei paesi firmatari, nel suo Rapporto di valutazione di base sull'Italia [2020] ha espresso una ferma raccomandazione alle autorità italiane affinché si impegnino a implementare a tutti i livelli di governo (centrale, regionale e locale) un sistema armonizzato di monitoraggio delle misure attuate per prevenire e combattere la violenza contro le donne (cfr. paragrafo 44 del Rapporto).

Area tematica	Oggetto di valutazione
Potenziamento del sistema di protezione delle donne vittime di violenza e di re-inserimento sociale	Migliorare l'efficacia degli interventi implementati per proteggere le donne vittime di violenza e sostenere l'empowerment delle donne, anche attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte e le associazioni e gli organismi del privato sociale, operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza e ai loro figli
Costruzione e implementazione di un sistema di raccolta dati sul fenomeno	Pervenire ad una migliore conoscenza del fenomeno della violenza di genere per consentire di individuare le tendenze in atto e gli effetti delle politiche adottate, nonché di prospettare politiche nuove
Implementazione di interventi dedicati al recupero degli uomini maltrattanti	Migliorare l'efficacia degli interventi per il recupero e l'accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza contro le donne al fine di limitare i casi di recidiva

Il passaggio successivo ha previsto l'identificazione delle dimensioni di valutazione, in coerenza con le finalità della valutazione e dall'approccio teorico descritto in apertura. Le dimensioni sono le seguenti:

1. l'analisi delle realizzazioni e dei risultati ottenuti;
2. la valutazione dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione degli interventi;
3. la valutazione dell'efficacia degli interventi, volta soprattutto a verificare in che misura gli interventi in oggetto sono stati in grado di conseguire le finalità che, in coerenza con gli obiettivi del Piano, le procedure attuative proponevano (efficacia interna); la valutazione dell'efficacia esterna, ovvero della misura in cui gli interventi sono stati in grado di rispondere ai bisogni dei destinatari determinando il cambiamento desiderato, è stata trattata unicamente in relazione alla percezione dei soggetti attuatori degli interventi;
4. la sostenibilità sociale e finanziaria, finalizzata a valutare la capacità degli interventi di mantenere i risultati inalterati nel tempo, dunque oltre alla sua conclusione.

A seguire, il percorso di valutazione ha previsto la formulazione di **domande di valutazione**. Come è stato sottolineato in diversi documenti in materia, riferiti ad esempio alla programmazione dell'Unione Europea, "*una valutazione che pone domande rilevanti, realistiche e circoscritte ha molte più possibilità di fornire informazioni e analisi utili per influenzare i percorsi di sviluppo definiti da programmi operativi*" [UVAL 2005; UVAL, INEA, ISFOL 2004]. L'utilità delle domande di valutazione è quella di non disperdere l'azione valutativa, circoscrivendone il campo d'interesse su quegli ambiti di conoscenza che consentono di far emergere l'efficacia e l'eventuale valore aggiunto delle iniziative attuate e di acquisire gli elementi conoscitivi utili a definire, se opportuno, i correttivi necessari al superamento di criticità e difficoltà incontrate. Le domande di valutazione rappresentano quindi le questioni fondamentali a cui fare riferimento per l'avvio del processo valutativo delle aree tematiche e degli oggetti di valutazione identificati più sopra.

Prima di presentare il dettaglio delle domande di valutazione cui si risponderà nei prossimi capitoli (tab. 1.2), si deve precisare che rispetto al *Piano delle valutazioni* [Gagliardi 2018] si sono rese necessarie alcune modifiche, volte a mettere maggiormente in evidenza alcuni aspetti che, nel percorso di indagine, sono emersi come significativi. Tali modifiche erano state, peraltro, già previste nel suddetto piano delle valutazioni, laddove si afferma che "*le domande qui riportate rappresentano solo una prima individuazione delle questioni di maggior rilievo nell'ambito della valutazione e potranno essere oggetto di successiva revisione, verifica e puntualizzazione sulla base dell'evoluzione del quadro di riferimento e di quanto emergerà in fase di analisi valutativa, nonché dal confronto diretto con gli stakeholder*" [*ibidem*: 7]. Le modifiche al *Piano delle valutazioni* sono rappresentate nella tab. 1.2.

Tab. 1.2 Area tematica, dimensioni e domande di valutazione

Area tematica	Dimensione dell'analisi valutativa	Domande di valutazione
Il Piano, nel suo complesso	***Questioni generali. Efficacia ed efficienza delle procedure attuative. Sostenibilità dei risultati raggiunti***	❖ Quali sono i principali punti di forza e i limiti del Piano d'azione Straordinario, anche alla luce degli orientamenti della Convenzione di Istanbul? ❖ Quali sono state le procedure e i processi che il Dipartimento per le Pari Opportunità ha attivato per dare attuazione agli orientamenti del Piano Straordinario? Quali le priorità di intervento che sono state affrontate? ❖ Quali sono stati gli obiettivi o le azioni che, in sede di attuazione, sono stati affrontati in modo limitato? ❖ Quali e quanti sono i soggetti che hanno contribuito a dare attuazione al Piano? ❖ Chi sono i destinatari degli interventi? ❖ Risultano adeguati i livelli di integrazione e complementarietà tra il Piano e altri piani/programmi nazionali e territoriali? ❖ Quanto le procedure attuative del Piano sono state in grado di garantire azioni omogenee su tutto il territorio nazionale? ❖ Quanto il Piano nazionale ha influenzato le politiche regionali /locali e come è avvenuta la condivisione di buone pratiche tra questi due livelli d'intervento? ❖ Quanto i processi del Piano sono stati in grado di valorizzare l'esperienza delle associazioni che hanno esperienza e competenza nell'ambito della violenza sulle donne? ❖ Quale è la percezione di sostenibilità degli interventi attuati e dei risultati raggiunti? ❖ Qual è il principale apprendimento di natura gestionale che può essere dedotto dall'esperienza maturata nell'attuazione del Piano?
Sensibilizzazione sul fenomeno della violenza contro le donne	***Analisi delle realizzazioni e dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi***	❖ Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di sensibilizzare la popolazione al fenomeno della violenza contro le donne? ❖ Quali sono le tipologie di intervento che i soggetti attuatori hanno pianificato? ❖ Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?
	Analisi dell'efficacia rispetto agli obiettivi specifici previsti	❖ Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?
Diffusione nelle scuole di una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne	***Analisi delle realizzazioni e dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi***	❖ Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di diffondere nelle scuole una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne? ❖ Quali sono le tipologie di intervento che i soggetti attuatori hanno pianificato? ❖ Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?
	Analisi dell'efficacia rispetto agli obiettivi specifici previsti	❖ Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?

Area tematica	Dimensione dell'analisi valutativa	Domande di valutazione
Formazione di tutte le professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere	***Analisi delle realizzazioni e dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi***	❖ Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di formare tutte le professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere? ❖ Quali sono le tipologie di intervento che i soggetti attuatori hanno pianificato? ❖ Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?
	Analisi dell'efficacia rispetto agli obiettivi specifici previsti	❖ Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?
Potenziamento del sistema di protezione e di re-inserimento sociale delle donne vittime di violenza	***Analisi delle realizzazioni e dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi***	❖ Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di potenziare il sistema di protezione e reinserimento sociale delle donne vittime di violenza? ❖ Quali sono le tipologie di intervento che i soggetti attuatori hanno pianificato? ❖ Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?
	Analisi dell'efficacia rispetto agli obiettivi specifici previsti	❖ Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?
Costruzione e implementazione di un sistema di raccolta dati sul fenomeno	***Analisi delle realizzazioni e dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi***	❖ Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di implementare un sistema di raccolta dati sul fenomeno? ❖ Quali sono le tipologie di intervento che i soggetti attuatori hanno pianificato? ❖ Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?
	Analisi dell'efficacia rispetto agli obiettivi specifici previsti	❖ Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?
Implementazione di interventi per il recupero maltrattanti	***Analisi delle realizzazioni e dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi***	❖ Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di implementare interventi per il recupero degli autori di violenza? ❖ Quali sono le tipologie di intervento che i soggetti attuatori hanno pianificato? ❖ Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?
	Analisi dell'efficacia rispetto agli obiettivi specifici previsti	❖ Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?

1.3 Metodi, strumenti e tecniche

L'impostazione teorica appena delineata ha presupposto l'integrazione di strumenti e tecniche che si rifanno a metodologie quantitative e qualitative (*mixed methods*). La cosiddetta "triangolazione"[6] si è realizzata da un lato tramite il riferimento ad approcci differenti che orientano la selezione del materiale rilevante per l'indagine e l'interpretazione delle evidenze empiriche ottenute (*Theory triangulation*), dall'altro lato attraverso l'uso di tecniche entro la stessa famiglia di metodi – qualitativi da un lato, quantitativi dall'altro – (*whitin method*) e la combinazione di metodi e tecniche di famiglie differenti (*accross method*) (*Methodological triangulation*). La triangolazione consente di conseguire una maggiore certezza della validità e dell'attendibilità dei risultati ottenuti in quanto se i risultati derivano dalla convergenza di approcci metodologici diversi, allora si hanno maggiori garanzie circa la loro validità ed attendibilità in quanto l'uso combinato consente di far leva sui punti di forza dei diversi strumenti impiegati, minimizzando gli effetti derivanti dai punti deboli di ciascuno di essi. Si deve, a questo proposito, evidenziare che la mancanza di un sistema di monitoraggio in grado di restituire informazioni di tipo quantitativo ha avuto come esito uno sbilanciamento verso metodologie di tipo qualitativo, salvo alcune elaborazioni che sono state effettuate a partire dall'analisi secondaria dei dati relativi agli interventi programmati/realizzati.

Di seguito si descrivono, in sintesi, gli strumenti e le tecniche utilizzate nella valutazione del Piano.

Innanzitutto, è stata effettuata un'**analisi desk** della documentazione fornita dal DPO in merito alle diverse procedure che sono state attivate per dare attuazione al Piano, volta a ricostruire un quadro utile da un lato a colmare le lacune informative finora presenti, dall'altro a pianificare il disegno delle indagini valutative. Si tratta, in particolare, di un'analisi quali-quantitativa di tutte le proposte progettuali e dei programmi esecutivi presentati dai soggetti attuatori degli interventi e, in parte, delle relazioni intermedie e finali. I primi esiti di tale lavoro sono stati presentati nel *Primo Rapporto sul Piano d'azione Straordinario* [Gagliardi Molteni 2019c]; il quadro delineato è stato successivamente aggiornato con l'ulteriore documentazione analizzata nel corso del 2020 e riportato nell'***allegato 1*** a questo rapporto, al quale si rimanda per le precisazioni di tipo metodologico e ogni informazione utile a circostanziare le analisi e i giudizi qui riportati. Si precisa che l'analisi rappresenta in maniera esaustiva la programmazione attuativa del Piano, mentre soffre di alcune lacune su quanto è stato effettivamente realizzato e sull'avanzamento finanziario, vista la mancanza di un sistema di monitoraggio unico degli interventi.

In secondo luogo, nel quadrimestre settembre-dicembre 2020 è stata realizzata un'**indagine di campo che ha coinvolto le Regioni**. L'indagine si è proposta innanzitutto di sistematizzare il quadro degli interventi attuati a valere sul DPCM del 25 novembre 2016 di riparto delle risorse previste dal paragrafo 4 del Piano d'azione Straordinario e di effettuare un approfondimento valutativo. In secondo luogo, si è posta l'obiettivo di riflettere sulla capacità del Piano di garantire le *politiche globali e coordinate* che la Convenzione di Istanbul raccomanda. Si evidenzia, a tal proposito, che il coinvolgimento delle Regioni nella valutazione del Piano è stato un passaggio imprescindibile in quanto, avendo la competenza in materia ed essendo intervenute nella sua regolazione ben prima dello Stato, dispongono di un patrimonio conoscitivo ed esperienziale indispensabile ad esprimere valutazioni sulle politiche nazionali. Rimandando all'***allegato 2*** a questo rapporto per l'analisi puntuale che è stata svolta sulle azioni realizzate nell'ambito del Piano e per ogni altra informazione utile a circostanziare i giudizi qui riportati, si deve precisare in questa sede che è stato possibile avere un confronto con le referenti di 17 delle 19 Regioni beneficiarie dei finanziamenti[7].

È stata, poi, realizzata un'**indagine di campo rivolta ai beneficiari dei fondi stanziati sugli avvisi** adottati dal Dipartimento per le Pari Opportunità **nel 2016 e 2017**, i cui esiti sono riportati nell'***allegato 3*** a questo Rapporto. Complessivamente sono state effettuate 74 interviste in profondità riferite ad altrettanti progetti finanziati, che rappresentano oltre il 28% dei progetti realizzati/in corso di realizzazione su tali avvisi. Rimandando all'allegato per le specifiche metodologiche dell'indagine, è utile in questa sede evidenziare che nella selezione dei soggetti da coinvolgere nell'indagine si è utilizzato un criterio di eterogeneità, funzionale ad avere una rappresentazione di tutti i punti di vista sul tema. Le principali caratteristiche dei soggetti attuatori e dei progetti considerati sono infatti le seguenti:

---

[6] Sul concetto di triangolazione la letteratura disponibile è molto vasta in quanto tale concetto è strettamente connesso ai nodi epistemologici e metodologici della dialettica quantità/qualità, che attraversano diverse discipline. Si suggerisce, in particolare, la lettura di Saiani [2001] che propone una disamina del concetto applicata ai processi valutativi.

[7] Precisamente, non è stato possibile avere un confronto con le referenti delle politiche antiviolenza delle Regioni Campania e Sicilia.

- l'eterogeneità rispetto alla natura giuridica dei titolari del progetto (capofila): sono infatti comprese 53 organizzazioni non profit, di cui 35 con competenze in materia di contrasto alla violenza di genere, sostegno, protezione e assistenza delle donne vittime di violenza e dei loro figli e con esperienza almeno quinquennale nell'impegno contro la violenza alle donne e 18 organizzazioni che si occupano, più in generale, della difesa dei diritti umani o sociali, oppure operano nell'ambito della promozione sociale e culturale. A seguire, il 10,8% ha come capofila un ente territoriale o locale (nello specifico, 6 Comuni e 2 province), l'8,1% dei progetti un'organizzazione con scopo di lucro, il 4% altri enti pubblici (come ospedali e aziende sanitarie), infine il 5,4% dei progetti è stato proposto da Università ed enti di ricerca;
- l'ampiezza dei partenariati costruiti per la realizzazione del progetto: 6 progetti su 10 presentano partenariati medio-piccoli, con al massimo 4 soggetti oltre al capofila e il 13,7% partenariati di dimensioni più ampie (fino a 15 partner); il 21,9% dei progetti analizzati, al contrario, non ha visto la costituzione di partenariati;
- la collocazione territoriale del soggetto capofila di progetto: la distribuzione dei progetti analizzati vede una prevalenza di progetti che insistono nelle regioni centrali (28, pari al 36,5% del totale) e meridionali (25,7%); il Nord Ovest è rappresentato con 12 progetti (16,2%), il Nord-est con 11 progetti (14,9%), e le isole con 5 progetti (6,7%). Vi è, tuttavia, da osservare che quasi un quarto dei progetti indagati (18) ha un respiro interregionale o nazionale, ovvero coinvolge destinatari di altre Regioni italiane e il 16,4% dei progetti analizzati coinvolge destinatari di altre Province della stessa Regione.

Si deve evidenziare che l'indagine menzionata ha visto una partecipazione superiore alle aspettative, anche considerando il periodo delicato in cui è stata svolta, ovvero in piena emergenza sanitaria da Sars-Cov-2 (marzo-settembre 2020). Il tasso di caduta è stato molto contenuto in quanto i rifiuti all'intervista sono stati solo 4 e hanno, peraltro, riguardato 2 scuole che si trovavano in un momento particolarmente critico di riorganizzazione didattica per l'emergenza sanitaria e 2 soggetti che hanno rinunciato al finanziamento. Ma aldilà dell'aspetto numerico, nel corso degli incontri si è avuto modo di cogliere un desiderio generalizzato di valorizzare i progetti che sono stati realizzati e l'apprezzamento per la realizzazione di un'indagine che concedeva lo spazio necessario per riflettere sull'esperienza e analizzarne i risultati. Come si avrà modo di vedere dalle analisi effettuate, i soggetti che hanno realizzato gli interventi, indipendentemente dalla natura giuridica, hanno infatti lamentato l'assenza di occasioni strutturate per condividere le problematiche e le possibili soluzioni e anche i punti di forza di modelli di intervento che possono essere messi a sistema e replicati in altri contesti. In alcuni casi è stata inoltre evidenziata l'importanza di monitorare l'impatto delle iniziative per comprendere se possono o meno generare processi di cambiamento; infine, in altri casi è stato posto l'accento sull'importanza che vengano "controllati" progetti finanziati su fondi pubblici.

Un ulteriore approfondimento ha coinvolto **testimoni privilegiati del privato sociale** attivo nell'ambito della violenza di genere e della difesa dei diritti umani. Sono state, a tal proposito, realizzate 3 interviste in profondità e un *focus group* che ha coinvolto in due sessioni di lavoro 10 referenti di alcune organizzazioni femminili/femministe che operano sul territorio nazionale. A tal proposito si deve precisare che questa linea ha avuto la finalità generale di riflettere sulle criticità e sui punti di forza della pianificazione nazionale in materia di prevenzione e contrasto alla violenza di genere, più che di pervenire alla valutazione delle realizzazioni e dei risultati raggiunti. Le interviste preliminari che si sono realizzate nel mese di giugno 2020 hanno, infatti, evidenziato che la mancanza di trasparenza e pubblicità sia di quanto programmato sia di quanto realizzato a livello nazionale, rende oggettivamente complesso il loro contributo ad una riflessione cosi specifica. Si è, pertanto, proposta la realizzazione di un focus group, di natura sperimentale, basato sulla discussione delle criticità di contesto che il Piano 2015-2017 (e il successivo Piano 2017-2020) avrebbe dovuto affrontare, per comprendere se e come tali criticità possano ritenersi superate. La discussione, dunque, ha gravitato intorno ad un elenco di criticità di contesto ricavato da un'**analisi desk** – altrove presentata [Boffo, Gagliardi e Molteni 2019] e successivamente integrata – sui principali rapporti che le organizzazioni attive nell'ambito della prevenzione della violenza e della protezione delle donne hanno elaborato nel corso degli anni [Action Aid 2018, 2019, 2020; Associazioni di Donne coordinate da DiRE 2018; Piattaforma Italiana "*CEDAW: Lavori in corsa*" 2018] e sul Primo Rapporto elaborato dal Grevio per la verifica dell'aderenza delle politiche italiane agli orientamenti della Convenzione di Istanbul [Consiglio d'Europa 2020]. I risultati dell'indagine e l'elenco dettagliato delle fonti cui ci si è riferiti per l'elaborazione delle criticità di contesto sono presentati all'***allegato 4***.

È stato, infine, realizzato un approfondimento valutativo con ISTAT rispetto alla costruzione della banca dati sul fenomeno della violenza di genere: si è ritenuto indispensabile il coinvolgimento dell'Istituto

nell'indagine sia per l'importanza assegnata dal Piano a questa priorità di intervento, sia per i risultati particolarmente significativi che sono stati conseguiti.

In chiusura, sono doverose alcune precisazioni che attengono alle difficoltà incontrate nello svolgimento delle indagini di campo e alle conseguenze che queste hanno determinato *in itinere* sulla revisione del disegno originario. Tali difficoltà sono essenzialmente riconducibili ai seguenti fattori.

Il primo attiene al fatto che la partenza delle indagini di campo, pianificata per il mese di marzo 2020, è coincisa con l'inizio della pandemia da Sars-Cov-2. Le restrizioni imposte dai decreti ministeriali e regionali rispetto alla mobilità e la situazione di emergenza che tutti i soggetti selezionati si sono trovati a gestire, ha determinato innanzitutto la necessità di sostituire gli incontri *vis a vis* con le videoconferenze; questa costrizione, pur non avendo comportato conseguenze di rilievo sulla qualità delle informazioni raccolte, ha sicuramente contribuito a rendere più difficoltosa l'organizzazione degli incontri e a dilatare i tempi dell'indagine. Sull'indagine relativa agli avvisi del 2016 e 2017, che ha visto una larga quota di referenti di progetto di sesso femminile, gran parte delle interviste sono slittate al mese di maggio in quanto, soprattutto nel periodo del *lockdown*, le referenti si sono ritrovate a vivere una *doppia presenza* particolarmente complessa: oltre al lavoro a domicilio, che già ha richiesto una riorganizzazione non indifferente, le donne si sono ritrovate a gestire contemporaneamente i figli, peraltro coinvolti nella didattica a distanza, e i familiari. Analoghe considerazioni possono essere fatte per l'indagine che ha coinvolto le Regioni, in quanto le referenti regionali hanno attraversato un periodo molto intenso di riorganizzazione delle modalità di lavoro e anche di riorganizzazione e supporto della rete dei servizi specializzati. Un'ulteriore conseguenza particolarmente importante della pandemia sanitaria è stata la rinuncia alla realizzazione di una specifica indagine di campo sui beneficiari dei finanziamenti dell'avviso rivolto alle scuole del 2016, che si è rivelata impraticabile in quanto gli istituti scolastici sono stati fortemente assorbiti dalla riorganizzazione del nuovo assetto didattico imposto dai decreti ministeriali e regionali[8].

Il secondo fattore di difficoltà è da mettere in relazione alle revisioni del Progetto Esecutivo dell'Accordo DPO-IRPPS CNR e alle numerose attività aggiuntive che sono state offerte dal Progetto Viva (cfr. All. 1, par. 7.4.1). Fattori che hanno limitato la possibilità di realizzare approfondimenti valutativi specifici inizialmente pianificati con alcuni soggetti che hanno avuto, a diverso titolo, un ruolo nell'attuazione del Piano. Nello specifico, solo per citarne alcuni, è il caso di: l'ANCI, quale referente privilegiato per le politiche antiviolenza dei Comuni; i componenti dell'Osservatorio Nazionale contro la violenza sulle donne e dell'attuale Comitato Tecnico del Piano 2017-2020; l'Arma dei Carabinieri e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, titolari degli Accordi con il DPO; il MIUR, rispetto alle azioni coerenti con il Piano rivolte a scuole e docenti.

L'ultima limitazione è da riferire all'impossibilità di apprezzare appieno, nell'analisi valutativa presentata di seguito, alcuni dei risultati dell'indagine di campo pianificata nel Piano delle Valutazioni. Il riferimento va ai viaggi studio nelle strutture del territorio italiano (centri/servizi antiviolenza, strutture di ospitalità e programmi di trattamento per autori di violenza) e ai focus group finalizzati a delineare punti di forza e debolezza delle reti antiviolenza (anche in riferimento al rapporto tra servizi specializzati e generali) che, a causa della complessità delle attività propedeutiche alla realizzazione delle visite di studio e delle restrizioni imposte dalla pandemia da Sars-Cov-2, si sono chiusi contestualmente alla presentazione del presente rapporto.

Pur con queste limitazioni, si è comunque ritenuto che la platea di *stakeholders* coinvolti – complessivamente, **105 soggetti** di varia natura – e i materiali raccolti ed elaborati grazie alle indagini realizzate consegnino un bagaglio di informazioni particolarmente rilevante, tale da sostenere l'elaborazione di giudizi valutativi sufficientemente robusti.

[8] Sono stati, a questo proposito, contattati 2 istituti scolastici che, proprio in ragione di tali difficoltà, hanno rifiutato di partecipare all'indagine.

2. Analisi e valutazione del Piano Straordinario

2.1 Quali sono i principali punti di forza e i limiti del Piano d'azione Straordinario, anche alla luce degli orientamenti della Convenzione di Istanbul?

Il Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere, adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2015 e registrato dalla Corte dei Conti il 25 agosto 2015 rappresenta la prima risposta dell'Italia alla *governance* del problema della violenza contro le donne che, dopo la ratifica della Convenzione di Istanbul avvenuta con legge n. 77 del 27 giugno 2013, era divenuta ormai urgente. Pur con il notevole ritardo maturato nella sua adozione, che era stata prevista all'art. 5 dal decreto-legge n. 93 del 14 agosto 2013 (convertito il 15 ottobre 2013 nella legge n. 119), il Piano ha avuto il pregio di rappresentare un segnale di interesse del Governo per la questione della violenza sulle donne[9] e un primo tentativo di delineare le modalità di *governance* del problema e degli ambiti di intervento prioritari.

A fronte di questi elementi positivi l'analisi valutativa condotta ha evidenziato alcune problematicità. Un primo limite emerso riguarda l'adozione di un impianto strategico scarsamente definito e di una struttura che rende il Piano più un documento di indirizzo che un vero e proprio programma di interventi. Nel complesso, infatti, come raccomandato dagli strumenti internazionali in materia, il Piano adotta un approccio basato sui diritti umani che porta ad assumere la violenza maschile come una violazione di questi diritti delle donne e afferma quindi una forma di discriminazione di genere che affligge la società in maniera strutturale e non meramente episodica [Centro Diritti Umani Università di Padova 2018]. Tuttavia, nonostante il titolo faccia riferimento alla violenza di genere, il testo del Piano si rivolge essenzialmente al fenomeno della violenza maschile nei confronti delle donne, non completamente assimilabile al concetto di violenza di genere che la Convenzione di Istanbul propone [*ibidem*]. Inoltre, il Piano non fornisce una definizione completa di violenza che rimandi a tutte le possibili forme in cui può manifestarsi e manca di riferimenti all'intersezionalità della violenza che la Convenzione di Istanbul invece raccomanda di considerare adeguatamente.

Sotto il profilo della strategia, particolarmente carente risulta il riconoscimento del ruolo e della competenza dei centri antiviolenza che, pur se accennato negli obiettivi, si perde completamente nella declinazione degli interventi, anche di quelli relativi al sistema di protezione delle donne vittime di violenza che si è storicamente alimentato del patrimonio di sapere e di pratiche prodotto dal movimento delle donne e dell'impegno culturale e politico delle associazioni femministe. Sempre con riguardo la logica strategica adottata, non risultano adeguatamente valorizzate le 4P (prevenzione, protezione e sostegno delle vittime, perseguimento dei colpevoli e politiche integrate) previste dalla Convenzione di Istanbul. La **prevenzione** si struttura negli ambiti della comunicazione, dell'educazione nelle scuole e della formazione, riservando un'attenzione particolare all'ambito della comunicazione tramite i media ma trascurando la declinazione di interventi in particolari contesti (come i luoghi di lavoro o di aggregazione, i percorsi universitari, ecc…) o rivolti a particolari fasce di soggetti (come gli uomini, le donne con particolari vulnerabilità, i magistrati, ecc..). Il riferimento al recupero dei maltrattanti non è compreso, come suggerito dalla Convenzione di Istanbul, nella prevenzione della violenza, bensì nell'asse punizione, sottintendendo in tal modo un approccio ancora basato sulla criminalizzazione della violenza maschile e non sul riconoscimento delle radici socio-culturali della violenza, basate su pregiudizi, costumi, tradizioni e pratiche che evidenziano un pregiudizio di inferiorità della donna.

La **protezione** si articola negli assi relativi alla valutazione del rischio, al soccorso e al reinserimento socio-lavorativo, di cui sono fornite anche linee guida; non vengono declinati obiettivi rispetto all'accesso ai centri antiviolenza e alle case rifugio, al numero verde antiviolenza, al supporto legale, alla tutela dei minori vittime di violenza assistita o subìta. La **punizione** degli autori di violenza, come si è detto, è declinata esclusivamente nei programmi di recupero dei maltrattanti, ignorando tutta una serie di interventi attuabili per migliorare le capacità di tutela e protezione delle donne vittime di violenza del settore sicurezza e del sistema giudiziario. Infine, sulla creazione di politiche integrate e coordinate, è prevista la costruzione di una banca dati sul fenomeno della violenza di genere coerente con le richieste della Convenzione di Istanbul, ma non

[9] In realtà, già la legge n. 244 del 2007 (finanziaria 2008) all'art. 2 comma 463 aveva previsto l'istituzione di un fondo con una dotazione di 20 milioni di euro destinato ad un piano contro la violenza alle donne, successivamente adottato con DPCM del 11.11.2010. Del "*Piano nazionale contro la violenza di genere e lo stalking*" [Presidenza del Consiglio dei Ministri 2010] non sono tuttavia disponibili informazioni sulle modalità attuative, sugli interventi realizzati e sui risultati raggiunti.

viene destinata un'attenzione adeguata alla ricerca sul fenomeno, né al monitoraggio e alla valutazione degli interventi, di cui ci si limita ad attribuirne diretta responsabilità all'Osservatorio nazionale.

Con riguardo la struttura, il Piano è poco coerente con le raccomandazioni internazionali. Come si è argomentato in termini più articolati nell'all. 1 a questo Rapporto, il Piano manca di quegli elementi essenziali necessari per definire il *quadro logico* degli interventi previsti. Salvo per la costruzione della banca dati sul fenomeno, non è stata effettuata un'analisi di contesto a partire dalla quale definire le criticità del sistema e le azioni da intraprendere per il loro superamento, né una valutazione della rilevanza, fattibilità, impatto ed efficienza degli interventi al fine di selezionare le priorità su cui concentrarsi. A parte la declinazione di priorità e finalità molto generali, non sono indicati gli obiettivi specifici, i risultati attesi, gli stanziamenti finanziari, le responsabilità e le procedure con cui si intende dare attuazione agli interventi previsti, gli indicatori di riferimento per il monitoraggio e la valutazione degli interventi [Centro Diritti Umani Università di Padova 2018; Corte dei Conti 2016].

Questi limiti hanno influito sul "disallineamento" tra le azioni che il Piano prevedeva di attuare e quanto è stato realmente attuato. Inoltre, tali limiti, uniti alla scarsa trasparenza rispetto alle procedure attivate per dare attuazione agli indirizzi del Piano e alla mancata predisposizione di un adeguato monitoraggio degli interventi, si riflettono sulla capacità di ricostruire adeguatamente e in maniera esaustiva quanto è stato realizzato, valorizzando dunque sia l'impegno del Governo in materia, sia i risultati ottenuti dal Piano.

Infine un'ulteriore criticità riferisce il modello di *governance multilivello* degli interventi che, solo accennato, manca di fatto di una definizione dei processi con cui si intende lavorare in maniera coordinata con tutti gli attori impegnati a diverso titolo nel contrasto al fenomeno, ivi compresi i tavoli di coordinamento territoriali istituiti per agevolare gli indirizzi di programmazione, di monitoraggio e valutazione delle politiche di contrasto e trattamento della violenza contro le donne.

2.2 Quali procedure e processi ha attivato il Dipartimento per le Pari Opportunità per dare attuazione agli orientamenti del Piano Straordinario? Quali le priorità di intervento che sono state affrontate?

Gli indirizzi strategici del Piano Straordinario sono stati attuati mediante **6 Protocolli di Intesa e relativi Accordi** che la Ministra delegata per le pari opportunità e il Dipartimento Pari Opportunità hanno sottoscritto con altrettanti soggetti istituzionali, **tre avvisi pubblici** di respiro nazionale e la **ripartizione alle Regioni** di parte dei fondi stanziati[10].

La tabella 2.1 dettaglia, in ordine cronologico, tali procedure, le priorità di intervento e le specifiche finalità di ogni procedura. Visto il disallineamento tra le finalità del Piano e le procedure attivate (cfr. risposta alla domanda 2.1), tra le priorità di intervento e/o le finalità degli interventi se ne ritrovano alcune che non erano esplicitate nel Piano (come "l'assistenza ai minori vittime di violenza assistita"; "studi e ricerche"; "valutazione dei Piani nazionali" e alcune linee dell'Avviso del 2017).

Tab. 2.1 Procedure attivate per dare attuazione al Piano, priorità di intervento, finalità

Procedura	Priorità di intervento	Finalità
Avviso per il potenziamento dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza e ai loro figli e per il rafforzamento della rete dei servizi territoriali, 8 marzo 2016	Potenziamento del sistema di protezione delle donne vittime di violenza e di re-inserimento sociale delle donne vittime di violenza; implementazione di interventi per il recupero maltrattanti; Assistenza ai minori vittime di violenza assistita	Implementazione di interventi per il recupero e l'accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza nelle relazioni affettive; potenziamento dei Centri di semi-autonomia per donne con figli minori vittime di violenza che abbiano già completato un percorso presso le case di accoglienza; supporto a i minori vittime di violenza assistita con servizi educativi e di sostegno scolastico; attivazione di percorsi di orientamento lavorativo rivolto alle donne ospiti dei Centri Antiviolenza e delle Case Rifugio
Avviso pubblico per la realizzazione di iniziative in ambito scolastico per l'attuazione del punto 5.2 del Piano di azione straordinario	Diffusione nelle scuole di una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne	Promuovere il rispetto reciproco; sensibilizzare ed educare le nuove generazioni per prevenire fenomeni di violenza, aggressività, bullismo e cyberbullismo; promuovere l'apertura al dialogo per conoscere e superare i conflitti interpersonali; realizzare contenuti innovativi e sperimentali per prevenire e combattere il

[10] Per chiarimenti sulle modalità di selezione delle procedure comprese nell'analisi si rimanda all'All. 1, par. 1.3.

Procedura	Priorità di intervento	Finalità
contro la violenza sessuale e di genere, 11 novembre 2016		fenomeno della violenza nell'ambito scolastico e tra le nuove generazioni in generale; favorire la creazione di una rete di scuole per implementare lo scambio e il confronto di conoscenze ed esperienze sviluppando ulteriormente l'educazione al rispetto del prossimo; favorire il benessere nelle relazioni interpersonali attraverso un ambiente accogliente e inclusivo
Protocollo di Intesa tra la Ministra con delega alle Pari Opportunità e la Presidente delle Ferrovie dello Stato italiane Spa del 25 novembre 2016	Sensibilizzazione e comunicazione	Dare ampia diffusione alle campagne di comunicazione rivolte alla popolazione
Protocollo di Intesa tra la Ministra con delega alle Pari Opportunità e la Presidente di Poste Italiane del 25 novembre 2016	Sensibilizzazione e comunicazione	Dare ampia diffusione alle campagne di comunicazione rivolte alla popolazione
Ripartizione dei fondi alle Regioni con DPCM 25 novembre 2016	Formazione, inserimento lavorativo e l'autonomia abitativa, l'implementazione dei sistemi informativi sul fenomeno della violenza sulle donne	Formazione del personale sanitario e socio-sanitario che presta servizio presso i Dipartimenti di emergenza e i Pronto soccorso degli ospedali e/o della rete antiviolenza; empowerment delle donne vittime di violenza; implementazione di sistemi informativi, al fine di agevolare la trasmissione alla Banca dati nazionale sul fenomeno della violenza
Protocollo di Intesa tra la Ministra con delega alle Pari Opportunità e la Ministra della Difesa del 25 novembre 2016 e successivo accordo di collaborazione tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'Arma dei Carabinieri di data 29 dicembre 2016	Studio e ricerca; formazione; educazione nelle scuole	Analisi dei fenomeni inerenti alla violenza di genere, con particolare riguardo agli atti persecutori e alle violenze sessualmente finalizzate; formazione o aggiornamento del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Arma e delle operatrici del numero di pubblica utilità 1522 sul fenomeno della violenza di genere; sviluppo di un percorso formativo di sensibilizzazione nelle scuole
Protocollo di Intesa tra la Ministra con delega alle Pari Opportunità e il presidente dell'Istat, del 25 novembre 2016 e successivo Accordo di collaborazione tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'Istituto Nazionale di Statistica del 27 marzo 2017	Banca dati sul fenomeno della violenza sulle donne	Monitorare il fenomeno attingendo ai diversi flussi informativi derivanti dai servizi e dalle istituzioni che intercettano il fenomeno e ad indagini di popolazione mirate alla rilevazione della prevalenza, dell'incidenza e delle caratteristiche del fenomeno
Accordo di collaborazione tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Consiglio Nazionale delle Ricerche-Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del 19 giugno 2017	Studio e ricerca; valutazione dei Piani Nazionali	Mappatura dei servizi territoriali specialistici e generali; analisi della loro funzionalità operativa; valutazione dei due Piani Nazionali contro la violenza sulle donne; supporto al DPO sugli orientamenti strategici del Piano 2017-2020
Avviso pubblico per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione della Convenzione di Istanbul, 20 luglio 2017	Potenziamento del sistema di protezione delle donne vittime di violenza e di re-inserimento sociale delle donne vittime di violenza; implementazione di interventi per il recupero maltrattanti; sensibilizzazione della collettività sul fenomeno della violenza contro le	Migliorare le modalità di inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza; dare supporto alle donne e a coloro che si identificano nel genere femminile detenute che hanno subìto violenza e sensibilizzare sul tema della violenza il contesto degli istituti penitenziari; implementare programmi di trattamento degli uomini maltrattanti; migliorare le capacità di presa in carico delle donne migranti, anche di seconda generazione, incluse le donne rifugiate vittime di violenza e di pratiche lesive; supportare, con metodologie innovative, le donne sottoposte anche a

Procedura	Priorità di intervento	Finalità
	donne e sensibilizzazione degli operatori dei settori dei media	violenza c.d. "economica"; sensibilizzare la popolazione alla prevenzione della violenza di genere.
Protocollo di Intesa tra la Ministra con delega alle Pari Opportunità e il Ministro dell'Interno del 25 novembre 2016 e successivo accordo di attuazione tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 28 dicembre 2017	Potenziamento del sistema di protezione delle donne vittime di violenza; formazione	Implementare la disponibilità di luoghi deputati all'ascolto delle vittime di violenza di genere presso i competenti Uffici della Polizia di Stato e promuovere interventi per rendere uniforme il setting di ascolto; sviluppare e diffondere linee guida dedicate alle modalità di ascolto delle vittime di violenza; diffondere a tutti gli operatori della Polizia di Stato la conoscenza delle metodiche di valutazione del rischio, per rafforzare la capacità predittiva volta ad attivare gli strumenti di protezione della vittima ritenuti più adeguati al singolo caso, comprese le valutazioni sull'efficacia degli ammonimenti del Questore; favorire la maturazione di un approccio di tipo olistico, che tenga conto delle esigenze connesse alle attività di "primo intervento", di tipo investigativo e di prevenzione, nonché della necessaria collaborazione multi-attoriale sul territorio

Sempre in termini di priorità d'intervento, nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale sul fenomeno della violenza (costituito secondo quanto previsto nel Piano il 21.11.2016[11]), sono stati attivati 3 gruppi di lavoro[12] che hanno portato alla redazione delle *Linee guida nazionali per il soccorso e l'assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza* – approvate con DPCM del 24.11.2017 e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 24 del 30 gennaio 2018 – e alla definizione della cornice strategica sulla cui base è stato elaborato il Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 – approvato il 23.11.2017.

Nell'ambito della priorità di intervento relativa alla diffusione nelle scuole di una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne, in coerenza con quanto esplicitato nel Piano sono state elaborate le *Linee Guida Nazionali (art. 1 comma 16 L. 107/2015) Educare al rispetto: per la parità tra i sessi, la prevenzione della violenza di genere e di tutte le forme di discriminazione* e realizzata la piattaforma, integrata nel portale del MIUR, dedicata all'*Educazione al rispetto reciproco, all'affettività, alle pari opportunità e alla lotta al bullismo e al cyberbullismo* (https://www.noisiamopari.it/) per la didattica multimediale rivolta a docenti delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado.

2.3 Quali sono stati gli obiettivi o le azioni che, in sede di attuazione, sono stati affrontati in modo limitato?

Le informazioni disponibili consentono di affermare che gran parte degli indirizzi del Piano ha trovato attuazione. Si evidenzia, tuttavia, che l'approccio alla valutazione del rischio, fondamentale per promuovere azioni protettive e di sostegno verso le donne a relativo maggiore pericolo di subire ulteriori violenze, non ha ricevuta un'adeguata declinazione nella fase attuativa del Piano. All'allegato D del Piano si riportano apposite linee guida che, tuttavia, "sono orientative e non vincolanti"; in esse si annuncia una fase di sperimentazione dello strumento "S.A.R.A. Pl.US" (Spousal Assault Risk Assessment PLury Users) da parte delle istituzioni e delle associazioni che lo utilizzeranno, mediante una analisi campionaria condotta per un periodo di almeno 24 mesi di effettivo utilizzo delle "Linee Guida". Fatte salve le azioni previste dall'Accordo con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, la sperimentazione delle metodiche di valutazione del rischio e la loro diffusione *alle operatrici e degli operatori che si trovano a trattare situazioni di violenza contro le donne (ivi compresi quelli afferenti al sistema penitenziario)* non ha successivamente trovato adeguata valorizzazione[13]. Si tratta di una carenza importante, visto che l'Intesa del 27 novembre 2014 relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza

[11] Organismo che, insieme alla Cabina di Regia interistituzionale costituita 25.07.2016, contribuisce alla *governance* del Piano.

[12] I gruppi hanno riguardato: la revisione normativa, la definizione di un percorso di tutela socio-sanitaria e la definizione della successiva Strategia nazionale sulla violenza contro le donne.

[13] Si deve evidenziare che alcuni progetti finanziati a valere sugli Avvisi Pubblici hanno proposto, tra le azioni previste, anche la sperimentazione di procedure di valutazione del rischio che, tuttavia, non hanno trovato sedi di discussione, nè sono state valorizzate e messe a sistema.

e delle Case rifugio, all'art. 5 comma 3, aveva previsto che i servizi specializzati si devono attenere alle indicazioni nazionali per la valutazione del rischio.

Non sono, inoltre, noti i processi, le procedure e i risultati delle seguenti azioni che il Piano intendeva portare avanti:

a. ampliamento dell'azione posta in essere dal DPO mediante il Protocollo d'Intesa sottoscritto il 2.02.2015 con l'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP), volto anche ad accelerare il ritiro delle pubblicità commerciali che sviliscono l'immagine della donna o che contengono immagini o rappresentazioni di violenza contro le donne o che istigano ad atti di violenza sulle donne;
b. elaborazione di linee guida per promuovere il "linguaggio di genere" presso la Pubblica Amministrazione, con particolare attenzione alla terminologia utilizzata negli atti normativi e negli atti amministrativi, nonché presso il settore dei media (in capo al gruppo di esperti sul linguaggio costituito il 26.02.2015); implementazione, monitoraggio e promozione di azioni positive conformi alle Linee guida, anche mediante il coinvolgimento dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (in capo all'Osservatorio nazionale sul fenomeno della violenza);
c. la definizione di percorsi di formazione sensibili al genere per docenti degli istituti scolastici neoassunti, in particolare attraverso l'introduzione di alcune ore di insegnamento all'interno delle 50 ore in modalità blended (25 ore in presenza e 25 ore a distanza) attualmente previste, e la previsione di una formazione dei docenti sull'identificazione dei segnali di violenza assistita;
d. la creazione di un apposito tavolo tecnico con editori aderenti all'AIE per la revisione e l'attualizzazione dell'esistente Codice di autoregolamentazione relativo al genere, quali azioni volte all'avvio di una riflessione sull'uso del linguaggio nei libri di testo e sui possibili stereotipi discriminatori che ne possano derivare;
e. la promozione e monitoraggio dell'utilizzo dei congedi retribuiti per le donne inserite nei percorsi di protezione disciplinati dal Decreto attuativo della Legge delega di riforma del mercato del lavoro (in capo all'Osservatorio nazionale sul fenomeno)[14];
f. come si è esplicato l'impegno del Dipartimento per le Pari Opportunità sul fronte della cooperazione internazionale, soprattutto rispetto alle collaborazioni avviate con i Paesi dell'America Latina e del Mediterraneo.

2.4 Quali e quanti sono i soggetti che hanno contribuito a dare attuazione al Piano?

I principali soggetti che hanno dato attuazione alle priorità previste dal Piano sono stati i seguenti[15]:

a. **6 titolari di** Accordi con il DPO, cui si aggiungono **2 soggetti** in convenzione sull'Accordo con IRPPS-CNR (Università Bicocca di Milano e ISSIRFA)[16];
b. **89 istituti scolastici** di ogni ordine e grado - in prevalenza scuole secondarie di II grado (60%) e istituti comprensivi (27,8%) - promotori di progetti di educazione rivolti a studenti, docenti e familiari;
c. **66 soggetti attuatori** dell'Avviso 2016, ovvero 47 organizzazioni senza scopo di lucro con consolidata esperienza almeno quinquennale nell'impegno contro la violenza sulle donne, 15 enti locali in forma singola o associata, 4 altri enti pubblici territoriali e non;

[14] Azione che, tuttavia, è stata ripresa e concretizzata dal successivo Piano Strategico 2017-2020.

[15] Si fa presente che il dato non tiene conto del fatto che uno stesso soggetto possa aver contribuito alla realizzazione di progetti finanziati su più avvisi/linee di intervento, ipotesi accertata per 35 soggetti che hanno beneficiato dei finanziamenti sugli avvisi 2016 e 2017, oppure su due linee dell'avviso 2017, oppure sugli avvisi e sui fondi ripartiti con DPCM 2015-2016. La quantificazione precisa è, infatti, complessa in quanto per i progetti proposti da enti gestori di centri antiviolenza e case rifugio a volte viene indicata l'associazione che lo gestisce, altre volte il Comune che ne è titolare, altre volte la denominazione del centro/casa. Inoltre, il dato può sottostimare la numerosità dei soggetti attuatori coinvolti in quanto: a) sugli avvisi pubblici, sono stati complessivamente censiti ben 1.095 partner di progetto che possono aver gestito in autonomia, a valere su accordi specifici, parte dei fondi assegnati; b) allo stesso modo, sul DPCM di riparto alle Regioni, i trasferimenti agli Enti Locali possono aver generato ulteriori passaggi di finanziamenti a soggetti terzi che, in mancanza di un sistema di monitoraggio adeguato, non è stato possibile censire.

[16] Non sono noti eventuali altri soggetti che, sugli altri accordi, hanno eventualmente contribuito alla realizzazione delle attività.

d. **195 soggetti attuatori** dell'Avviso 2017[17], composti in larga prevalenza organizzazioni senza scopo di lucro (126). A seguire in termini numerici, 27 istituti scolastici, università statali e non statali riconosciute, istituti di ricerca pubblici e privati, enti di formazione professionale; enti di formazione pubblici e privati; 24 enti locali, in forma singola o associata; 12 organizzazioni con scopo di lucro; 3 enti pubblici non territoriali; 2 soggetti di altra natura.

Sul DPCM di riparto alle Regioni, sono 229 i soggetti che, finora[18], hanno contribuito alla realizzazione degli interventi, ovvero:

a. **152 enti locali**, in forma singola o associata (Ambiti Territoriali, Ambiti Plus)
b. **48 enti gestori di centri antiviolenza e case rifugio, pubblici e privati**
c. **15 imprese, società in house** istituite e/o controllate dalla Regione, oppure **enti strumentali della Regione** di varia natura
d. **10 Aziende Sanitarie e/o ospedaliere**
e. **4 soggetti di altra natura**[19].

2.5 Chi sono i destinatari degli interventi?

I principali destinatari degli interventi realizzati/in corso di realizzazione a valere sul Piano 2015-2017 sono stati i seguenti:

a. Studenti e docenti delle scuole di ogni ordine e grado (avviso scuole 2016 – avviso 2017 – alcuni interventi realizzati dalle Regioni sul DPCM 25.11.2016);
b. Donne vittime di violenza (avviso Cav-CR 2016 - avviso 2017 - riparto alle Regioni);
c. Target specifici di vittime di violenza, maggiormente vulnerabili, come le persone che si identificano nel genere femminile ristrette in istituti penitenziari, donne migranti (anche di seconda generazione e/o rifugiate) o portatrici di disabilità, donne vittime di violenza economica (avviso 2017 e, in misura limitata, alcuni progetti dell'avviso Cav-CR 2016);
d. I minori, vittime di violenza assistita (avviso Cav-CR 2016)
e. Uomini autori o potenziali autori di violenza, anche ristretti in regime carcerario e/o padri (avviso Cav-CR 2016 - avviso 2017);
f. Operatori e professionisti dei soggetti istituzionali che, a vario titolo, partecipano alle reti territoriali (avviso Cav-CR 2016 - avviso scuole 2016 - avviso 2017 - riparto alle Regioni);
g. gruppi target specifici (come il personale degli istituti penitenziari, associazioni di migranti, comunità locali, bambini/e e giovani che frequentano associazioni, centri di aggregazione o gruppi informali, volontari e operatori del terzo settore, giornalisti e/o operatori della comunicazione, studenti, ricercatori, docenti universitari, amministratori locali, il sistema delle imprese, comunità terapeutiche, SerD, centri diurni o di residenzialità notturna, centri di salute mentale, centri di accoglienza stranieri, ecc…) (avviso Cav-CR 2016 - avviso 2017)
h. la cittadinanza intera (avviso Cav-CR 2016 - avviso scuole 2016 - avviso 2017).

2.6 Risultano adeguati i livelli di integrazione e complementarietà tra il Piano e altri piani/programmi nazionali e territoriali?

Sulla base dell'analisi dell'impianto strategico e delle procedure attuative, dei dati di monitoraggio e del confronto con le referenti regionali per le politiche antiviolenza si può ragionevolmente ritenere che i livelli di integrazione e complementarietà tra il Piano e altri piani o programmi nazionali e territoriali siano stati molto limitati.

---

[17] Il dato è stato aggiornato sulla base dei contatti avuti con 2 soggetti attuatori nel corso dell'indagine di campo, i quali hanno affermato di aver rinunciato al finanziamento. Non sono note eventuali ulteriori rinunce al finanziamento da parte di altri soggetti beneficiari.

[18] Il dato è aggiornato all'ultimo quadrimestre 2020, quando alcune Regioni stavano riprogrammando gli interventi e/o procedendo con l'affidamento degli incarichi; per la Regione Campania non è stato possibile pervenire ad un dato aggiornato. Si veda l'all. 2 al Rapporto di Valutazione per maggiori dettagli.

[19] La Regione Valle d'Aosta ha gestito in autonomia una parte degli interventi; un ente morale senza fini di lucro, accreditato per la formazione e individuato tramite MEPA (Regione Abruzzo); Anci Liguria; Ordine degli Avvocati (Regione Lombardia).

Rispetto all'impianto strategico, si è già avuto modo di rilevare che il Piano si caratterizza come documento di indirizzo nel quale sono assenti diversi elementi utili a precisare le intenzioni programmatiche, tra cui la questione della complementarietà con altri piani/programmi. Gli unici riferimenti rinvenibili riguardano il possibile utilizzo delle risorse messe a disposizione per la violenza di genere sul Piano Operativo Nazionale Inclusione del FSE 2014-2020[20]; inoltre, nel Piano si afferma la necessità di prevedere, nell'ambito di alcuni Programmi regionale del FSE 2014-20, la stipula di accordi territoriali e/o convenzioni volti a favorire la collaborazione con la rete per realizzare tirocini professionali, corsi di formazione o riqualificazione professionale gratuiti.

Presumibilmente anche a causa di tale scarsa definizione, l'utilizzo dei fondi strutturali dell'Unione europea si è rivelato molto limitato: uno studio realizzato utilizzando i dati contenuti in Opencoesione nel 2019[21] consente, infatti, di accertare che i progetti destinati alle donne vittime di violenza e/o al rafforzamento delle strutture specializzate, realizzati o in corso di realizzazione sul PON Inclusione sono solo 4, mentre sono complessivamente 43 quelli realizzati o in corso di realizzazione a valere su altri Programmi Operativi Nazionali (come il FESR, il PON per la Scuola, per le Città metropolitane o Legalità)[22]. A livello regionale, la stessa indagine censisce 56 progetti concentrati nei POR regionali di Campania, Puglia, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, PA di Bolzano e di Trento, Piemonte. L'indagine rivolta alle Regioni qui realizzata ha, inoltre, consentito di accertare che anche altri POR, come quello della Valle d'Aosta o della Sicilia, prevedono espressamente le donne vittime di violenza come destinatarie di azioni di inclusione sociale, anche se al momento della rilevazione non risultavano avviate specifiche attività.

La scarsa integrazione delle politiche e lo scarso utilizzo di altri fondi nell'ottica della complementarietà si manifesta anche attraverso la mancanza di un raccordo tra il Piano Antiviolenza ed altri piani/programmi o interventi di altri Ministeri che possono incrociare temi correlati alla violenza sulle donne. Se si eccettua il raccordo con il MIUR rispetto alle iniziative nelle scuole, mancano infatti i nessi con le altre politiche nazionali che possono riguardare, ad esempio, i minori vittime di violenza assistita[23], le politiche abitative nonché quelle socio-assistenziali, socio-sanitarie, del lavoro, della formazione e della giustizia[24]. Come viene evidenziato

---

[20] Il PON Inclusione, nella versione riprogrammata approvata con Decisione C(2017) n. 8881 del 15 dicembre 2017, specifica che la strategia che si intende perseguire, sia con riferimento alle vittime di violenza che alle vittime di tratta e di grave sfruttamento, è quella di assicurare una base di uniformità di intervento nell'intero territorio nazionale che garantisca alle persone destinatarie degli interventi una uguaglianza di diritti e di accesso alle opportune misure di inclusione attiva. Nell'ambito dell'*Obiettivo 9.1 Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale*, prevede dunque le seguenti priorità rivolte alle donne vittime di violenza: servizi sociali innovativi di sostegno a nuclei familiari multiproblematici e/o a persone particolarmente svantaggiate o oggetto di discriminazione, progetti di diffusione e scambio di best practices relativi ai servizi per la famiglia ispirati anche al modello della sussidiarietà circolare (9.1.2); sperimentazione di alcuni progetti di innovazione sociale sottoposti a valutazione di impatto, con l'intento di accompagnare e sostenere un numero limitato di sistemi territoriali che vogliono intraprendere un percorso di riprogettazione e di adeguamento delle risposte ai bisogni della comunità (*9.1.4*). Nell'*obiettivo 9.2 Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili* sono comprese le seguenti priorità: progetti integrati di inclusione attiva rivolti alle vittime di violenza, di tratta e grave sfruttamento, ai minori stranieri non accompagnati prossimi alla maggiore età, ai beneficiari di protezione internazionale, sussidiaria ed umanitaria ed alle persone a rischio di discriminazione (9.2.3). Si veda, per approfondimenti, il sito internet: http://poninclusione.lavoro.gov.it/programma/Pagine/Documenti.aspx.

[21] Opencoesione è l'iniziativa di open government sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri istituito in seguito alla trasformazione del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) del Ministero dello sviluppo economico. I dati commentati sono reperibili al seguente sito internet: https://opencoesione.gov.it/it/pillole/data-card-2019-violenza-donne/.

[22] Si precisa, comunque, che le donne vittime di violenza possono rientrare anche in azioni più generali che hanno come destinatarie le donne oppure target specifici di popolazione (come i disoccupati).

[23] La Legge 23 dicembre 1997 n. 451 prevede l'adozione un Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, un documento che contiene le linee strategiche fondamentali e gli impegni concreti che il Governo intende perseguire per sviluppare un'adeguata politica per l'infanzia e l'adolescenza, le modalità di finanziamento degli interventi nonché le forme di potenziamento e di coordinamento delle azioni svolte dalle pubbliche amministrazioni, dalle regioni e dagli enti locali. Al momento dell'adozione del Piano Straordinario contro la violenza sessuale e di genere vigeva il Piano Nazionale di Azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2010-2011; il successivo Piano (il quarto) è stato adottato il 31 agosto 2016 con decreto del Presidente della Repubblica. Per approfondimenti si rimanda al link: https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/infanzia-e-adolescenza/focus-on/Piano-di-azione/Pagine/default.aspx.

[24] Analoghe considerazioni sono state espresse dalle testimoni privilegiate dell'associazionismo femminile e femminista, laddove viene affermato che "*un piano nazionale antiviolenza non deve essere una dichiarazione ma deve essere un canovaccio di politiche*

dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome [6 giugno 2019], la mancanza di raccordi tra le varie politiche a livello nazionale non può che generare a livello territoriale politiche settoriali e frammentarie.

Rispetto all'integrazione "verticale" delle politiche, nella declinazione del modello di *governance multilivello* previsto dal Piano, manca il raccordo necessario tra il livello centrale (Presidenza del Consiglio, che si avvale del DPO per le funzioni di direzione, coordinamento del sistema e pianificazione delle azioni), il livello regionale e quello territoriale, istituto presso la sede degli ambiti territoriali, così come individuati da ciascuna Regione/Provincia autonoma ai sensi della legge 328/2000. Allo stesso modo, nella declinazione delle priorità di intervento e degli indirizzi del Piano, manca ogni riferimento alla pianificazione locale di zona, all'interno della quale possono essere previsti interventi che riguardano le donne vittime di violenza e, più in generale, si tralascia l'apporto fondamentale che gli Enti Locali (anche in forma associata), nella logica della sussidiarietà, assolvono nella gestione della materia[25].

2.7 Quanto le procedure attuative del Piano sono state in grado di garantire azioni omogenee di intervento su tutto il territorio nazionale?

La legge 119/2013, nel fissare le finalità che il Piano deve conseguire, assume che queste debbano **garantire omogeneità d'azione** su tutto il territorio nazionale. L'analisi valutativa condotta sulle procedure attuative ha evidenziato come, quantomeno in linea generale, vi sia stata invece una notevole frammentazione e disomogeneità territoriale riguardo gli interventi finanziati.

Rispetto ai tre avvisi pubblici, l'identificazione dei soggetti attuatori è avvenuta tramite procedure concorrenziali ed è, dunque, stata subordinata alla capacità delle proposte progettuali di soddisfare i requisiti richiesti. Il fatto di procedere con avvisi su base nazionale senza porre vincoli territoriali di attuazione non ha consentito di garantire l'omogeneità di intervento sul territorio. I progetti selezionati e quindi finanziati sono pertanto dipesi esclusivamente dalla capacità dei beneficiari di proporre iniziative valide a prescindere dalla loro localizzazione di attuazione. La conseguenza è stata che alcuni territori sono risultati sprovvisti di interventi che soddisfacevano una o più finalità del Piano, mentre in altri territori si è registrata una sovrapposizione delle misure finanziate rispetto a interventi analoghi attuati dalle amministrazioni regionali e/o locali a valere su altre risorse (nazionali, regionali, di zona, o comunitarie).

Si precisa che non è in discussione la capacità realizzativa e di conseguimento dei risultati da parte dei soggetti selezionati, visto che l'indagine di campo (risultati riportati nell'all. 3) ha consentito di appurarne il valore aggiunto rispetto alla capacità sia di innovare le metodologie di intervento in alcune aree prioritarie del Piano, sia alla capacità di intervenire su specifiche criticità dei territori ponendosi, in taluni casi, in maniera suppletiva rispetto alle istituzioni non sempre in grado di intercettare i bisogni e garantirne il soddisfacimento[26]. Piuttosto, come si è detto, è in discussione la capacità delle procedure così come adottate di risolvere la già elevata frammentazione delle politiche antiviolenza, vista l'assegnazione dei fondi, peraltro di entità considerevole, a pochi soggetti attuatori distribuiti sul territorio *a macchia di leopardo*.

Alcuni dati, che si presentano possono contribuire a circostanziare tali considerazioni.

Sull'**avviso del 2016** destinato al potenziamento dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza e ai loro figli e al rafforzamento della rete dei servizi territoriali, la distribuzione territoriale dei progetti (Fig. 2.1) evidenzia che più della metà dei progetti finanziati si concentra in 5 Regioni italiane (Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Piemonte e Sicilia), mentre in Alto Adige, Basilicata e Valle

---

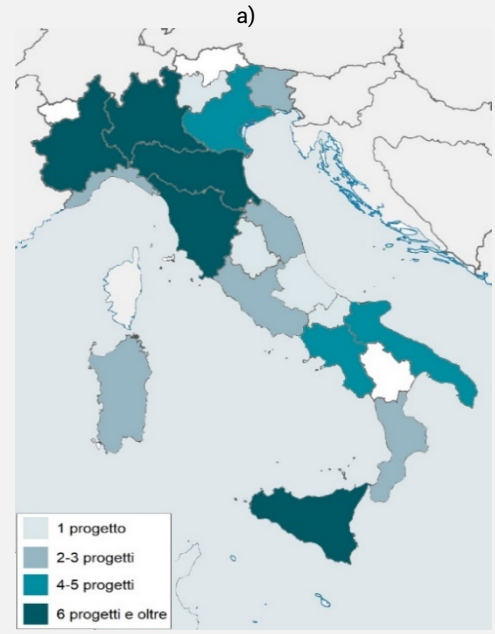
sistemiche che poi a livello trasversale impattano su tutti i piani e su tutti i ministeri, quindi non è che c'è un DPO che è retto tra 3 persone che porta avanti politiche sistemiche, ci stanno 20 ministeri tutti con portafoglio, tirano fuori i soldi e realizzano delle azioni che vogliano veramente impattare […]. Il problema è che loro affrontano il piano nazionale antiviolenza come un pezzetto. Allora finché affrontano il piano nazionale come un pezzetto l'impatto sarà miserrimo". Si veda, a questo proposito, quanto riportato all'allegato 4.

[25] La riforma dell'assistenza sociale (legge 328 dell'8.11.2000) e la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale nr. 3 del 18.10.2001) hanno modificato in profondità la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, conferendo agli Enti Locali notevoli poteri di formulazione delle politiche anche rispetto all'ente regionale, che rimane comunque il referente finale dei vari Piani di Zona.

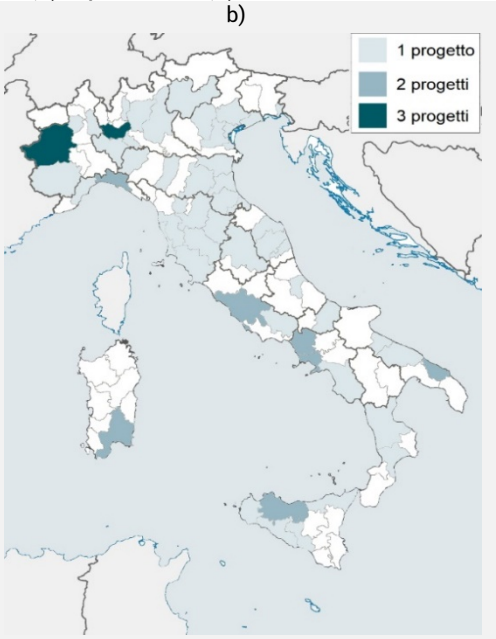
[26] La letteratura relativa alla crisi del Welfare State evidenzia, infatti, l'emergere di un *secondo welfare* dove le funzioni protezione sociale sono assunte da soggetti privati, parti sociali e realtà del Terzo settore che a vario titolo intervengono a sostegno di rischi e bisogni sociali emergenti: ad esempi virtuosi di dialogo tra pubblico e privato per l'integrazione delle forme di aiuto e del sostegno, se ne affiancano diversi altri che testimoniano la supplenza del non-profit nel soddisfacimento di bisogni rispetto alle istituzioni pubbliche. Per approfondimenti si veda la piattaforma https://www.secondowelfare.it/ e i rapporti elaborati sul tema.

d'Aosta non è stato finanziato alcun progetto. La distribuzione per provincia è ancora più eloquente in quanto mostra che sono rappresentate la metà delle province italiane, con una sovra-rappresentazione di progetti in sole 9 province (Milano, Torino, Roma, Palermo, Napoli, Genova, Caserta, Cagliari e Brindisi).

Figura 2.1 Progetti finanziati sull'Avviso Cav-CR del 2016, per regione (a) e provincia (b). Valori assoluti



	N	%
Abruzzo	1	*1,5*
Alto Adige		
Basilicata		
Calabria	2	*3,0*
Campania	5	*7,6*
Emilia R.	7	*10,7*
Friuli V.G.	2	*3,0*
Lazio	3	*4,5*
Liguria	3	*4,5*
Lombardia	8	*12,1*
Marche	3	*4,5*
Molise	1	*1,5*
Piemonte	6	*9,1*
Puglia	4	*6,1*
Sardegna	2	*3,0*
Sicilia	6	*9,1*
Toscana	7	*10,7*
Trentino	1	*1,5*
Umbria	1	*1,5*
Val d'Aosta		
Veneto	4	*6,1*
Totale	66	*100*



Alla disomogeneità territoriale corrisponde, peraltro, un'altrettanta disomogeneità nella distribuzione dei finanziamenti che contribuisce ad accentuare le differenze nell'offerta di prestazioni che l'Intesa Stato-Regioni sui requisiti minimi dei centri antiviolenza e delle case rifugio considera essenziali, al fine di servire in modo equo tutte le donne vittime di violenza, indipendentemente dal luogo di residenza. Se si considera il DPCM del 25.11.2016 di riparto alle Regioni dei fondi previsti dall'art. 5bis della legge 119/2013, che insiste sugli stessi obiettivi dell'Avviso, mediamente gli enti gestori dei centri antiviolenza hanno beneficiato di € 10.046,74 l'anno e gli enti gestori delle case rifugio di € 14.692,01 l'anno[27]: cifra che, come è stato segnalato da fonti autorevoli, quali la Corte dei Conti [2016], la Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio nonché su ogni forma di violenza di genere [2020] e il Grevio [Consiglio d'Europa, 2020], rende complessa la copertura dei costi di base delle attività. Sull'Avviso del 2016, il contributo pro-capite che i soggetti beneficiari dei finanziamenti hanno ottenuto è stato nell'89,4% dei casi superiore a € 100.000,00 – dunque di quasi 10 volte superiore a quello percepito con i fondi ordinari – e, in 20 progetti, ha superato i € 200.000,00; nei casi restanti, il contributo è stato comunque cospicuo, essendo compreso tra i € 36.000,00 e i € 100.000,00.

Sull'**Avviso del 2017**, si consideri a titolo esemplificativo la priorità relativa alla prevenzione della discriminazione e della violenza basate sul genere e alla sensibilizzazione della popolazione (la cosiddetta **Linea F**), che per il finanziamento di 119 progetti ha visto un impegno complessivo di risorse pari a €11.735.456,76, cifra più o meno equivalente a quella ripartita alle Regioni per la realizzazione delle azioni previste dal Piano[28]. La distribuzione territoriale (fig. 2.2) mostra disparità ancora più accentuate rispetto alla situazione illustrata al punto precedente, in quanto ben il 43,7% dei progetti finanziati è situato nella Regione Lazio e 6 Regioni non risultano avere progetti finanziati (le due PA di Trento e Bolzano, l'Umbria, la Basilicata, la Valle d'Aosta e la Liguria); il dettaglio provinciale mostra che ben il 55,6% dei progetti risiede a Roma (44), Milano (9), Palermo (8) e Torino (5) e che sono rappresentate solo un terzo delle province italiane. In questo

[27] Complessivamente, sono destinati € 5.465.427,00 per i 272 censiti dalle Regioni Cav e € 5.465.427,00 per le 186 case rifugio.
[28] La quota resa disponibile alle Regioni dal DPCM 25.11.2016 è pari a € 12.782.900,00. I successivi decreti di riparto delle risorse che hanno riguardato le priorità del Piano sono quelli relativi al 2019 [DPCM 4 dicembre 2019, GU Serie generale - n. 24 del 30.01.2020], che ha previsto fondi per € 9.834.000,00, e quelli relativi al 2020 [DPCM 13 novembre 2020, GU Serie Generale n.5 del 08.01.2021], che ha previsto fondi per € 5.900.399,61 (questi ultimi anche utilizzabili per iniziative volte a superare le difficoltà connesse all'emergenza da COVID-19 e a sostenere la ripartenza economica e sociale delle donne nel loro percorso di fuoruscita dal circuito di violenza).

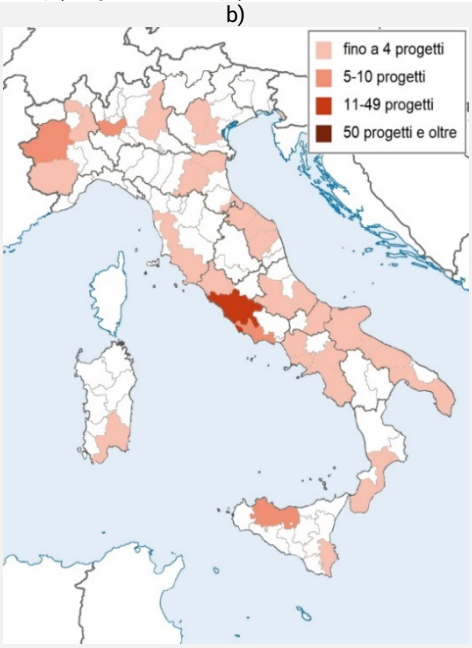
caso, si deve rilevare che alcune leggi regionali, come quelle di Umbria e Basilicata, non destinano fondi propri alla sensibilizzazione della popolazione e alla prevenzione: dunque, in quei territori si realizza un vuoto nella capacità delle politiche pubbliche di offrire interventi che aggrediscano il fenomeno della violenza di genere alle sue radici. Considerazioni analoghe possono, comunque, essere avanzate anche per altre Regioni, in cui i fondi regionali, qualora stanziati, sono utilizzati ad integrazione delle risorse statali relative al potenziamento del sistema di protezione delle donne vittime di violenza.

Figura 2.2 Progetti finanziati sulla linea F dell'Avviso 2017 per regione (a) e provincia (b). Valori assoluti

a)

	N	%
Abruzzo	2	*1,7*
Alto Adige		
Basilicata		
Calabria	3	*2,5*
Campania	7	*5,9*
Emilia R.	4	*3,4*
Friuli V.G.	2	*1,7*
Lazio	52	*43,7*
Liguria		
Lombardia	10	*8,4*
Marche	3	*2,5*
Molise	1	*0,8*
Piemonte	8	*6,7*
Puglia	10	*8,4*
Sardegna	1	*0,8*
Sicilia	9	*7,6*
Toscana	4	*3,4*
Trentino		
Umbria		
Val d'Aosta		
Veneto	3	*2,5*
Totale	119	*100*

b)



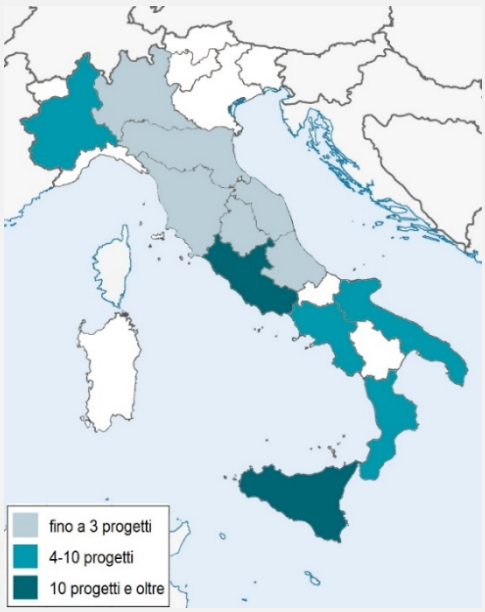
Rispetto agli avvisi del 2016 e del 2017, la disomogeneità negli interventi attuati trova un'ulteriore possibile origine nella selezione di soggetti che non rientrano nelle mappature regionali (o albi, laddove presenti) di Centri antiviolenza e delle Case rifugio e che, dunque, non possiedono i requisiti minimi stabiliti dall'Intesa del 27 novembre 2014, a cui le Regioni sono state chiamate ad adeguarsi. Ciò ha determinato un conflitto con i processi di revisione del sistema antiviolenza che le Regioni stavano costruendo in quel periodo per adeguarsi alla norma statale; la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sottolinea infatti che "*talvolta i finanziamenti sono erogati anche a soggetti non riconosciuti dalle Regioni e comunque al di fuori delle reti territoriali antiviolenza con una evidente difficoltà di stabilizzare e dimensionare il sistema dei servizi antiviolenza regionali […] occorre riflettere sulle ricadute di una serie di duplicazioni di interventi, insistenti sulle medesime strutture già destinatarie degli stessi e anche delle risorse regionali, oppure su una serie di funzioni attribuite ad organismi nazionali, che invece sono di esclusiva competenza delle strutture territoriali*" [posizione del 6 giugno 2019]. Posizione ribadita, nel corso dell'indagine qui presentata, da una delle referenti regionali per le politiche antiviolenza: "*un elemento limitativo ha riguardato l'apertura degli avvisi alla collettività indistinta dei centri antiviolenza, dove alcuni addirittura non rispettavano i requisiti dell'Intesa. Il mio non vuole essere un concetto escludente verso altre realtà, ma nel momento in cui questi requisiti sono richiesti alle Regioni e l'erogazione dei fondi alle Regioni avviene sul numero di queste realtà che sono accertate e attestate sulla base dei requisiti, capisce che si crea una disparità di azione… nel senso che mentre lo Stato si rivolge in modo indistinto a chi si occupa delle donne, noi siamo tenuti a certi vincoli ricevendo una ripartizione differenziata sulla base di quei vincoli. In alcune situazioni, è capitato di soggetti che non sono stati considerati ammissibili sui nostri avvisi a valere sul bilancio regionale, o meglio non finanziabili (perché il progetto non era valido), siano stati poi finanziati, tra l'altro con somme esorbitanti, sugli Avvisi nazionali. Questo va nella direzione contraria rispetto a come cerchiamo di impostare le nostre politiche, perché cerchiamo di dare un valore alla progettazione, di stabilire criteri che qualificano l'offerta. Anche il fatto di mettere in competizione… ci può essere il sostegno alla specifica iniziativa sperimentale, unica, bellissima, ma per sostenere le attività ordinarie dei centri antiviolenza ci vorrebbe un minimo di raccordo e coordinamento*".

Rispetto all'**Avviso 2016 rivolto alle scuole** la distribuzione territoriale dei progetti finanziati (fig. 2.3) mostra una notevole concentrazione di interventi in Lazio (37 progetti, pari al 41,1%) e in Sicilia (12 progetti, pari al 13,3%), mentre nessun progetto è stato finanziato nelle regioni Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Liguria,

Molise, Sardegna e Veneto. Roma costituisce la provincia più presente, con ben 31 progetti finanziati (34,4%), seguita con grande distanza da Napoli, Torino e Palermo, ciascuna con 5 progetti finanziati, e Lecce, con 4 progetti finanziati. Solo nel 15,5% dei progetti finanziati, inoltre, il territorio di attuazione è interregionale o nazionale.

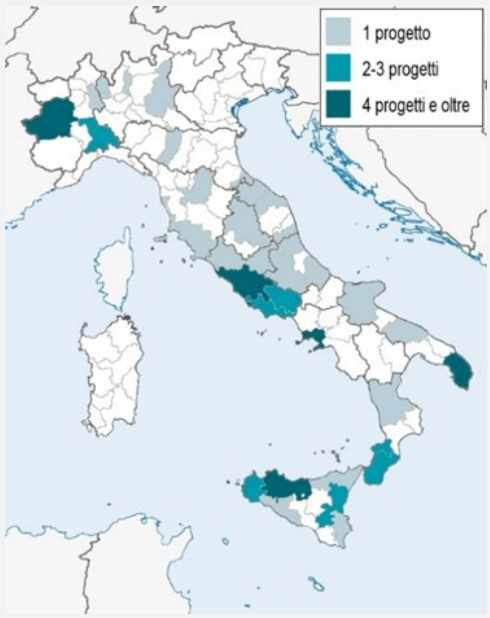
Figura 2.3 Progetti finanziati sull'Avviso scuole 2016 per regione (a) e provincia (b). Valori assoluti

a)



	N	%
Abruzzo	3	3,4
Alto Adige		
Basilicata		
Calabria	6	6,7
Campania	5	5,6
Emilia R.	2	2,2
Friuli V.G.		
Lazio	37	41,6
Liguria		
Lombardia	3	3,4
Marche	3	3,4
Molise		
Piemonte	8	9,0
Puglia	6	6,7
Sardegna		
Sicilia	12	13,5
Toscana	3	3,4
Trentino		
Umbria	1	1,1
Val d'Aosta		
Veneto		
Totale	89	100

b)



Sempre in riferimento alla capacità del Piano di garantire omogeneità di intervento sul territorio, si devono citare le risultanze dell'analisi condotta sul DPCM del 25.11.2016 di riparto delle risorse previste dal Piano (cfr. all. 2), che hanno evidenziato una notevole eterogeneità nelle modalità di realizzazione degli interventi di formazione, autonomia abitativa e inserimento lavorativo. Eterogeneità che se da un lato può dipendere dalla coerenza degli stessi interventi con le diverse normative regionali e con fabbisogni territoriali altrettanto differenziati, dall'altro lato è sicuramente esito di linee di indirizzo molto generiche. L'unica linea di intervento su cui si è agito in termini più omogenei è quella dei sistemi informativi. Ciò è probabilmente l'esito del dialogo che, attuato a livello nazionale, ha consentito di stabilire obiettivi, priorità e modalità di azione comuni. Si deve, infatti, evidenziare che diverse Regioni/Province autonome avevano inizialmente proceduto all'istituzione di Osservatori dedicati al monitoraggio della violenza di genere che, a fronte dell'assenza di linee nazionali, si erano dati priorità autonome per quanto riguarda la raccolta dati e i servizi coinvolti nella fornitura dei dati, generando livelli di formalizzazione e standardizzazione delle rilevazioni molto diversi. Per superare questa difformità informativa, attraverso il Piano si è strutturato un percorso di condivisione e confronto che, partendo dalle esperienze regionali, si è proposto di rivedere i processi e i flussi informativi in una logica di uniformità, pervenendo alla determinazione di un sistema complessivamente integrato ed omogeneo di informazioni (si veda la successiva valutazione tematica 3.5).

Oltre al non conseguimento della finalità di assicurare un'azione omogenea su base territoriale, le procedure implementate sul Piano hanno generato una sovrapposizione delle misure finanziate con interventi analoghi attuati dalle amministrazioni regionali e/o locali a valere su altre risorse. Di tale sovrapposizione dà evidenza la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 6 giugno 2019, laddove sottolinea che "*spesso si subiscono interventi sui territori regionali, senza un accenno di coordinamento con quanto già programmato negli stessi (vedi bandi nazionali di marzo e di luglio 2017), rischiando sovrapposizione di interventi e sottrazione di risorse ad altre priorità localmente individuabili*", e viene messa in luce nell'allegato 2 al presente Rapporto, nel quale si è osservato che la concomitanza, non governata, delle progettualità in essere sul DPCM 2015-2016 con altre progettualità finanziate a valere sugli avvisi del 2016 e 2017 e di altri fondi ha contribuito a determinare, in alcuni contesti territoriali, un utilizzo parziale delle risorse relative all'*empowerment* delle donne vittime di violenza e/o un ritardo notevole nella realizzazione delle attività previste dal decreto di riparto laddove i soggetti attuatori

risultavano beneficiare di contributi su fondi differenti per la realizzazione di interventi che insistevano su finalità analoghe.

2.8 Quanto il Piano nazionale ha influenzato le politiche regionali /locali e come è avvenuta la condivisione di buone pratiche tra questi due livelli d'intervento?

L'art. 5 della legge 119/2013 raccomanda di *prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza di genere e di stalking e delle esperienze delle associazioni che svolgono assistenza nel settore*; raccomanda, altresì, di *definire un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio*.

Il confronto con le referenti regionali per le politiche antiviolenza e la consultazione del materiale a disposizione ha consentito di appurare che la valorizzazione delle esperienze delle amministrazioni regionali e locali è avvenuta nei tre gruppi costituiti in seno all'Osservatorio nazionale e nel gruppo interregionale del CISIS che ha collaborato con ISTAT per la progettazione dell'indagine sui servizi specializzati e sull'utenza di tali servizi. In queste situazioni si è realizzato un processo di scambio che ha consentito di capitalizzare le esperienze maturate nei territori, indirizzandole verso obiettivi comuni, ovvero l'elaborazione di:

a) proposte di cambiamento della normativa;
b) il "percorso di tutela" per la definizione delle Linee guida nazionali per il soccorso e l'assistenza socio-sanitaria alle vittime di violenza
c) un "quadro strategico" delle politiche nazionali contro la violenza sulle donne
d) una proposta condivisa di rilevazione della funzionalità dei centri antiviolenza e case rifugio e di rilevazione delle caratteristiche dell'utenza in carico.

Si deve evidenziare come punto qualificante che tale processo partecipato si è tradotto, per quanto riportato alle lettere b), c) e d), nell'effettiva adozione delle Linee Guida Nazionali per il soccorso e l'assistenza sanitaria, nella stesura del Piano Strategico Nazionale 2017-2020 sulla base del quadro elaborato nel gruppo di lavoro e nelle due rilevazioni ISTAT sulla funzionalità dei centri antiviolenza e delle case rifugio (partita nel 2018 in riferimento all'annualità 2017 e sta da allora proseguendo con cadenza annuale) e sull'utenza dei servizi specializzati (partita nel 2020). Rispetto al cambiamento normativo (lett. a), alcune delle proposte avanzate dal gruppo di lavoro hanno avuto tempi di elaborazione più lunghi (come l'abolizione della riserva del 33% per l'istituzione di nuovi servizi specializzati, avvenuta con legge 19 luglio 2019 n. 69, o la modifica dei criteri dell'Intesa Stato Regioni su cui si sta aprendo ora una riflessione).

In linea generale si deve, tuttavia, osservare che lo scambio tra i livelli di governo si è limitato alle esperienze sopra menzionate e alla realizzazione degli interventi previsti dal DPCM del 25 novembre 2016, che, si evidenzia, è l'unico provvedimento che ha dato modo alle Regioni di contribuire attivamente all'attuazione del Piano.

I fattori che hanno influito sulla scarsa integrazione verticale tra le *policies* riguardano sia la struttura del Piano, sia i processi di *governance* che hanno accompagnato la sua attuazione. Rispetto al primo gruppo di fattori, come già si è avuto modo di rilevare nell'all. 1 al presente rapporto e alla risposta alla domanda 2.1, il Piano si caratterizza come un documento di indirizzo molto generico, che dunque manca di elementi essenziali a circostanziare le intenzioni programmatiche come ad esempio la definizione certa dei tempi di realizzazione degli interventi, dei soggetti deputati alla loro attuazione e della destinazione delle risorse. Nella fase attuativa, anche in ragione di un modello di *governance* scarsamente declinato nel Piano, non sono stati strutturati da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità adeguati percorsi partecipati con le amministrazioni regionali e territoriali rispetto alle azioni da attuare, alle procedure da attivare e ai tempi di erogazione dei fondi, oltre che ai percorsi di *valutazione in itinere*. Si esprime così una delle referenti intervistate: "*Sarebbe necessaria una concertazione, costruire una governance non significa semplicemente suddividersi le cose da fare, ma significa circolarità e raffronto. Molte volte la gestione del fenomeno è fallimentare perché si cerca solo di spostare il problema, il senso di un tavolo è quello di evidenziare quali sono le difficoltà e di trovare delle soluzioni, almeno a una delle tante difficoltà. Si deve condividere un'idea programmatica e confrontarsi sulle criticità per capire come si possono risolvere. Credo che l'integrazione avrebbe senso se la pianificazione nazionale nascesse da una esigenza territoriale, non viceversa, quindi tu raccogli le esigenze del territorio e le trasformi in un piano nazionale che tiene conto delle diverse esigenze. Ma qui mi sembra il contrario, nel senso che la pianificazione territoriale deve tener conto di quello che ha fatto quella nazionale, c'è un'inversione, non c'è un principio effettivo di sussidiarietà. Difficile riuscire a trovare una forma di connessione e di aggancio con il livello territoriale. Cioè, dovremmo partecipare ad ogni*

fase della pianificazione e realizzazione, ma anche del monitoraggio e della valutazione che sono cose molto diverse dal puro controllo dell'avanzamento finanziario: c'è l'elemento qualitativo di apprendimento e responsabilità sociale che non viene reso dal numero ma che va fatto valere, non diciamo che il risultato finanziario non è importante ma non lo si può svincolare dai risultati ottenuti. Su tutti questi aspetti dobbiamo lavorare in modo sostanziale, perché il nostro obiettivo non è spendere i soldi, ma spenderli nel miglior modo possibile: finora siamo stati in grado di fare solo il controllo amministrativo, che va benissimo perché senza quello non si può fare amministrazione pubblica, ma una corretta rendicontazione non implica necessariamente che gli interventi siano stati efficaci ed efficienti".

Tali carenze sono divenute, nel tempo, strutturali in quanto non hanno riguardato solamente l'attuazione del Piano 2015-2017, ma si ritrovano anche nel successivo Piano 2017-2020 e nei trasferimenti dei fondi alle Regioni regolati dall'art. 5bis della legge 119/2013. Quest'ultimi hanno risentito finora di una profonda incertezza sia riguardo ai tempi di adozione dei DPCM e di erogazione dei fondi, sia riguardo agli importi a disposizione, influendo negativamente sulla possibilità di effettuare una programmazione adeguata e, soprattutto, collocata entro una cornice strategica coerente. L'efficienza amministrativa è fortemente compromessa in quanto si osserva il moltiplicarsi di procedimenti amministrativi che, oltre a costituire un carico di lavoro particolarmente oneroso per le Regioni e gli Enti Locali, mettono in difficoltà anche i servizi specializzati che devono destinare sforzi non indifferenti alla gestione delle rendicontazioni sull'impiego dei fondi.

Un'ulteriore criticità è anche rilevabile nelle tempistiche di erogazione dei fondi che, spesso, non hanno tenuto conto delle regole contabili cui gli enti territoriali sottostanno in seguito all'introduzione del D.lgs 118 del 23 giugno 2011[29], contribuendo a determinare ulteriori ritardi nell'attuazione degli interventi. È utile, a questo proposito, descrivere sinteticamente il percorso dei finanziamenti, in maniera tale da evidenziare quali meccanismi possono influire negativamente sulle performance del sistema. I fondi trasferiti dal Dipartimento Pari Opportunità alle Regioni sostano sul capitolo di entrata del bilancio regionale fino a quando non viene disposto l'accertamento delle somme e l'iscrizione dei fondi sul/i capitolo/i di spesa relativi/o agli interventi nella specifica materia. Già questo passaggio implica tempistiche non sempre veloci da parte delle amministrazioni regionali in quanto i dipartimenti competenti in materia contabile e di bilancio spesso attendono di avere dagli altri dipartimenti più richieste per limitare il numero di variazioni di bilancio nel corso dell'anno. Successivamente al trasferimento delle somme sul/i capitolo/i di spesa relativi/o possono essere perfezionati gli atti amministrativi di impegno dei fondi statali ed eventualmente dei fondi regionali integrativi. Il D.lgs 118 dispone, a tal proposito, che le Regioni impegnino i fondi statali e regionali entro fine anno "in maniera giuridicamente vincolante". Questo significa che entro i primi giorni del mese di dicembre, quando la contabilità viene chiusa in vista della redazione del bilancio, devono essere perfezionati gli atti amministrativi che determinano la somma da pagare, il soggetto creditore, la ragione del finanziamento e la relativa scadenza, costituendo dunque il vincolo sulle previsioni di bilancio; rispetto al passato, questo costituisce una novità in quanto non è più possibile adottare atti di impegno generici che non riportino tutti gli estremi necessari ad identificare un'obbligazione giuridica. Rispetto ai fondi statali con destinazione vincolata, come quelli relativi agli artt. 5 e 5bis, il mancato assolvimento di tale regola contabile comporta l'impossibilità di utilizzare i fondi fino alla prima variazione di bilancio utile, che solitamente avviene nei mesi di giugno-luglio dell'anno successivo. Diverso è il caso dei fondi stanziati a valere sul bilancio regionale ad integrazione dei fondi statali, che se non vengono impegnati entro la chiusura del bilancio annuale non sono più utilizzabili. A queste regole sottostanno anche gli Enti Locali, cui spesso le Regioni trasferiscono i fondi statali. È, pertanto, evidente che se il trasferimento dei fondi dal DPO alle Regioni avviene nel secondo semestre dell'anno, si determinano notevoli difficoltà nell'effettuare tutti i passaggi utili all'utilizzo delle risorse.

A queste criticità, che riguardano il livello delle procedure attuative e che hanno interessato, seppur in maniera limitata, anche il DPCM 25.11.2016 di attuazione del Piano 2015-2017, se ne aggiunge un'altra che testimonia un disallineamento tra le politiche nazionali e quelle regionali, ovvero la mancanza di linee di indirizzo nazionali dettagliate e condivise sulle quali disegnare le politiche regionali. Le Regioni, in particolare quelle che hanno regolato la materia prima dell'approvazione della Convenzione di Istanbul, si sono ritrovate – e si ritrovano tuttora – ad affrontare in maniera isolata percorsi particolarmente impegnativi di revisione del sistema di intervento locale. Esempi di questioni rilevanti su cui le Regioni stanno intervenendo in autonomia

[29] "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*" (GU Serie Generale n.172 del 26.07.2011): https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2011/07/26/011G0160/sg.

sono la strutturazione di programmi per uomini maltrattanti o il trattamento dei minori vittime di violenza assistita, che richiedono percorsi particolarmente impegnativi sia a livello di studio e ricerca rispetto alle misure che possono essere più efficaci oltre che coerenti con le indicazioni europee, sia a livello di sperimentazione locale. Anche a questo livello si può dunque affermare che il Piano Nazionale non è stato in grado di influenzare le politiche regionali/locali, che dunque proseguono in maniera indipendente nel tentativo di dare una risposta ai fabbisogni del territorio. Una lacuna che non può che contribuire ad alimentare sia l'eterogeneità nelle *policies*, argomentata nella precedente risposta alla domanda valutativa 2.7, sia una dispersione di risorse umane e finanziarie che potrebbero, invece, essere ottimizzate in un percorso di lavoro comune che capitalizzi le esperienze già realizzate dai diversi attori istituzionali coinvolti, valorizzando quelle che si sono rivelate relativamente più efficaci.

Infine, un ultimo livello di analisi dell'integrazione tra le politiche nazionali e territoriali attiene gli investimenti finanziari in materia di violenza di genere. Considerando il livello regionale, su cui sono disponibili informazioni, si è avuto modo di constatare che in diverse Regioni le leggi vigenti non prevedono stanziamenti finanziari (come ad esempio in Basilicata), oppure li prevedono ad integrazione dei fondi statali previsti dall'art. 5bis per il funzionamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio (come in Umbria, Calabria, Abruzzo), oppure ancora subordinano l'appostamento di risorse all'approvazione del bilancio di previsione annuale (come in Toscana e Molise). Per diverse Regioni, dunque, non si può parlare di una vera e propria integrazione degli interventi in quanto, di fatto, la mancanza di fondi regionali a disposizione non permette – se non attraverso il prezioso lavoro svolto dai servizi specializzati – di agire sulle priorità di intervento definite dal Piano.

2.9 Quanto i processi attivati dal Piano sono stati in grado di valorizzare l'apporto delle associazioni che hanno esperienza e competenza nell'ambito della violenza sulle donne?

Come osserva il Grevio nel Rapporto di valutazione di base sull'Italia [2020], i movimenti di donne e le organizzazioni non-profit per i diritti delle donne hanno rivestito, e continuano a rivestire, un ruolo fondamentale nel sostenere e permettere l'evoluzione delle politiche di prevenzione e contrasto alla violenza nei confronti delle donne. Un impegno che si concretizza sia nella gestione dei centri antiviolenza e delle case rifugio a livello locale o regionale sia nell'attuazione di misure di più largo respiro inerenti la sensibilizzazione della popolazione, l'educazione nelle scuole, la formazione delle/gli operatrici/tori, la rilevazione dei dati, ecc... e che viene riconosciuto dalla legge 119/2013 che, all'art. 5, richiede un loro coinvolgimento nella progettazione del Piano e, all'art. 5bis, afferma la necessità che tutte le istituzioni pubbliche collaborino a stretto contatto con le associazioni e le organizzazioni della società civile impegnate a fornire supporto e assistenza alle donne vittime di violenza.

Limitandosi al livello nazionale, in linea generale l'analisi condotta ha mostrato un coinvolgimento parziale dell'associazionismo femminile e femminista nell'elaborazione e attuazione del Piano.

Nell'elaborazione del Piano, come emerge dal rapporto Ombra della Convenzione di Istanbul, il coinvolgimento dell'associazionismo non si è rivelato sostanziale: "*Negli anni tra il primo e il secondo Piano (2014), il Governo aveva avviato un processo di confronto e di scambio con le associazioni di donne e la società civile i cui suggerimenti e indicazioni non sono stati però integrati nella redazione del secondo Piano di azione, se non in minima parte*" [Associazioni di Donne coordinate da DiRE 2018: 3]; la conseguenza è che, nel testo del Piano, *"il ruolo dei Centri antiviolenza è risultato depotenziato in tutte le azioni del Piano 2015/2017 e non sono state messe in atto di politiche globali e coordinate sulla violenza contro le donne, nemmeno capitalizzando le diverse esperienze realizzate da più di 20 anni dalle ONG di donne che hanno creato i Centri antiviolenza e le case rifugio, né riconoscendo il loro ruolo nell'attuazione delle politiche di governo globali"* [ivi].

Nella fase attuativa del Piano, la competenza delle organizzazioni femminili e femministe sembra avere trovato un *relativo* maggiore riconoscimento. Questi soggetti sono stati infatti coinvolti a vario titolo nei seguenti processi:

- l'Osservatorio Nazionale sul fenomeno della violenza – organismo tecnico di supporto alla Cabina di Regia, ufficialmente insediato il 21 Novembre 2016 – ha previsto la presenza delle associazioni maggiormente rappresentative e la costituzione di tre gruppi di lavoro che ne hanno visto la presenza e hanno beneficiato del loro contributo;
- i tavoli di lavoro di Istat per l'elaborazione della scheda di rilevazione sull'utenza dei centri antiviolenza e delle case rifugio hanno visto la collaborazione fattiva sia delle associazioni femminili e femministe

maggiormente rappresentative a livello nazionale, sia degli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio distribuite su tutto il territorio nazionale e coinvolte negli organismi di coordinamento a livello regionale.

Inoltre, le seguenti procedure attuative del Piano si sono espressamente rivolte agli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio:

- l'avviso relativo al potenziamento dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza e ai loro figli e per il rafforzamento della rete dei servizi territoriali dell'8 marzo 2016, che ha destinato i fondi ai soggetti promotori dei Centri antiviolenza e le Case rifugio, con un riferimento specifico alla metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne e con personale formato specificatamente sulla violenza di genere: un avviso che, a suo tempo, era stato pensato dal DPO per compensare i ritardi di alcune Regioni nei trasferimenti dei fondi relativi all'art. 5bis della legge 119/2013;
- l'Avviso pubblico del 20 Luglio 2017 per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne, anche in attuazione della Convenzione Istanbul, che ha previsto 4 linee di intervento specificamente rivolte ai soggetti promotori dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio, ovvero anche *alle associazioni, organizzazioni e cooperative sociali operanti nel settore del sostegno e dell'aiuto alle donne vittime di violenza con esperienze e competenze specifiche in materia di violenza contro le donne, che utilizzino una metodologia di accoglienza basata sulla relazione tra donne, con personale formato specificatamente sulla violenza di genere e che siano in possesso dei requisiti sanciti in sede di Conferenza Unificata il 27 novembre 2014 tra il Governo e le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e le autonomie locali, relativa ai requisiti minimi dei Centri antiviolenza e delle Case rifugio*. Rispetto a questo Avviso si deve evidenziare che diversi enti gestori dei servizi specializzati coinvolti nell'indagine realizzata hanno espresso forti critiche su tale Avviso in riferimento alla linea F dedicata alla sensibilizzazione della popolazione, che si è rivolta ad una platea molto vasta di soggetti che non possedevano specifiche competenze in materia di violenza di genere, che ha visto un investimento di risorse molto più consistente rispetto alle altre linee (il 60,4% dei fondi complessivamente impegnati) e che ha comportato una revisione degli importi concedibili anche sui progetti delle altre linee (pari al 20% del finanziamento richiesto) (cfr. All. 1 par. 6.1). Sul piano formale è indubbio che l'apporto delle organizzazioni competenti nell'ambito della violenza sulle donne e/o che utilizzano un approccio di genere ai temi delle discriminazioni, delle pari opportunità e della violenza ne risulti depotenziato in quanto il loro coinvolgimento, che pure è stato constatato nell'analisi documentale che è stata effettuata[30] (cfr. All. 1 par. 6.2), viene lasciato al caso. Questo può avere come conseguenza sostanziale l'elaborazione di messaggi *neutri* non in grado di agire sulle cause strutturali della violenza sulle donne, ovvero su pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata sull'inferiorità della donna, come auspicato dalla Convenzione di Istanbul.

Anche rispetto a tali procedure, tuttavia, l'indagine effettuata in questa sede ha consentito di evidenziare un *vulnus* importante in relazione alla mancata valorizzazione degli interventi realizzati dai centri antiviolenza e dalle case rifugio e dei risultati raggiunti. La mancanza di sedi di confronto a livello nazionale sulle esperienze in corso di realizzazione/realizzate sui territori impedisce, di fatto, sia di mettere in comune le riflessioni per superare le criticità che si verificano *in itinere*, sia di identificare le pratiche che hanno avuto un impatto territoriale maggiore e che, come tali, possono essere messe a sistema (cfr. all. 3).

Più in generale, i rapporti elaborati dalle associazioni femminili e femministe evidenziano modalità di coinvolgimento che non sono sostanziali, né sistematiche e continuative in tutte le fasi di pianificazione, gestione, monitoraggio e valutazione delle politiche antiviolenza: un aspetto ripreso anche dalla Commissione Grevio, secondo la quale l'assenza di un dialogo e collaborazione permanenti "*espone le ONG di donne a delle fluttuazioni relative al loro riconoscimento, a seconda delle diverse agende di governo*" [Grevio 2020: 26].

2.10 Quale è la percezione di sostenibilità degli interventi attuati e dei risultati raggiunti?

Le indagini di campo realizzate in questa sede consentono di affermare che la percezione di sostenibilità dell'offerta di servizi che si è strutturata nel corso degli interventi finanziati e dei risultati conseguiti è del tutto insufficiente.

[30] Pur non potendo quantificarli in maniera precisa, sono infatti molti i progetti che hanno previsto nel partenariato la presenza di associazioni femminili e femministe.

Limitandosi a quanto è emerso dalle indagini realizzate rispetto al Piano[31] (allegati 2, 3 e 4), si deve osservare che le procedure attuative sono state strutturate in una logica a progetto che non consente di affrontare con continuità e sistematicità le conseguenze che la violenza di genere determina sulle donne e sui loro figli. Nel corso delle indagini questo problema è stato posto soprattutto dai centri antiviolenza e dalle case rifugio che, pur esprimendo un grande apprezzamento per i fondi a disposizione e per quanto tali fondi hanno concesso di sviluppare, hanno affermato che la partecipazione all'avviso è stata principalmente motivata dalla necessità di "*sopravvivere*" e hanno messo in discussione la possibilità che le attività e i risultati siano sostenibili a lungo, soprattutto a livello finanziario. Infatti, i trasferimenti ordinari effettuati a valere sull'art. 5bis della legge 119/2013 si rivelano insufficienti a coprire tutti i costi, tanto che gran parte delle organizzazioni ricorre al volontariato in maniera più o meno consistente per garantire il mantenimento dei servizi essenziali. Inoltre, l'incertezza sui finanziamenti e la loro erogazione intermittente non consentono di pianificare in modo efficace gli interventi e questo genera, peraltro, un elevato *turnover* del personale qualificato cui non è possibile garantire continuità economica. Per queste ragioni, dunque, la sostenibilità delle innovazioni introdotte attraverso i progetti finanziati non è certa, ma subordinata da un lato all'utilizzo di risorse umane volontarie, dall'altro lato alla ricerca di nuove opportunità di finanziamento che possono derivare da ulteriori avvisi pubblici che, tuttavia, hanno comunque un orizzonte temporale molto limitato e oneri molto gravosi in termini di gestione amministrativa.

Anche alcuni degli Enti Locali coinvolti nell'indagine mettono in evidenza la difficile sostenibilità delle azioni e dei risultati, sia per l'esiguità delle risorse finanziarie normalmente disponibili a sviluppare interventi sul tema della violenza sulle donne, sia per la carenza di risorse umane dedicate.

In linea generale viene evidenziato che la logica a progetto può essere utile a finanziare interventi che si pongono come obiettivo quello di innovare le pratiche e/o sperimentare nuove modalità di gestione dei servizi che possono successivamente essere messe a sistema, come lo sono ad esempio i progetti finanziati sulla linea relativa ai programmi per autori di violenza dell'Avviso 2017 che si proponeva di "*sviluppare un confronto e un'analisi critica delle diverse metodologie adottate e di ampliare una sperimentazione che fornisca indicazioni per la valutazione e l'implementazione delle azioni stesse*". Al contrario, nella gestione dei centri antiviolenza e delle case rifugio, che rappresentano il cuore delle politiche antiviolenza, tale logica si rivela inidonea a garantire con continuità e con un certo livello di competenza e professionalità non solo il conseguimento degli obiettivi di protezione e ospitalità e dell'accoglienza/supporto delle donne vittime di violenza, ma anche quelli relativi alla prevenzione, all'educazione nelle scuole, al reinserimento socio-lavorativo o al supporto dei minori, su cui storicamente le associazioni femminili e femministe sono sempre intervenute. È evidente che se si trascurano questi ambiti di intervento essenziali, sotto il peso della scarsità di risorse umane e finanziarie, l'approccio al problema non può che continuare ad essere emergenziale senza andare ad intaccare alle radici le cause della violenza.

Un analogo discorso può essere fatto anche per le altre aree di intervento del Piano, come la sensibilizzazione della popolazione, l'educazione nelle scuole o la formazione dei soggetti della rete antiviolenza, anch'esse approcciate prevalentemente con una logica a progetto che, come si è avuto modo di vedere precedentemente (domanda 2.7), determina peraltro notevoli disomogeneità territoriali che rischiano di avere un impatto molto limitato su ambiti di intervento che sono cruciali per il cambiamento culturale necessario a rimuovere le cause della violenza (si veda, in particolare, l'analisi riportata all'allegato 4).

Sulla questione della sostenibilità si sono espresse con analoghe valutazioni le Regioni: "*dovremmo passare a una stabilizzazione del servizio perché in questo c'è il concetto di stabilità e continuità, e questo vale per le donne come per altre iniziative nel sociale. Dobbiamo cambiare logica, la rete antiviolenza deve evolvere in servizi alla popolazione stabilizzati nel tempo perché la logica a progetto non è sufficiente a rispondere in maniera efficace ai bisogni. Possiamo pensare di suggerire alcune caratteristiche che devono avere le politiche, ovvero la continuità, la diffusività sul territorio - ad esempio, sugli Avvisi gli interventi erano puntiformi – e la logica del servizio; anche in termini di efficienza, sugli interventi spot con una quota così elevata di soldi l'efficienza viene meno perché l'azione rimane isolata, non ha la possibilità di essere sostenibile nel tempo*".

[31] In linea generale, infatti, le osservazioni relative alla scarsa sostenibilità si possono estendere a tutto il sistema antiviolenza che si è costruito, come attestano le valutazioni delle organizzazioni del privato sociale attive nel contrasto alla violenza e nella difesa dei diritti delle donne [Associazioni di Donne coordinate da DiRE 2018; Piattaforma Italiana "CEDAW: Lavori in corsa" 2018], dell'organismo internazionale di valutazione dell'aderenza alla Convenzione di Istanbul [Grevio 2020] e della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio [2020].

2.11 Qual è il principale apprendimento di natura gestionale che può essere dedotto dall'esperienza maturata nell'attuazione del Piano?

Il principale apprendimento di natura gestionale è che la pianificazione e realizzazione di processi inclusivi, in grado cioè di coinvolgere in maniera attiva i principali attori del sistema, consente di pervenire a risultati maggiormente condivisi ed efficaci. In particolare, dal confronto con le referenti regionali per le politiche contro la violenza sulle donne è emerso un generale apprezzamento per i gruppi di lavoro dell'Osservatorio Nazionale che, coinvolgendo rappresentanti delle Regioni, degli Enti Locali e delle organizzazioni del terzo settore più rilevanti, hanno dato la possibilità di condividere le diverse prospettive sui temi pre-stabiliti[32] e di generare proposte condivise che si sono poi tradotte, per due dei tre gruppi di lavoro, in output concreti (le *Linee guida nazionali per il soccorso e l'assistenza socio sanitaria alle vittime di violenza* approvate con DPCM del 24.11.2017 e il Piano Strategico 2017-2020 approvato il 23.11.2017). Analoghe considerazioni possono essere effettuate per il percorso che ISTAT ha attuato con le Regioni per la rilevazione sui centri antiviolenza e le case rifugio e con le Regioni e l'associazionismo femminile per la rilevazione sulle caratteristiche dell'utenza (si veda la risposta al quesito 3.5.4): in questo caso, la ratio dell'attivazione di tale percorso è stata quella di partire dai sistemi informativi già consolidati a livello regionale per ricavare schede di rilevazione uniche, in grado di garantire omogeneità dei dati su tutto il territorio nazionale.

L'attivazione di processi inclusivi di attori pubblici e privati nella programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione delle politiche, dunque, può consentire di limitare le criticità descritte nelle risposte alle domande da 2.6 a 2.9 circa le disomogeneità territoriali che si sono osservate nell'attuazione del Piano, la debole integrazione e complementarietà del Piano con le politiche realizzate a livello territoriale e la scarsa valorizzazione dell'esperienza e della competenza sia delle amministrazioni regionali/locali sia dell'associazionismo femminile.

3. Valutazioni tematiche

3.1 La sensibilizzazione della collettività sul fenomeno della violenza contro le donne

3.1.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di sensibilizzare la popolazione sul fenomeno della violenza contro le donne?

La sensibilizzazione della popolazione alle disparità di genere e alla violenza sulle donne si è principalmente realizzata attraverso:

- gli accordi con Poste Italiane e Ferrovie dello Stato per la diffusione delle campagne governative di sensibilizzazione sul numero verde 1522, realizzate nel novembre 2017;
- l'Avviso del 2017, che ha finanziato 119 progetti sulla specifica *Linea F. Progetti di animazione, comunicazione e sensibilizzazione territoriale rivolti alla prevenzione della violenza di genere mediante la realizzazione di campagne di comunicazione, educazione, attività culturali, artistiche e sportive, per promuovere i cambiamenti nei comportamenti socio-culturali, al fine di eliminare pregiudizi, costumi, tradizioni e qualsiasi altra pratica basata su modelli stereotipati dei ruoli delle donne e degli uomini.*

In misura residuale, alcuni progetti finanziati sui due Avvisi del 2016 e sulle altre linee dell'Avviso del 2017 hanno compreso anche attività di sensibilizzazione della popolazione e di comunicazione.

3.1.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti?

Le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti sono estremamente eterogenee, come è emerso dall'analisi dei progetti cui si rimanda per maggiori dettagli (cfr. all. 1, par. 6.3.6). Le attività di animazione volte a generare consapevolezza rispetto alla violenza sulle donne e alle sue radici, nella popolazione generale o in target specifici di destinatari, sono differenziabili secondo il tipo di canale comunicativo utilizzato, ovvero: artistico (es. mostre fotografiche; laboratori fotografici, di pittura, di video-fotografia; laboratori di carta, colore e collage o di serigrafia; laboratori di ricamo e sartoria per la creazione

[32] Che si ricorda sono la revisione normativa, la definizione di un percorso di tutela socio-sanitaria e la definizione della successiva Strategia nazionale sulla violenza contro le donne.

di gadget da utilizzare nei cortei e nelle manifestazioni; atellier didattici; land art e performing art); espressione teatrale (messa in scena di spettacoli in teatri locali o in luoghi significativi dei territori, anche con modalità itinerante, percorsi laboratoriali di drammatizzazione teatrale, teatro del buonumore, silent play, gioco drammatico o drammaturgia partecipata); cinematografico e di produzione audiovisiva (produzione/fruizione di webserie, video reportage o video inchieste, spot, cartoni animati, cortometraggi e trailer spot, anche finalizzati alla creazione di campagne di sensibilizzazione via web, social network, radio o televisione); eventi o cicli di eventi sportivi tramite i quali vengono veicolati i messaggi della parità di diritti tra donne e uomini e della non-violenza (calcio, rugby pattinaggio, pallavolo, barca a vela, chanbara, volley, maratone e ciclismo, corsi di autodifesa e di antiaggressione); musica, danza ed espressione corporea (costituzione di cori, concerti musicali, sessioni di musicoterapia, concorsi musicali, rappresentazioni di danza, laboratori di canto e musica etnica).

Altri esempi di attività di animazione che non rientrano negli elenchi precedenti sono: la gara di cucina con cena solidale; il laboratorio di partecipazione civica rivolti ai giovani; corsi di training motivazionale; laboratori didattici di vario tipo realizzati in carcere; un laboratorio rivolto ai giovani per la realizzazione di un'indagine socio-antropologica sulla figura della donna e sull'importanza della donna nella comunità locale; un concorso di poesia sulla violenza rivolto alle donne ospitate nei centri antiviolenza; un workshop sul benessere psicofisico e relazionale; la redazione di pubblicazioni specifiche, con l'apporto o meno dei cittadini/e, relative ai temi in oggetto, alla narrazione di storie di vita o al progetto; la realizzazione di una biblioteca itinerante; cortei e flash mob per le strade; incontri letterari con saggisti, narratori, magistrati, operatori sociali; istallazioni di stand di associazioni che si occupano di violenza; spettacoli di fundraising con coinvolgimento di testimonial; summerschool, festival e/o settimane dedicate al tema.

Molto consistente, inoltre, è l'organizzazione di eventi di carattere informativo/formativo, ovvero: serate di presentazione pubblica del progetto; eventi di lancio delle campagne di comunicazione; serate di restituzione finale dei risultati; dibattiti pubblici, convegni, tavole rotonde e workshop alla presenza di esperti; incontri informativi di tipo informale nei luoghi della vita quotidiana; realizzazione di corsi di formazione. Gran parte dei progetti prevede, inoltre, la realizzazione di apposite campagne di comunicazione destinate a dare visibilità al progetto oppure a sensibilizzare la popolazione sul tema della violenza contro le donne.

In una decina di progetti è poi prevista la strutturazione di appositi servizi destinati all'ascolto e al supporto psicologico della popolazione, soprattutto femminile. Infine, sono presenti progetti che hanno compreso attività di ricerca sociale e studio, ovvero indagini quantitative o qualitative volte a conoscere le rappresentazioni sociali rispetto ai ruoli di genere e/o alla violenza, rivolte a studenti, docenti e genitori, di respiro locale o nazionale.

3.1.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?

L'indagine ha coinvolto i soggetti attuatori di 24 progetti finanziati sulla linea F dell'Avviso 2017 (cfr. all. 3) che hanno avuto come obiettivo la sensibilizzazione della popolazione o di target specifici di popolazione, per promuovere cambiamenti socio-culturali sui ruoli di genere; di questi, se ne considerano in questa sede 12, in quanto i rimanenti si sono focalizzati principalmente sull'educazione nelle scuole e sono trattati nel paragrafo successivo; dei progetti considerati, 8 risultavano ancora in corso al momento dell'intervista.

Il primo gruppo di criticità identificato dai soggetti attuatori è di carattere procedurale e finanziario. Viene innanzitutto evidenziato che il lasso di tempo trascorso tra la presentazione del progetto e il suo avvio formale, avvenuto con la stipula della Convenzione di Sovvenzione[33], ha contribuito a modificare le condizioni di contesto e a rendere più faticoso l'avvio delle azioni. Tra queste condizioni di contesto vengono citati: i cambiamenti nella dirigenza delle organizzazioni coinvolte e delle priorità di azione; il cambiamento nel team esecutivo del progetto; le difficoltà nel riallacciare i legami con le reti informali di soggetti che

[33] In realtà, le procedure di valutazione, anche considerando che erano state presentate ben 897 domande, sono state abbastanza veloci: le graduatorie definitive sono state pubblicate il 13 febbraio 2018, ovvero dopo 4 mesi e mezzo dalla scadenza di presentazione delle domande (30.09.2017). Le Convenzioni sono state successivamente stipulate a partire dal mese di settembre in quanto il controllo di regolarità amministrativa, effettuato dalla Corte dei Conti, proprio in ragione della grossa mole di domande e procedure da valutare, ha richiesto un tempo maggiore. L'esito è comunque stato che i progetti hanno avuto inizio dopo 12-14 mesi dalla stesura delle proposte progettuali (cfr. par 6 dell'all. 1).

avevano dato disponibilità a partecipare ad alcune attività; la difficoltà nella riattivazione del partenariato per il mutare nel tempo delle esigenze/disponibilità dei partner coinvolti.

Rispetto alle questioni finanziarie, le criticità più evidenti riguardano l'obbligo di procedere con la sottoscrizione di una fidejussione bancaria a garanzia del finanziamento – che gli istituti bancari non necessariamente concedono, soprattutto alle associazioni con scarsa capacità finanziaria, e che ha dei costi di mantenimento e tempi di concessione che possono essere molto lunghi – e il ricorso all'anticipazione delle somme in quanto le rate di finanziamento successive alla prima vengono erogate previa presentazione della rendicontazione di costi già sostenuti. Soprattutto per le organizzazioni non profit, l'anticipazione delle somme costituisce un onere difficilmente sostenibile, anche in ragione dei tempi molto lunghi di erogazione dei saldi da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità[34].

Si deve evidenziare che queste criticità sono comuni a tutti i progetti di tutti gli Avvisi. Sulla Linea F, tali criticità hanno generalmente inciso in misura più limitata in quanto, in gran parte dei casi, le associazioni temporanee di scopo che si sono costitute per la realizzazione delle azioni progettuali hanno potuto mettere in comune le proprie capacità finanziarie, anche attingendo ai fondi disponibili su altri progetti, riuscendo così a sostenere gli anticipi delle somme e a compensare i ritardi. Sulle altre linee di finanziamento dell'avviso 2017 e sugli altri avvisi, invece, le conseguenze dei ritardi nei saldi sono state tali da costringere le organizzazioni ad abbandonare la realizzazione di alcune attività per le difficoltà di reperimento di fondi alternativi.

Un'ulteriore criticità di tipo procedurale e finanziario discende dalla riduzione del finanziamento concesso rispetto a quello richiesto, operata in sede di valutazione dei progetti. Come si è evidenziato nell'all. 1 (par. 6.1), al fine di consentire la realizzazione di un maggior numero di progetti, oltre allo stanziamento di ulteriori dieci milioni di euro rispetto agli stanziamenti inizialmente previsti, sulla linea F si è operata una decurtazione trasversale pari al 30% del contributo richiesto per le proposte con punteggio da 100 a 90 e pari al 50% per quelle che hanno conseguito un punteggio da 89 a 80; per le altre linee di finanziamento, la decurtazione è stata pari al 20%. In diversi casi, dunque, si è dovuto operare anche una parziale revisione delle attività previste, mentre in altri casi si è cercato di assicurare la stessa offerta ricorrendo al lavoro volontario oppure attingendo ad altri fondi.

Infine, sempre in relazione alle criticità procedurali, i soggetti attuatori hanno evidenziato delle lacune informative e comunicative legate alle difficoltà oggettive di contatto con i referenti amministrativi del Dipartimento, alla mancanza di un confronto "sostanziale" che vada oltre agli aspetti burocratici e formali per entrare nel merito dell'andamento dei progetti, alla scarsa trasparenza del portale web che non contiene informazioni aggiornate sulle procedure e sulla modulistica, infine alla mancanza di occasioni di incontro tra i beneficiari che possono sollecitare uno scambio di esperienze e, anche, l'identificazione delle best practices in tema di comunicazione efficace.

Ulteriore problematica che gran parte degli enti intervistati sull'avviso 2017 ha dovuto affrontare deriva dalle restrizioni imposte dalle misure in materia di contenimento dell'emergenza epidemiologica da Sars-Cov-2, che hanno comportato un rallentamento di molte attività e/o la necessità di rimodulare alcune delle attività previste. In linea generale, i progetti della Linea F hanno avuto una maggiore capacità di adattamento rispetto

[34] A proposito delle tempistiche per il pagamento del saldo, si deve constatare che effettivamente sono piuttosto lunghe a causa dei passaggi richiesti dalle procedure. Il primo passaggio è la verifica, da parte del RUP, ovvero il responsabile unico del procedimento presso il DPO, della rendicontazione finanziaria e della documentazione annessa; nel caso in cui da tale verifica risultassero irregolarità, il Rup procede con eventuali richieste di integrazione al beneficiario. Il secondo passaggio prevede l'inoltro della richiesta del DURC (Documento unico di regolarità contributiva) all'INPS; i tempi di rilascio del Durc possono essere più o meno lunghi in quanto sono necessarie verifiche ad hoc dell'inesistenza di debiti contributivi o di altre irregolarità e, nel caso si ravvisassero irregolarità, si deve attendere che queste siano risolte dall'ente beneficiario. Successivamente al rilascio del Durc, che ha una validità di 3 mesi (fatte salve le deroghe concesse durante il periodo dell'emergenza sanitaria), vengono predisposti i decreti di pagamento che, in seguito alle firme, vengono trasmessi all'Ufficio del bilancio per il riscontro della regolarità amministrativo-contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri (Ubrac). Nel caso in cui non fossero ravvisate irregolarità, il pagamento viene disposto entro una ventina di giorni; in caso contrario, il procedimento viene momentaneamente sospeso in attesa che il Rup risolva tali irregolarità. Se tali verifiche non si concludessero entro i tre mesi di validità del Durc, è necessario effettuare una nuova richiesta all'Inps e riprendere i vari passaggi, con il conseguente allungamento delle tempistiche.
Si fa presente che, nel corso delle interviste, si è avuto modo di accertare che in alcuni casi i ritardi nell'erogazione dei fondi erano determinati proprio da Durc irregolari. Inoltre, a simili procedure sottostanno anche gli altri Enti Pubblici: nei progetti finanziati a valere sugli Avvisi, si è avuto modo di riscontrare che parte dei ritardi maturati nella movimentazione della spesa e nella presentazione della rendicontazione al DPO sono stati determinati dal riscontro di Durc irregolari.

ad altre linee in quanto prevedevano già l'utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione (web, social network, incontri a distanza) oppure in quanto hanno potuto rimodulare alcune attività in questa direzione: la maggior parte delle attività laboratoriali, formative, e di informazione/sensibilizzazione programmate in presenza sono, dunque, state riprogrammate ed eseguite in modalità a distanza. Altre attività, al contrario, sono state fortemente penalizzate dalle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, come quelle che dovevano essere realizzate negli istituti penitenziari, dato il divieto di accesso a persone esterne al sistema carcerario e la revoca dei permessi, o quelle che prevedevano la realizzazione di mostre o eventi teatrali/musicali.

3.1.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?

Fermo restando che gran parte dei progetti analizzati non risultavano ancora conclusi al momento della rilevazione (che, si ricorda, è stata effettuata nel periodo marzo-settembre 2020), in linea generale gli intervistati hanno valutato positivamente i risultati raggiunti fino a quel momento, soprattutto rispetto agli output che si prevedeva di produrre (essenzialmente, prodotti di comunicazione di vario tipo) e al numero di destinatari effettivamente coinvolti. Rispetto a quest'ultimo punto, anche le attività a distanza che sono state introdotte in seguito alle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, sono state valutate positivamente in termini di partecipazione; quale effetto inatteso della riprogrammazione di alcune attività con l'utilizzo dei media, alcuni soggetti attuatori hanno segnalato l'ampliamento delle tipologie di soggetti raggiunti, dunque la capacità di coinvolgimento di soggetti che non avrebbero partecipato ad eventi e laboratori in presenza.

Nel riferire gli esiti degli interventi, che in diversi casi sono considerati superiori alle aspettative, i beneficiari dei finanziamenti si soffermano sui seguenti punti di forza:

- la costruzione di reti e partenariati: in particolare, viene evidenziato come valore aggiunto la capacità di dialogo che si è instaurata tra soggetti che, per natura, hanno visioni, missioni e competenze in settori molto differenti tra loro (agenzie di comunicazione, enti pubblici, organizzazioni non profit con varie finalità, tra cui anche associazioni femminili esperte sulle questioni di genere e sulla violenza contro le donne, università, ecc…). In alcuni casi, i partenariati hanno avuto un respiro nazionale e internazionale, mentre in altri è prevalsa la costruzione di reti di relazioni locali che hanno finalizzato la loro azione e mobilitato risorse umane ed economiche verso un obiettivo comune;
- la conseguente contaminazione di saperi e competenze - e dunque la crescita e la specializzazione professionale che è conseguita a tale dialogo - ha generato output innovativi considerati maggiormente efficaci nel contrasto degli stereotipi e violenza di genere e un arricchimento del bagaglio conoscitivo delle organizzazioni coinvolte nelle reti, che può essere trasferito in altri progetti;
- la capacità di portare all'attenzione delle comunità il problema della violenza sulle donne e delle sue radici culturali e iniziare una riflessione su un tema che, soprattutto in certi territori delle aree interne (colline e montagna), viene poco affrontato, contribuendo anche a migliorare la conoscenza della popolazione riguardo ai servizi presenti sul territorio e a favorire l'emersione di casi di violenza;
- la produzione di materiali (le piattaforme, le campagne di comunicazione via web, cortometraggi e video) di elevata qualità artistica, la cui fruizione non si esaurisce con la conclusione del progetto ma che può essere riproposta con costi molto contenuti anche in altri contesti in cui si voglia generare consapevolezza intorno al tema delle pari opportunità e della violenza di genere;
- l'acquisizione di una maggiore conoscenza del mondo giovanile. Diversi progetti hanno, infatti, compreso attività di indagine che coinvolgevano gli adolescenti, sia in contesti scolastici sia in contesti di aggregazione informali o associativi; lo svolgimento di indagini mirate ha consentito di acquisire un bagaglio di conoscenze indispensabile ad identificare le aree su cui concentrarsi per costruire interventi mirati;
- la mobilitazione del mondo maschile nei confronti della violenza sulle donne;
- il riconoscimento della validità del progetto e/o delle campagne di comunicazione realizzate da parte sia dell'associazionismo femminile, sia delle istituzioni politiche locali e nazionali e, in un caso, anche da parte della Commissione Grevio che ha segnalato come buona pratica la costituzione di un network di università italiane e le attività che sono state realizzate;
- la sperimentazione di interventi pilota che, oltre ad introdurre format innovativi nelle modalità di comunicazione dei messaggi relativi alla violenza di genere, possono anche essere riproposti e utilizzati per affrontare tematiche di altro tipo.

Per un solo progetto di sensibilizzazione rivolto a persone ristrette in regime carcerario viene riconosciuto il mancato raggiungimento dei risultati previsti in quanto, anche a causa dei ritardi maturati nell'avvio, il percorso ha interessato un gruppo di persone poco motivate con le quali è stato difficile entrare in comunicazione; inoltre si erano create dinamiche relazionali molto conflittuali, su cui sarebbe stato necessario lavorare su un arco temporale più lungo che, a causa delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, non è stato possibile avere. Anche in questo progetto, tuttavia, vengono segnalati apprendimenti molto importanti, in quanto viene evidenziata la necessità che la pianificazione di interventi nelle strutture carcerarie debba essere sufficientemente flessibile da prevedere un *range* di azioni modulabili sulla base dei bisogni e delle richieste dei/delle detenute.

3.2 La diffusione nelle scuole di una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne

3.2.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di diffondere nelle scuole una cultura rispettosa delle pari opportunità di genere e di rigetto di ogni forma di violenza nei confronti delle donne?

La priorità di intervento si è concretizzata soprattutto con l'attivazione delle seguenti procedure:

- l'accordo di collaborazione tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e l'Arma dei Carabinieri di data 29 dicembre 2016, che ha previsto lo sviluppo, in concerto con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca e con il DPO, di un percorso formativo di 20 moduli di un giorno per la sensibilizzazione nelle scuole, rivolto a studenti, insegnanti e genitori, sul tema della violenza (di genere, atti persecutori, bullismo e cyber bullismo);
- l'Avviso 2016 per la realizzazione di iniziative in ambito scolastico per l'educazione alla parità e al rispetto delle differenze di genere, di status economico e sociale, culturali, religiose, di orientamento sessuale e di opinioni, a valere sul quale sono stati realizzati 89 progetti (cfr. all. 1, par. 4.2);
- la linea F dell'avviso 2017 che ha finanziato progetti di animazione, comunicazione e sensibilizzazione rivolti alla prevenzione della violenza di genere, per i quali il coinvolgimento del mondo scolastico era considerato prioritario (cfr. all. 1, par. 6.3.6). I progetti che hanno compreso attività rivolte alle scuole sono complessivamente 104 (87,4% del totale).

3.2.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti?

Per entrambi gli Avvisi (2016 e 2017-linea F), i progetti si sono rivolti in particolare agli studenti, al personale scolastico e alle famiglie. Concentrandosi sulle tipologie di intervento rivolte agli studenti, che si differenziano nei contenuti e nelle metodologie secondo l'età, quelle più frequentemente previste sono state le seguenti:

- lezioni frontali, tenute dagli stessi docenti in orario curriculare, oppure da esperti nel settore sia in orario curriculare che extra-curriculare;
- workshop e seminari con testimoni privilegiati (forze dell'ordine, magistratura, istituzioni, servizi specializzati), o esperti nell'ambito delle pari opportunità o della prevenzione/trattamento della violenza ma anche persone che hanno vissuto in prima persona situazioni di violenza.

I contenuti affrontati nelle lezioni o workshop/seminari sono molto vari e comprendono: discriminazioni e forme di violenza, anche in relazione ai contenuti della Convenzione di Istanbul; cittadinanza di genere e pari opportunità; rappresentazione delle relazioni, della donna e della violenza nei media, con un focus sugli stereotipi che vengono alimentati dall'utilizzo di un linguaggio scorretto; condizione femminile nella storia, anche con il fine di rivalutare i talenti femminili che si sono espressi nelle arti visuali, nella letteratura, nella filmografia, ecc; stereotipi in arte, letteratura, cinema, pubblicità e mondo del lavoro; legame tra la violenza, l'uso di sostanze psicoattive e le discoteche. Vi sono casi in cui le lezioni/incontri assumono un respiro più ampio, fino a comprendere ad esempio le tematiche della migrazione e della mafia, anche in relazione alla figura femminile e al ruolo della donna.

Ulteriori modalità di intervento hanno riguardato:

- percorsi di riflessione nelle classi o, più in generale, laboratori attivati con l'uso di metodologie didattiche *student-centered* finalizzate a sviluppare l'autonomia e la motivazione all'apprendimento, dare

maggior rilievo alla dimensione esperienziale, emotiva e affettivo-relazionale, potenziare le *life skills*, ovvero le abilità e competenze di base funzionali all'instaurazione di una relazione con gli altri e all'adattamento ai contesti. Nella maggior parte dei casi, i laboratori sono di tipo creativo-espressivo, dunque si basano su: drammatizzazione e teatro; *storytelling*, lettura e scrittura creativa; musica, arti visive, grafica e fotografia; cinema o produzione di video sul tema; laboratori di comunicazione per l'analisi dei messaggi trasmessi dai media; laboratori di movimento, danza o sport;

- campagne di prevenzione e comunicazione rivolte ad altre scuole o al territorio, strutturate sugli output prodotti dagli studenti nei laboratori e caratterizzate, in gran parte dei casi, dall'uso massiccio dei new media per la diffusione dei messaggi elaborati;
- laboratori esperienziali o psico-sociali (educazione emozionale, promozione dell'autostima, della conoscenza di sé e della propria identità di genere, della relazione con l'altro, educazione all'affettività e alla sessualità)
- incontri dedicati alla fruizione di film, mostre d'arte, rappresentazioni teatrali, giochi o videogiochi, o partecipazione ad eventi (soprattutto in ambito sportivo) che prevedono di frequente l'intervento di testimonials, ovvero dei protagonisti dei prodotti artistici/eventi oppure di esperti sui temi;
- formazione di *peer educator*, ovvero di studenti chiamati successivamente a svolgere il ruolo di educatori in percorsi didattici strutturati oppure in contesti di tipo informale (anche rispetto alla diffusione di campagne di comunicazione sociale create con il progetto);
- lezioni per l'apprendimento di nozioni funzionali alla creazione di prodotti artistici (come testi o slogan pubblicitari, video e cortometraggi).

In misura minore, sono state previste altre tipologie di attività quali: servizi di ascolto, di supporto specialistico in ambito sanitario e legale e/o di informazione e sensibilizzazione; attività di tipo ludico come cene e feste a tema, sfide e concorsi tra scuole per la premiazione delle migliori idee o prodotti realizzati dagli studenti (cortometraggi, video, ecc..); attività di volontariato, servizio civile oppure percorsi di alternanza scuola-lavoro finalizzati a sperimentare le competenze acquisite – sia di tipo tecnico che relazionale – in contesti esterni alla scuola.

Gli interventi realizzati/in corso di realizzazione sull'Avviso 2017 hanno una maggiore proiezione comunitaria e sono centrati sulla creazione di prodotti da parte degli studenti per la realizzazione di campagne di comunicazione, coerentemente con gli obiettivi della Linea F. Rimandando all'allegato 1, si citano a titolo d'esempio: la produzione di cortometraggi, video, docu-film, cartoni animati, miniweb series e spot pubblicitari e/o di *piece teatrali* da mettere in scena; la creazione di book-trailer, ebook di storie di vita, racconti, storytelling multimediale, relazioni e resoconti sui temi; la creazione di atelier didattici sulla creatività femminile nell'arte, l'allestimento di mostre di fotografia e pittura, l'ideazione di fumetti; la gestione di redazioni giornalistiche via web e di programmi radioweb; la produzione di manufatti che possono costituire gadget per la campagna di comunicazione oppure della grafica di brochure informative. Questi prodotti possono essere presentati alla comunità in eventi appositamente dedicati (mostre, flash-mob, maratone, convegni, ecc..), oppure possono essere utilizzati per strutturare campagne di comunicazione sociale sui temi della violenza e/o della parità di genere. In tutti i casi, costituiscono una base documentale che viene messa a disposizione sui siti internet e/o portali dedicati al progetto.

Le tipologie di attività che hanno coinvolto docenti e familiari sono invece le seguenti:

- incontri con esperti, convegni e/o serate rivolti a insegnanti e genitori con l'obiettivo di approfondire i temi su cui si focalizza il progetto che, a seconda dei casi, riguardano: il riconoscimento e la gestione di pregiudizi e stereotipi di genere; le forme di violenza, cosi come definite dalla Convenzione di Istanbul, con particolare attenzione alle violenze nelle relazioni intra-familiari; i legami tra gli stereotipi sociali e le narrazioni relative alla condizione femminile e alla violenza sulle donne; l'educazione all'affettività, al rispetto delle differenze, alla parità dei diritti e alla non violenza; la prevenzione delle discriminazioni e delle violenze canalizzate nelle nuove tecnologie e l'accompagnamento dei giovani ad un uso consapevole di tali tecnologie; la cittadinanza attiva; le problematiche di comunicazione e relazione con gli adolescenti e/o le metodologie pedagogiche di intervento più appropriate;
- sessioni di formazione con didattiche frontali sulle stesse tematiche;
- laboratori esperienziali e simulate su tematiche come: la gestione dei conflitti; la scrittura d'esperienza; le dinamiche di gruppo; la comunicazione affettiva;
- sessioni formative rivolte al personale scolastico sulle metodologie didattiche più efficaci a veicolare i messaggi relativi alle differenze genere, alla violenza, al rispetto dell'altro, oppure ad approfondire temi

quali: il trasferimento tecnologico in ambito educativo; il disagio, i BES e i DSA; l'utilizzo nella didattica di internet, social network e strumenti digitali;
- azioni di counselling rivolte ai genitori e/o incontri protetti individuali e familiari.

In modo residuale, alcuni progetti hanno previsto lo sviluppo di kit didattici e/o linee guida rivolte a docenti e personale educativo delle scuole e indagini finalizzate a comprendere in modo più approfondito le percezioni, le attitudini e i comportamenti della popolazione studentesca nei confronti delle condotte aggressive e la diffusione di stereotipi e pregiudizi di genere.

3.2.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?

Rispetto ai progetti finanziati a valere sull'Avviso 2016 si è già anticipato che l'indagine di campo che avrebbe dovuto coinvolgere gli istituti scolastici non è stata effettuata a causa delle misure di contenimento della pandemia, in particolare il *lockdown*, che hanno comportato un impegno eccezionale degli stessi istituti nella riorganizzazione didattica. L'analisi dei dati di monitoraggio consente, tuttavia, di avanzare l'ipotesi che il ridimensionamento dei fondi operato al fine di consentire l'accesso al finanziamento ad una platea più ampia di scuole abbia inciso, per buona parte degli istituti scolastici, sulla possibilità di realizzare tutte le attività nelle modalità previste (si veda, a tal proposito, la descrizione effettuata nell'all. 1, par. 4) e di raggiungere i risultati attesi. Come si può evidenziare dalla tab. 3.1, per il 39,3% degli istituti scolastici, tale ridimensionamento ha comportato il finanziamento di una percentuale molto bassa dei costi previsti in sede progettuale, ovvero il 20%: ciò significa che, ad esempio, per gli istituti che avevano richiesto il massimo del contributo concedibile di € 150.000,00, i fondi che sono stati concessi ammontano a soli € 30.000,00. A seguire, ulteriori 22 istituti proponenti hanno avuto un riconoscimento del 40% dei costi previsti in sede progettuale, mentre per i restanti 32 istituti il ridimensionamento finanziario appare più sostenibile, soprattutto laddove erano previsti partenariati con organizzazioni che potevano compensare la riduzione dei fondi con risorse proprie.

Tabella 3.1 Finanziamento richiesto e concesso secondo le fasce di punteggio conseguito dai progetti

Punteggio conseguito nella valutazione	% di costi totali finanziabili	Finanziamento richiesto (in €)	N. di progetti finanziati	Finanziamento concesso (in €)
Da 100 a 90 punti	90%	1.548.772,25	16	1.393.895,02
Da 89 a 80 punti	70%	2.145.127,40	16	1.501.589,18
Da 79 a 70 punti	40%	2.811.441,90	22	1.124.576,76
Da 69 a 60 punti	20%	4.808.181,00	35	961.636,20
Totale		11.313.522,55	89	€ 4.981.697,17

* tabella aggiornata con la rinuncia al finanziamento da parte di un istituto

A questa criticità di carattere procedurale si deve aggiungere il periodo limitato di realizzazione delle attività, pari circa 6-7 mesi, vista la sottoscrizione delle Convenzioni nel mese di aprile 2017, la sospensione delle attività didattiche nel periodo estivo e la chiusura improrogabile delle attività il 25 novembre dello stesso anno. In alcune delle relazioni in itinere e finali che gli istituti scolastici hanno trasmesso al DPO viene infatti evidenziato che i tempi limitati di attuazione del progetto hanno imposto un sostanziale ripensamento dei modi e dei tempi di realizzazione di alcune attività. In particolare, si segnala una maggiore difficoltà di coinvolgimento dei genitori, esito di una ancora scarsa consapevolezza del problema e motivazione a parlare di certi temi, che avrebbe necessitato di un lasso di tempo maggiore per lo svolgimento di adeguate attività di sensibilizzazione. Tale criticità viene, peraltro, evidenziata anche su alcuni progetti finanziati sull'Avviso del 2017, nei quali erano state costruite strategie di comunicazione mirate che non hanno sortito i risultati attesi sia rispetto alle attività rivolte esclusivamente ai genitori, sia rispetto alle attività che si proponevano di facilitare il dialogo tra gli studenti e il mondo degli adulti.

In altri casi si evidenzia che i tempi limitati non hanno consentito di ampliare le reti di relazione sul territorio che potevano consentire una maggiore qualificazione dell'offerta formativa e/o un migliore radicamento dell'istituto scolastico sul territorio. Infine, viene evidenziata la maggiore difficoltà di coinvolgimento degli studenti nelle attività realizzate in orario extra-curriculare, che in diversi casi hanno visto

la partecipazione di un numero di studenti inferiore a quello previsto, seppure questo non abbia di fatto avuto conseguenze di rilievo sul raggiungimento dei risultati attesi.

Rispetto al successivo Avviso del 2017, l'indagine di campo ha coinvolto i soggetti attuatori di 12 progetti che si sono riferiti in modo esclusivo al mondo della scuola, e ulteriori 6 progetti che, pur rivolgendosi ad una platea più ampia di destinatari, hanno compreso attività rivolte al mondo della scuola. Oltre alle criticità di carattere amministrativo che sono state commentate nella valutazione tematica precedente, alcuni dei soggetti attuatori evidenziano che la rigidità delle procedure di gestione del piano finanziario ha influito negativamente sulla possibilità di utilizzare le economie maturate per ottimizzare i risultati conseguiti; si cita, come esempio, il caso di un'impresa che ha prodotto un *Quaderno didattico sulla parità di genere* rivolto alle scuole primarie e secondarie, che è stato richiesto da un numero di scuole molto più elevato del previsto essendo stato fortemente raccomandato dal MIUR e che, proprio a causa di tale rigidità, non è stato possibile produrre in un numero maggiore di copie. Inoltre, come per l'Avviso del 2016, il ridimensionamento del finanziamento operato in fase di valutazione delle proposte progettuali ha determinato, soprattutto per le organizzazioni *non-profit*, la necessità di ricorrere al lavoro volontario per poter preservare la coerenza e l'efficacia delle attività progettate.

La metà dei soggetti attuatori degli interventi nelle scuole ha, inoltre, evidenziato le conseguenze che le restrizioni imposte per contrastare la pandemia sanitaria hanno avuto sulle attività previste. L'impossibilità di accedere alle scuole ha significato, per molti progetti, la sospensione delle attività iniziate o in corso di progettazione, dunque al momento dell'intervista i soggetti attuatori stavano valutando se interrompere il percorso educativo oppure se la sua realizzazione fosse compatibile con le proroghe concesse dal DPO per la chiusura del progetto. In altri casi, le attività laboratoriali sono state realizzate in DAD, registrando alcune difficoltà iniziali legate dapprima al notevole impegno che la riprogettazione degli spazi e dei tempi ha richiesto, in seguito al funzionamento dei mezzi di comunicazione e ad una partecipazione da parte degli studenti più limitata. Al fine di contenere tali problemi, in alcuni casi si sono studiate specifiche piattaforme in cui sono stati depositati i materiali per la fruizione in modalità asincrona; si tratta di un effetto giudicato positivamente in quanto, sebbene un percorso educativo in modalità asincrona costituisca un limite all'interazione attiva e costruttiva degli studenti, presenta il vantaggio di poter essere riproposto in altre occasioni senza costi aggiuntivi. In altre situazioni, l'attivo coinvolgimento degli insegnanti nell'educazione a distanza ha consentito la prosecuzione dei laboratori in modalità sincrona e una buona riuscita del percorso.

L'ultima criticità che è stata ravvisata in un numero limitato di interviste riguarda la difficoltà ad acquisire la disponibilità delle scuole e/o dei genitori alla realizzazione di percorsi riguardanti la parità di genere. Si tratta di una criticità evidenziata in due progetti: nel primo caso, il soggetto attuatore afferma di aver trovato disponibilità solo nelle scuole paritarie, mentre quelle statali "*temevano che forse si trattasse di incontri per il "gender" e quelle famose teorie*"; nel secondo caso, si afferma che "*c'è stato qualche timore da parte di alcuni genitori, il timore è stato quello che si sarebbe fatta qualche forma di educazione sessuale o qualcosa del genere che loro non avrebbero potuto controllare*".

3.2.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?

Le relazioni elaborate da alcuni degli istituti scolastici finanziati sull'avviso 2016 identificano i seguenti risultati degli interventi realizzati:

- la formalizzazione di reti di scuole di diverso ordine e grado, che ha consentito di instaurare un confronto fondamentale per la buona riuscita del progetto;
- la stipula di protocolli operativi con associazioni ed enti con finalità coerenti a quelle dei progetti, che ha consentito alle scuole di beneficiare di operatrici qualificate a trattare temi delicati come quelli che riguardano la violenza;
- l'instaurazione di preziose alleanze con enti e soggetti presenti sul territorio, come i centri giovanili e le parrocchie, che ha consentito agli istituti scolastici di acquisire un maggior radicamento sul territorio e implementare l'integrazione della scuola con la comunità locale.

In diversi casi, inoltre, vengono evidenziati come valore aggiunto degli interventi da un lato l'acquisto di attrezzature che rimangono nella disponibilità delle scuole per la realizzazione di una didattica attiva, dall'altro lato la produzione di materiali (linee guida, toolkit, filmati, ecc..) che possono essere riutilizzati per l'educazione degli studenti.

In alcuni casi, infine, si segnala che i percorsi metodologici sperimentali attivati attraverso il progetto sono stati successivamente integrati nel curricolo scolastico, oppure che i contenuti e le metodologie didattiche sviluppate sono successivamente state inserite nelle materie curriculari dai docenti che sono stati formati durante il percorso: un esito particolarmente importante rispetto alla possibilità di garantire la continuità nel tempo dell'educazione alle differenze di genere e al rispetto, anche consentendo il mantenimento di una rete di alleanze territoriali (sistema giudiziario, di polizia, sociale, sanitario, educativo, universitario, ecc…) che possono contribuire a rendere i percorsi più efficaci.

In merito all'efficacia esterna delle azioni progettuali, i beneficiari dei finanziamenti annoverano tra i risultati più visibili e riscontrabili i seguenti:

- il generale apprezzamento degli studenti per i percorsi realizzati che, si ricorda, in gran parte erano basati su metodologie didattiche attive incentrate su uno stile formativo centrato sul soggetto e su un apprendimento basato sull'esperienza e sulla relazione. In diversi casi, sono stati prodotti questionari di gradimento o relazioni che hanno testimoniato l'impatto positivo che gli interventi hanno avuto sugli studenti. Gli aspetti che sono stati valutati più positivamente sono stati: la possibilità di conoscere realtà territoriali molto diverse dalla propria, nei progetti che coinvolgevano istituti di diverse regioni; la possibilità di "imparare giocando" e di confrontarsi nei gruppi su temi importanti come la violenza sessuale, il bullismo e il cyberbullismo; la possibilità di esprimersi utilizzando le arti e di ottenere un riconoscimento delle proprie "creazioni" da parte della comunità scolastica e/o della cittadinanza;
- in alcuni casi, i docenti e i genitori hanno evidenziato un reale cambiamento negli studenti in merito alla crescita emozionale, relazionale e cognitiva e, più in generale, rispetto ad un clima di classe migliorato; tale cambiamento è poco "misurabile" con indicatori quantitativi ma rilevabile nel quotidiano nel modo di porsi degli studenti con i compagni e nella maggiore capacità di accoglienza, soprattutto di quelli "diversi" per genere o etnia;
- infine, la richiesta da parte degli studenti di ripetere l'esperienza vissuta costituisce, secondo gli istituti scolastici, un indicatore indiretto dell'efficacia dei percorsi formativi che sono stati realizzati.

Rispetto le azioni che hanno coinvolto docenti e genitori, si segnala che i percorsi realizzati hanno consentito di comprendere più a fondo il punto di vista e le percezioni degli adolescenti; in alcuni casi si segnala, inoltre, l'apprezzamento dei genitori, soprattutto delle madri, per le occasioni di confronto sui temi legati alla violenza in famiglia e alla violenza sulla rete.

L'indagine di campo, che ha coinvolto i beneficiari dell'Avviso 2017, conferma gran parte dei punti di forza e dei risultati conseguiti commentati finora. In linea generale, i progetti che hanno avuto come obiettivo principale l'educazione nelle scuole sono stati in grado di conseguire i risultati attesi previsti in fase progettuale. I fondi a disposizione sono stati molto più consistenti rispetto all'Avviso 2016 e hanno quindi consentito di raggiungere un numero più elevato di scuole e di studenti, salvo per quegli interventi a distanza che sono coincisi con il periodo del *lockdown* e che hanno generato un calo fisiologico nell'attenzione e nella partecipazione, come si è avuto modo di evidenziare in precedenza.

Ulteriori risultati importanti che vengono evidenziati dai beneficiari dei finanziamenti sono i seguenti:

- l'ideazione e sperimentazione di format didattici innovativi che possono essere utilizzati anche su tematiche differenti;
- la maturazione, da parte degli operatori degli enti attuatori, di competenze specifiche sia nelle materie trattate, sia nelle metodologie didattiche utilizzate, che si è anche riflessa in un aumento della visibilità dell'organizzazione sul territorio: in alcuni casi si parla di "maggiore credibilità sociale nei confronti delle scuole concessa dal finanziamento ministeriale".

Si deve, infine, evidenziare come risultato particolarmente significativo l'emersione di vissuti di discriminazione e violenza (sia assistita che subìta) tra le/gli studenti/esse, che sono stati successivamente portati all'attenzione degli insegnanti.

In chiusura, è interessante riportare una riflessione che costituisce, a tutti gli effetti, un apprendimento importante degli interventi realizzati nelle scuole e che può gettare le basi per la progettazione di interventi più efficaci. Uno dei soggetti attuatori dell'Avviso 2017 ha evidenziato che il tema delle discriminazioni e delle violenze sulle donne, pur essendo più complesso da trattare, può consentire di affrontare alla radice le questioni legate al genere. Osserva che mentre il tema della violenza sulle donne è molto sentito, sulle questioni legate alle differenze di genere, agli stereotipi culturali, agli squilibri di potere e alle loro conseguenze nella vita quotidiana esiste ancora uno scarso interesse e, in alcuni casi, una posizione ideologica di rifiuto. La violenza sulle donne, quindi, può costituire un veicolo più efficace di messaggi riguardanti le differenze di genere in

quanto, da un bisogno concreto di tipo emotivo, possono essere sviluppate correlazioni con questioni che, altrimenti, sarebbero più difficilmente interiorizzabili: "*è un canale interessante attraverso il quale arrivare per esempio alle studentesse e anche agli studenti rispetto al tema del potere e degli squilibri nei processi decisionali che ha una correlazione strettissima con il tema della violenza; o per esempio penso al tema dell'oggettificazione del corpo delle donne, è difficile affrontare un tema di questo tipo in maniera diretta con le scuole in termini di prevenzione, mentre attraverso il tema della violenza e della prevenzione della violenza ci si può arrivare, ma ci si arriva a piccoli passi, con delicatezza perché in questo momento ancora non c'è un bisogno o una domanda chiara rispetto a questo. Quindi questo probabilmente è un elemento su cui riflettere che potrebbe provare a tracciare dei percorsi futuri.*"

3.3 La formazione di tutte le professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere e domestica.

3.3.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di formare tutte le professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere?

La priorità di intervento relativa alla formazione delle professionalità che si occupano delle vittime e degli autori di atti di violenza di genere è stata principalmente attuata tramite la ripartizione dei fondi alle Regioni con DPCM 25 novembre 2016 e i due accordi di collaborazione del Dipartimento per le Pari Opportunità con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza e l'Arma dei Carabinieri.

In misura residuale, azioni di formazione sono state previste anche da progetti finanziati a valere sugli avvisi del 2016 e del 2017.

3.3.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti?

All'interno dell'accordo con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del 28 dicembre 2017 è stato previsto un corso di formazione specialistica per formatori su 5 moduli in modalità e-learning, esplicativo delle linee guida dedicate all'ascolto delle vittime di violenza di genere, con la partecipazione di dirigenti degli Uffici Prevenzione Generale e Soccorso Pubblico, delle Squadre Mobili e delle Divisioni Anticrimine delle Questure, e la conseguente diffusione a pioggia di iniziative di aggiornamento professionale nei rispettivi Uffici di provenienza, a cura dei funzionari formati.

All'interno dell'accordo con l'Arma dei Carabinieri di data 29 dicembre 2016 è stata prevista la formazione o l'aggiornamento del personale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Arma e delle operatrici del numero di pubblica utilità 1522 sul fenomeno della violenza di genere.

Sul DPCM del 25.11.2016, le Regioni che hanno progettato e attuato azioni di formazione sono le seguenti: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto[35]. In gran parte delle Regioni, al momento dell'aggiornamento delle informazioni (sett.-dic. 2020) gli interventi erano conclusi, salvo in Lazio, Veneto ed Emilia Romagna[36]. I soggetti che hanno realizzato azioni di formazione sono di varia natura: enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio; aziende sanitarie e ospedaliere; Comuni capofila degli Ambiti Territoriali; enti in house e organismi accreditati per la formazione presso la Regione (cfr. all. 2).

In alcune Regioni, i percorsi si sono rivolti principalmente agli operatori sanitari e socio-sanitari dei dipartimenti di emergenza e dei pronto soccorsi, con l'obiettivo primario di migliorare la capacità di riconoscere, ascoltare e assistere coloro che subiscono violenza, anche in coerenza con le *Linee guida nazionali per le Aziende sanitarie e le Aziende ospedaliere in tema di soccorso e assistenza socio-sanitaria alle donne vittime di violenza* approvate il 24.11.2017. In altre Regioni, la formazione si è rivolta più in generale ai soggetti della rete territoriale e si è posta come finalità principale la creazione di un linguaggio e di metodologie di intervento comuni, oltre che la reciproca conoscenza al fine di rafforzare le reti antiviolenza; in alcuni casi, i corsi hanno distinto un livello di base e una formazione specialistica, quest'ultima rivolta a quanti già in possesso di una conoscenza del fenomeno della violenza di genere. La Lombardia, oltre ad un corso a carattere interdisciplinare e integrato che ha coinvolto un ampio spettro di figure professionali, ha realizzato percorsi formativi mono-professionali rivolti alle forze dell'ordine (inclusi gli agenti della polizia locale), ai medici che

[35] Cui si aggiungono Molise e Basilicata che stanno procedendo con la riprogrammazione degli interventi.
[36] Per la Regione Campania, non sono disponibili informazioni aggiornate.

frequentano il secondo e il terzo anno del "Corso triennale di formazione specifica in medicina generale", agli avvocati e, a valere su fondi integrativi regionali, percorsi sperimentali nelle università volti a promuovere la formazione di figure professionali che entrano in contatto con le donne vittime di violenza.

In coerenza con le linee guida contenute nel Piano Straordinario, i percorsi hanno avuto l'obiettivo di fornire ai destinatari una visione, un linguaggio e una metodologia condivisi per creare una prospettiva unitaria nelle azioni di contrasto alla violenza in ciascuna delle fasi di intervento, vale a dire il riconoscimento del fenomeno, la presa in carico, l'accompagnamento nel percorso di uscita dalla violenza. Questi interventi hanno, dunque, fornito sia conoscenze di tutti gli aspetti che caratterizzano il fenomeno (radici socio-culturali, aspetti epidemiologici, conseguenze sanitarie, sociali, psicologiche e legali della violenza), sia strumenti operativi di intervento per l'identificazione e il trattamento delle donne vittime di violenza. Tali tematiche sono più o meno approfondite in relazione alle tipologie di destinatari serviti, alla lunghezza del percorso formativo e alle conoscenze pregresse dei destinatari. In alcuni percorsi formativi, sono state trattate in modo specifico anche le problematiche relative alla violenza assistita o subita dai minori e le caratteristiche dell'uomo autore di violenza, soprattutto rispetto alla genitorialità. In gran parte dei corsi, inoltre, sono state fornite conoscenze sulla rete territoriale dei servizi, al fine di migliorare la capacità degli/le operatori/trici di orientare la donna all'interno di tale rete.

Le Regioni Marche e Valle d'Aosta hanno realizzato percorsi formativi più differenziati, finalizzati anche a: sensibilizzare la cittadinanza o la rete territoriale alla condizione femminile o alla violenza di genere; sensibilizzare lavoratori e datori di lavoro alla prevenzione e contrasto della violenza nei luoghi di lavoro; formare le operatrici e volontarie del centro antiviolenza sulla comunicazione e sulla gestione delle dinamiche di gruppo.

3.3.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?

Considerando gli interventi realizzati a valere sul DPCM 2015-2016 per cui sono disponibili informazioni, sulla linea di intervento relativa alla formazione delle/gli operatrici/tori che a vario titolo sono coinvolti nella protezione delle donne e nel contrasto della violenza nel complesso non si sono evidenziate criticità attuative di rilievo.

In alcune Regioni si è segnalata una maggiore difficoltà di coinvolgere nei percorsi formativi le Forze dell'Ordine e, in misura minore, il personale ospedaliero che manifesta difficoltà di conciliazione dei percorsi formativi con l'attività lavorativa.

Sui casi specifici, le criticità più rilevanti sono state evidenziate dalla Regione Calabria, nella quale alcune delle Aziende Provinciali Sanitarie che avevano dato disponibilità ai centri antiviolenza per lo svolgimento dei percorsi formativi hanno rinunciato in itinere al percorso, sia per la lunghezza dei corsi (50 ore) ritenuta non conciliabile con l'attività lavorativa, sia per la presenza di iniziative di formazione analoghe organizzate da altri soggetti. Questo ha comportato la rinuncia al finanziamento da parte di 2 aggiudicatari e si è riflesso su un numero di operatrici/tori formati inferiore a quello previsto.

Nelle Regioni Veneto e Lazio, l'attuazione dei percorsi ha risentito degli effetti dell'intercorsa crisi sanitaria per la pandemia da Sars-Cov-2, che ha causato un rallentamento nello svolgimento delle azioni pianificate che coinvolgevano personale sanitario.

3.3.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?

Il bilancio degli interventi di formazione è, nel complesso, positivo soprattutto rispetto all'efficacia interna dei percorsi formativi realizzati, ovvero alla loro capacità di raggiungere gli obiettivi formativi pianificati e di coinvolgere una platea ampia di destinatari. Soprattutto per le attività svolte in presenza, la formazione ha avuto il valore aggiunto di creare contesti che hanno dato la possibilità ai vari professionisti della rete territoriale di entrare in relazione tra loro, dunque conoscersi personalmente e avviare un percorso di confronto sul tema, contribuendo in tal modo a migliorare la capacità di lavorare in rete.

Ulteriori risultati conseguiti sono specifici delle singole realtà territoriali. In Umbria, ad esempio, il percorso di supervisione dei soggetti della rete territoriale ha consentito di supportare il processo di elaborazione delle *Linee guida regionali di prevenzione e contrasto della violenza di genere*, successivamente redatte dal

Servizio Affari generali della Presidenza, Politiche di Genere e delle Pari opportunità. In Regione Piemonte, la previsione che la formazione coinvolgesse come discenti anche le operatrici di alcuni centri antiviolenza ha permesso di coordinare e integrare gli interventi con le azioni di formazione previste a livello regionale nell'ambito della certificazione del *profilo professionalizzante dell'operatrice antiviolenza* e di estendere tale figura a tutti i centri antiviolenza del territorio, contribuendo in tal modo all'ulteriore qualificazione dell'offerta di servizi. La Regione Friuli Venezia Giulia sta capitalizzando gli apprendimenti maturati nel corso dell'esperienza del DPCM assumendo la regia dell'offerta formativa, al fine di inserirla in una cornice strategica più incisiva in grado di raggiungere tutti i professionisti della rete territoriale, di fornire percorsi più strutturati sotto il profilo dei contenuti e delle tematiche affrontate e di garantire un livello di competenze omogeneo sul territorio.

In generale, gran parte dei percorsi di formazione è stato strutturato in maniera tale da effettuare una valutazione delle conoscenze acquisite – peraltro funzionale anche al riconoscimento dei crediti formativi per le professioni tenute alla formazione continua – e del gradimento del percorso da parte dei discenti. La Regione Veneto, che ha concentrato tutti i fondi a disposizione su questa linea di intervento progettando un percorso in grado di assicurare una formazione omogenea su tutto il territorio, si distingue dalle altre Regioni per la strutturazione di un percorso di monitoraggio e valutazione che, oltre alla valutazione dei partecipanti (ex-ante ed ex-post), ha compreso anche la valutazione dell'impatto della formazione, ovvero della sua capacità di innescare cambiamenti all'interno delle Unità Operative di Pronto Soccorso. Attraverso la raccolta di dati non sensibili relativi ad un campione di almeno 20 casi di violenza gestiti ex-ante e di almeno 20 casi di violenza gestiti ex-post in ogni UO, per complessivi 573 casi gestiti ex-ante e 530 casi ex-post distribuiti in tutta la Regione, si è quindi potuto verificare il raggiungimento dei seguenti obiettivi del progetto: il miglioramento della capacità di riconoscimento, di gestione e dimissione protetta; lo sviluppo di percorsi dedicati all'interno dei Servizi; l'adeguamento informativo per la rilevazione statistica del fenomeno sia a livello regionale che ministeriale; il rafforzamento del lavoro di rete intra ed extraospedaliero; l'omogeneizzazione delle procedure applicate tra le varie UO del territorio.

3.4 Potenziamento del sistema di protezione e di re-inserimento sociale delle donne vittime di violenza

3.4.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di potenziare il sistema di protezione e reinserimento sociale delle donne vittime di violenza?

La priorità di intervento è stata realizzata attraverso:

- l'Avviso del 2016 rivolto ai centri antiviolenza e alle case rifugio, che ha finanziato complessivamente 66 progetti volti a potenziare le forme di sostegno delle donne e dei loro figli e a promuovere l'orientamento lavorativo rivolto alle donne ospiti di CAV e Case Rifugio; di questi, 32 hanno, inoltre, previsto il potenziamento dei centri di semi-autonomia per donne con figli minori vittime di violenza che abbiano già completato un percorso presso le case di accoglienza e 63 progetti servizi educativi e di sostegno scolastico per i minori vittime di violenza assistita (cfr. all. 1, par. 3.2);
- l'Avviso del 2017, che ha finanziato 17 progetti sulla linea di azione relativa a progetti di inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza (Linea A, cfr. all. 1, par. 6.3.1) e ulteriori 43 progetti sulle tre linee di azione specifiche rivolte a particolari target di persone vittime di violenza, ovvero: coloro che si identificano nel genere femminile detenute che hanno subìto violenza ed azioni di sensibilizzazione sul tema della violenza specifiche per il contesto degli istituti penitenziari (Linea B, cfr. all. 1, par. 6.3.2); donne migranti, anche di seconda generazione, incluse le donne rifugiate vittime di violenza e di pratiche lesive (Linea D, cfr. all. 1, par. 6.3.4); donne sottoposte anche a violenza c.d. "economica" (Linea E, cfr. all. 1, par. 6.3.5);
- il riparto alle Regioni dei fondi relativi al Piano, che comprendeva le linee di intervento sull'inserimento lavorativo e sull'autonomia abitativa delle donne vittime di violenza. Sulla linea relativa all'inserimento lavorativo hanno impegnato i fondi statali le seguenti Regioni: Lombardia, Piemonte, Liguria, Toscana, Marche, Abruzzo, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna (cfr. all. 2, par. 3.2). Sulla linea relativa all'autonomia abitativa hanno impegnato i fondi statali le seguenti Regioni: Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Liguria, Emilia Romagna, Marche, Abruzzo, Umbria, Lazio, Puglia, Calabria, Campania, Sicilia e Sardegna (cfr. all. 2, par. 3.3).

3.4.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari?

L'obiettivo del potenziamento delle forme di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli è stato raggiunto principalmente attraverso:

- l'introduzione di nuovi interventi o servizi;
- l'ampliamento, in termini di fasce orarie e/o personale dedicato, dei servizi/interventi esistenti (l'accoglienza telefonica; l'ascolto e l'accoglienza presso le sedi dei centri antiviolenza; la consulenza psicologica e legale in ambito civile, penale e, in alcuni casi, minorile; l'accompagnamento alla ricerca di un alloggio; la mediazione linguistico-culturale; l'ospitalità nelle strutture protette o di secondo livello; la disponibilità di operatrici per il *Percorso Rosa*);
- più raramente, interventi di adeguamento fisico e strutturale dei locali dei centri antiviolenza e delle strutture residenziali, anche attraverso l'acquisto di arredi e attrezzature indispensabili a garantirne la funzionalità.

Rientrano in questo obiettivo anche le seguenti misure di sistema: il consolidamento/implementazione della rete territoriale antiviolenza; la formazione della rete antiviolenza; la comunicazione e la sensibilizzazione della collettività.

L'obiettivo del sostegno ai minori vittime di violenza assistita è stato conseguito attraverso una serie di azioni che vanno oltre il sostegno scolastico ed educativo proposto dall'Avviso 2016. In estrema sintesi, si citano le seguenti:

- supporto psicologico individuale, rivolto soprattutto ai minori in età preadolescenziale e adolescenziale;
- assistenza e supporto educativo individuale domiciliare, soprattutto nelle case rifugio e nelle strutture di semi-autonomia;
- sostegno scolastico e didattico, svolto prevalentemente in gruppo, anche in presenza di mediatrici culturali per i minori stranieri e/o orientamento alla scelta scolastica e/o professionale;
- attività ludiche ed educative per lo sviluppo di attitudini e capacità cognitive ed emotive utili al miglioramento delle performance scolastiche, allo sviluppo della creatività, all'espressione e rielaborazione delle emozioni, compresi gli stati e i vissuti di paura, insicurezza, inadeguatezza;
- interventi volti all'empowerment delle madri di minori vittime di violenza assistita e al rafforzamento del legame madre-bambino (*counselling* finalizzato al raggiungimento della consapevolezza sugli effetti della violenza assistita sullo sviluppo sociale ed emotivo dei figli e al rafforzamento delle competenze necessarie a permettere un riequilibrio della relazione; sostegno psicologico e/o psicoterapico per la rielaborazione di traumi e la costruzione di una nuova immagine di sé e della famiglia; percorsi laboratoriali di gruppo orientati allo sviluppo delle capacità genitoriali; interventi in setting condiviso madre-minore finalizzati al rinforzo della comunicazione e del legame di attaccamento; coinvolgimento della madre nelle attività ludico-espressive o di sostegno scolastico predisposte per i figli).

Anche per questa linea di intervento, costituiscono parte integrante dei progetti le seguenti azioni di sistema: la costruzione e il potenziamento delle alleanze sul territorio con soggetti quali le scuole, la Neuropsichiatria Infantile, le aziende sanitarie territoriali, i servizi sociali, l'educativa domiciliare, i centri di aggregazione giovanile.

L'obiettivo dell'*empowerment* delle donne, finalizzato al raggiungimento dell'autonomia, è conseguito principalmente attraverso:

- misure di sostegno al reddito, quali, a titolo d'esempio: contributi finalizzati alla sussistenza materiale, pagamento delle spese legali a sostegno dei percorsi di separazione giudiziale dal coniuge violento, sostegno all'acquisto o al mantenimento di una automobile, sostegno economico per il pagamento della caparra richiesta per la locazione, delle utenze o di arredi ed elettrodomestici, pagamento di corsi o attività sportive, spese per il sostentamento dei figli, come testi e materiale scolastico;
- l'offerta di attività di gruppo che contribuiscono a migliorare il benessere fisico, psicologico e sociale delle donne di vittime di violenza e/o le competenze di base e trasversali (es. corsi di italiano o sulla normativa italiana rivolti alle straniere; terapia o sostegno psicologico di gruppo; gruppi di sostegno al percorso di emancipazione alla violenza; gruppi di autodifesa personale; percorsi di scrittura autobiografica; laboratori di attività creativo-manuali; percorsi di consapevolezza sulle dinamiche della violenza e sui dispositivi di tutela legale; teatro-terapia).

In riferimento all'autonomia abitativa, si segnala che gran parte degli interventi realizzati dalle Regioni si sono focalizzati anche sul rafforzamento delle alleanze con i servizi territoriali competenti in materia sociale

e abitativa, al fine di sensibilizzare le istituzioni al problema dell'abitare di questo target di donne con maggiore vulnerabilità.

L'obiettivo dell'orientamento/inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza è stato conseguito attraverso le tipologie di intervento riportate di seguito.

- Accoglienza, presa in carico e orientamento attraverso:
  * l'erogazione di consulenze informative di vario tipo, soprattutto rispetto ai servizi territoriali che si occupano di inserimento lavorativo o di servizi per la conciliazione famiglia-lavoro, al mercato del lavoro, ai contratti e alla normativa sul lavoro (ivi compreso il congedo indennizzato previsto dal D.lgs 80/2015);
  * azioni di supporto e segretariato sociale (es. redazione del curriculum vitae, preparazione al colloquio di lavoro, supporto nelle procedure di traduzione dei titoli di studio conseguiti all'estero, orientamento su corsi di formazione per la riqualificazione professionale e sulle iniziative locali di sostegno all'autoimprenditorialità);
  * colloqui volti all'analisi della domanda, tramite la ricostruzione della biografia personale e professionale della donna;
  * colloqui di valutazione delle aspirazioni e motivazioni personali e delle competenze, possedute o potenziali, counselling motivazionale;
  * elaborazione di un progetto personalizzato, condiviso con la donna, per l'orientamento, ricerca attiva del lavoro e/o inserimento lavorativo;
  * percorsi laboratoriali di gruppo orientati al rinforzo delle competenze oppure workshop e seminari di carattere informativo.
- Accompagnamento al lavoro, svolto attraverso:
  * lo scouting delle opportunità occupazionali e/o formative, realizzato attraverso il supporto della donna alla ricerca attiva del lavoro e/o la mappatura delle aziende/cooperative di tipo B che possono ospitare tirocini lavorativi o formativi e la mediazione con gli attori territoriali;
  * il tutoraggio nella fase di contatto della donna con le aziende o i soggetti della rete territoriale che si occupano di inserimento lavorativo o di servizi per la conciliazione famiglia-lavoro;
  * il tutoraggio nel percorso di inserimento lavorativo o formativo.
- Inserimento lavorativo tramite lo strumento del tirocinio, con corresponsione di borse lavoro.
- Formazione/riqualificazione professionale attraverso l'inserimento in percorsi professionalizzanti offerti sul territorio che rilasciano attestati o certificazioni spendibili nel mercato del lavoro, il sostegno economico (pagamento delle quote di iscrizione previste), logistico (ad esempio rispetto ai trasporti) e/o psico-sociale. Più raramente, sono stati attivati specifici laboratori o attività corsuali che consentono di acquisire competenze specifiche successivamente spendibili nel mercato del lavoro.
- Sostegno all'autoimpiego e all'auto-imprenditorialità: utilizzata in maniera residuale, l'azione consiste in percorsi di orientamento all'imprenditorialità e di formazione per la stesura del business plan per le donne interessate ad attivare una start up.
- Misure finalizzate a contenere il rischio di drop out, ovvero benefit e servizi che consentono alle donne un aiuto materiale e/o di conciliare il percorso formativo e professionale con il ruolo di cura familiare (es. voucher per i trasporti, tessere prepagate per attività e servizi extrascolastici destinati ai figli o servizi di baby sitting ed educativo-ricreativi durante l'orario di lavoro, convenzioni con scuole, asili nidi o ludoteche per ottenere riduzioni delle rette, voucher di conciliazione da spendere in servizi vari, voucher che sostengono economicamente le donne nel periodo di formazione, social card per spese alimentari, sanitarie o farmacologiche, dote affitto per favorire l'autonomia abitativa, pocket money per le spese giornaliere, altre forme di sostegno al reddito).

Anche in questo caso, costituisce parte integrante degli interventi la costruzione/implementazione di reti territoriali finalizzate al rafforzamento delle alleanze con i servizi competenti in materia di lavoro e, in diversi casi, con il sistema delle imprese, delle cooperative sociali e dei soggetti commerciali, delle associazioni datoriali, sindacali e di categoria.

I progetti della Linea B, rivolti a coloro che si identificano nel genere femminile, che hanno subìto violenza e sono ristrette in regime carcerario, hanno principalmente agito sul supporto psicologico e legale, su azioni di empowerment, sull'orientamento, la formazione professionale e l'inserimento lavorativo.

I progetti della Linea D, rivolti alle donne migranti, abbracciano gran parte delle tipologie di intervento commentate finora e prevedono la costruzione di alleanze territoriali con tutti i servizi/organizzazioni che si

occupano di migranti (centri di accoglienza, associazioni/gruppi informali di cittadini stranieri) e che possono essere interessati dal fenomeno (Questure, Prefetture, presidi sanitari, servizi sociali, Commissioni Territoriali per la richiesta di asilo e protezione internazionale, insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado, ecc).

I progetti della Linea E di supporto e protezione delle donne sottoposte anche a violenza c.d. "economica" si sono concentrati sull'elaborazione di modalità di intervento in grado di accrescere la consapevolezza delle donne e aiutarle a individuare le condizioni che impediscono loro di uscire da situazioni di violenza economica (colloqui individuali, sportelli e consulenze, percorsi di empowerment di gruppo, percorsi informativi/formativi di gruppo orientati all'alfabetizzazione economico-finanziaria), oltre che sullo svolgimento di indagini specifiche sull'incidenza del fenomeno della violenza economica e del relativo condizionamento nella scelta delle donne.

3.4.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?

Le indagini valutative hanno consentito di acquisire un materiale particolarmente ricco rispetto alla priorità di intervento relativa al potenziamento del sistema di protezione e di re-inserimento sociale delle donne vittime di violenza: sono stati, infatti, coinvolti complessivamente 43 beneficiari dei finanziamenti degli Avvisi del 2016 e del 2017 (linee A, B, D, E) (cfr. all. 3) e condivisi con le referenti regionali per le politiche contro la violenza sulle donne gli esiti dei percorsi attivati a livello regionale (cfr. all. 2).

In relazione le criticità relative la fase di implementazione, i soggetti attuatori degli Avvisi del 2016 e del 2017 riportano innanzitutto le problematiche di tipo procedurale/finanziario già commentate precedentemente, ovvero legate ai costi delle fidejussioni bancarie, all'anticipazione delle spese e ai ritardi nei pagamenti da parte del DPO. Sull'Avviso 2016, si aggiunge un'ulteriore criticità relativa all'obbligo di contribuire al progetto con un cofinanziamento esclusivamente di natura finanziaria, mentre sull'Avviso 2017 la già commentata decurtazione trasversale di una quota importante del finanziamento richiesto. Essendo la maggior parte degli enti beneficiari composta da organizzazioni senza scopo di lucro che non hanno una capacità finanziaria tale da poter sostenere oneri simili, si sono rilevati casi in cui le criticità finanziarie hanno determinato la rinuncia ad una parte del finanziamento e la conseguente rimodulazione delle attività e dei risultati attesi. In molti casi, tuttavia, si è cercato per quanto possibile di assicurare l'offerta di servizi proposta nel progetto, ricorrendo ad esempio a campagne di *fund raising*, attivando in misura maggiore del previsto le risorse umane volontarie o beneficiando del supporto di partenariati forti che sono riusciti a supportare i centri con l'anticipazione delle spese. Anche gli enti pubblici, viste le rigide procedure burocratico-amministrative, hanno avuto analoghe difficoltà sia nella movimentazione della spesa, sia nella programmazione dei fondi in entrata. Come si è già avuto modo di esporre, per gli Enti Locali le tempistiche di erogazione dei fondi sono dirimenti in quanto se i fondi sono erogati nell'ultimo periodo dell'anno sono inutilizzabili fino alla prima variazione di bilancio utile. Si è avuto modo di accertare che due progetti finanziati hanno maturato un consistente ritardo nell'avvio proprio per questa criticità legata alle tempistiche di erogazione dei fondi: criticità, in parte, risolta per la presenza di un partenariato che ha potuto beneficiare della presenza di organizzazioni non-profit in grado di realizzare alcune delle attività previste che non richiedevano investimenti finanziari.

Un secondo gruppo di criticità ha carattere contingente in quanto si lega alla crisi sanitaria da Sars-Cov-2. Come si è già avuto modo di vedere, sull'Avviso del 2017, anche a causa dei ritardi nell'avvio dei progetti, le restrizioni imposte dai provvedimenti ministeriali e regionali hanno determinato rallentamenti nello svolgimento di molte attività e il conseguente adeguamento degli interventi da implementare. È importante sottolineare, a tal proposito, che i centri antiviolenza e le case rifugio non hanno mai interrotto, nemmeno nel periodo del *lockdown*, i servizi di supporto, consulenza e presa in carico delle donne che, oltre a costituire il cuore dell'offerta ordinaria di prestazioni,[37] erano previste anche all'interno dei progetti finanziati. Ne emerge quindi una capacità di notevole riadattamento in quanto i servizi essenziali sono stati erogati attraverso colloqui a distanza, servendosi delle videochiamate e/o *whatsapp*: modalità di comunicazione che sono state giudicate, in alcuni casi, più efficaci del colloquio in presenza. Sono proseguite anche altre tipologie di attività, come i tavoli tecnici, le riunioni di equipe, la realizzazione di campagne informative, la realizzazione di studi e ricerche o la produzione del materiale informativo, mentre sono state rinviate o ridimensionate attività

[37] Si veda, a tal proposito, l'indagine realizzata da IRPPS-CNR durante la crisi sanitaria "*I centri antiviolenza ai tempi del coronavirus*": https://viva.cnr.it/wp-content/uploads/2020/06/viva-pb-cav-covid19.pdf.

collaterali quali quelle di formazione, aggiornamento o supervisione delle operatrici. Tra le strategie adottate per far fronte alle conseguenze della crisi sanitaria, si deve evidenziare l'interessante caso di una cooperativa sociale del sud Italia che ha convertito la propria attività nella produzione di mascherine, assicurando una continuità lavorativa alle donne che avevano dovuto interrompere i propri tirocini avviati nell'ambito della linea di intervento A.

Sono state, al contrario, interrotte gran parte delle attività a supporto delle detenute (Linea B), dato il divieto di accesso a persone esterne al sistema carcerario e le difficoltà di realizzazione di percorsi in regime extra-murario. Al momento dell'intervista, per alcuni progetti non erano ancora chiari gli esiti di tale interruzione sulla prosecuzione delle attività, nonostante gli enti beneficiari abbiano sottolineato da un lato che gli spazi e i tempi degli istituti carcerari influiscono negativamente sulla possibilità di adeguamento del progetto, dall'altro lato che il tempo intercorso dalla sospensione delle attività è tale da aver compromesso la possibilità di raggiungere tutti i risultati attesi; in altri casi, è stato possibile rimodulare alcune attività a distanza e riprendere successivamente le attività in presenza.

Problematiche notevoli si sono osservate in relazione agli interventi di reinserimento sociale, abitativo e lavorativo delle donne vittime di violenza. Le criticità evidenziate dai beneficiari degli Avvisi e dalle Regioni beneficiarie dei fondi stanziati su tale linea dal DPCM 25 novembre 2016 sono di diversa natura. Rispetto alle azioni di inserimento e reinserimento lavorativo, si citano le seguenti:

- i tempi a disposizione per la realizzazione dei progetti si sono rivelati, spesso, troppo limitati. È stato evidenziato che l'attivazione lavorativa non si limita all'offerta delle singole misure di formazione e/o inserimento lavorativo ma comprende una serie di azioni collaterali che hanno l'obiettivo di creare un contesto favorevole all'utilizzo di tali misure – come, ad esempio, la costruzione delle alleanze tra i vari enti territoriali che a vario titolo sono coinvolti nei percorsi di inserimento lavorativo e la pubblicizzazione delle iniziative – che contribuiscono a dilatare i tempi di attuazione dei progetti. Si evidenzia, inoltre, che essendosi tutti i progetti/interventi basati sull'instaurazione di partenariati o reti dove necessariamente erano presenti amministrazioni pubbliche (dunque, servizi sociali e centri per l'impiego, in primis), le tempistiche di attuazione sono state anche compromesse dalla generale lentezza degli apparati burocratici;
- il contesto socio-economico multiproblematico che caratterizza alcune aree territoriali (come le regioni meridionali o più in generale le aree interne) e che ha reso maggiormente difficoltoso il processo di inclusione socio-lavorativa, soprattutto rispetto al matching tra domanda e offerta e, quindi, all'abbinamento delle donne ai contesti di lavoro più idonei;
- laddove i progetti di reinserimento non hanno previsto (o hanno previsto in misura limitata) azioni di conciliazione famiglia-lavoro, si sono evidenziate difficoltà notevoli di reinserimento lavorativo, vista la carenza strutturale di servizi di supporto al lavoro di cura;
- le maggiori difficoltà incontrate nell'attivazione di processi di inclusione socio-lavorativa per le donne migranti, con disabilità e detenute, per l'esistenza di una cultura discriminante e un mercato del lavoro *escludente* che limita le possibilità di inserimento formativo o lavorativo in azienda.

Rispetto agli interventi realizzati a valere sul DPCM del 25 novembre 2016, come si è avuto modo di argomentare nell'allegato 2, in gran parte delle Regioni si sono verificati slittamenti nei tempi di chiusura degli interventi in quanto i soggetti attuatori hanno incontrato notevoli difficoltà nell'esaurimento dei fondi a disposizione. Vi sono casi per i quali, nonostante le proroghe concesse, si sono verificate economie che hanno comportato la restituzione delle somme non spese, mentre in altri casi gli interventi sono tuttora in corso proprio per consentire il raggiungimento dei risultati attesi. Oltre ai fattori già commentati, può avere influito sul pieno conseguimento dei risultati attesi la scarsa flessibilità degli strumenti previsti dalle procedure.

In relazione agli interventi finalizzati all'autonomia abitativa, le criticità riportate riguardano:

- i tempi ristretti a disposizione per la realizzazione dei percorsi di autonomia, già commentati al punto precedente;
- la riluttanza a stipulare contratti di affitto alle donne sole con figli minori senza un contratto di lavoro regolare, che ha influito sulla difficoltà nell'attivare i contributi per l'affitto e le spese, oppure la proposta da parte dei proprietari dell'appartamento di contratti con somme inferiori rispetto a quelle realmente richieste. In alcuni casi, tale criticità è stata superata dai centri antiviolenza esponendosi con garanzie di diverso tipo ai locatori, oppure rimodulando il piano economico in modo da ridurre le borse alloggio e spostare i finanziamenti su altre tipologie di contributo per l'autonomia o per l'attivazione lavorativa

- la difficoltà ad instaurare le alleanze con i Comuni, principalmente da attribuire alla carenza strutturale di risorse umane che affligge gli Enti Locali, e la lentezza dell'apparato burocratico
- le difficoltà ad ottenere, nel caso delle abitazioni popolari, le specifiche disposizioni giudiziarie e/o amministrative necessarie alle donne vittime di violenza per subentrare come intestatarie di un contratto di locazione precedentemente intestato al coniuge e allontanato con decreto dalla casa familiare;
- la scarsa offerta di alloggi nei centri cittadini in alcuni contesti territoriali dove le opportunità lavorative sono maggiori;
- le proposte di case in locazione in zone distanti dai centri che si scontra, in alcuni casi, con un sistema di trasporti poco efficiente che va ad unirsi ad un'offerta altrettanto scarsa di servizi per la conciliazione famiglia-lavoro, contribuendo a disincentivare le donne ad un'abitazione in autonomia;
- l'aiuto economico per l'autonomia abitativa, per quanto possa essere consistente, in alcuni casi non incentiva le donne ad assumersi il rischio di affittare una casa in autonomia, soprattutto in condizioni di precarietà lavorativa o disoccupazione.

I beneficiari dei finanziamenti evidenziano, peraltro, che la questione dell'autonomia reddituale delle donne vittime di violenza non viene adeguatamente considerata dalla normativa nazionale per la concessione di sussidi economici (come il reddito di cittadinanza), la quale subordina l'erogazione di tali sussidi alla presentazione dell'Isee che, nel caso di questa fascia di popolazione, molto spesso è troppo elevato in quanto elaborato sulla situazione familiare con il maltrattante. Inoltre, si rileva che questa situazione è tanto più critica quando le iniziative di *empowerment* si rivolgono alle donne in case rifugio o in strutture protette, in quanto le difficoltà nel concretizzare progetti di sostegno all'autonomia, accanto all'insostenibile lunghezza dei procedimenti giudiziari, dilatano i tempi di permanenza delle donne presso le strutture, con costi insostenibili sia sotto il profilo finanziario (le rette nelle case rifugio, sostenute generalmente dagli Enti Locali, sono molto elevate), sia sotto il profilo umano (visto il protrarsi di una situazione di isolamento forzato delle donne e dei loro figli).

Anche in questo caso, rispetto agli interventi realizzati a valere sul riparto alle Regioni, oltre a quanto già esposto ulteriori criticità che possono avere influito sull'esaurimento dei fondi a disposizione e sul pieno conseguimento dei risultati attesi, sono legate alla scarsa flessibilità delle misure previste dalle procedure.

Ulteriori criticità segnalate sono le seguenti:

- sulla linea relativa al supporto delle donne migranti vittime di violenza (avviso 2017), sono state evidenziate criticità correlabili ai cambiamenti normativi. I progetti rivolti alle migranti sono stati pesantemente influenzati dalle modifiche introdotte dal cosiddetto "Decreto Salvini" (Decreto-Legge 4 ottobre 2018, n. 113), che ha di fatto smantellato il sistema di accoglienza territoriale diffusa, mutato la fisionomia dei servizi esistenti (soprattutto, gli Sprar) e ridotto le risorse professionali dedicate. In particolare, viene evidenziato che alcuni centri di accoglienza straordinaria che si pensava di coinvolgere nelle attività sono stati chiusi; anche sui centri rimasti attivi, la riduzione del personale dedicato al sostegno psico-sociale e alla mediazione culturale ha reso molto più complessa l'identificazione e la successiva presa in carico delle donne vittime di violenza da parte dei centri antiviolenza;
- sulla linea relativa al supporto delle persone che si identificano nel genere femminile (avviso 2017), si evidenzia la difficoltà di coinvolgimento delle donne in detenzione alternativa alle attività formative, di orientamento lavorativo e di supporto psicologico al di fuori delle mura carcerarie, e la difficoltà a raggiungere, all'interno degli istituti penitenziari, le persone transessuali e transgender, che vengono collocate in reparti isolati presso sezioni precauzionali dove sono assenti le sessioni per la semilibertà; viene, poi, segnalata la difficoltà di dare continuità ai gruppi di lavoro, visto il turnover delle detenute. Si evidenzia, inoltre, una dilatazione dei tempi previsti dai progetti, dovuta alla rigidità nelle concessioni dei permessi necessari all'ingresso in carcere e la difficoltà nella realizzazione di alcune attività basate sull'espressione delle detenute, limitata dai controlli delle guardie carcerarie: criticità, queste, che si sono via via allentate una volta instaurata una relazione di fiducia con la direzione carceraria;
- rispetto agli interventi rivolti ai minori (avviso 2016), i beneficiari dei finanziamenti evidenziano quale criticità maggiore l'impreparazione sul tema della violenza di genere degli operatori dei servizi sociali che, avendo come unico obiettivo la tutela dei minori, spesso perdono di vista la condizione di vittima della madre. Mancano un'ottica di genere e la capacità di leggere gli indicatori di violenza, si confonde il conflitto con la violenza e si valutano con gli stessi strumenti le competenze genitoriali della madre che subisce violenza e del padre autore di violenza, con conseguenze molto pesanti sia sulle donne che hanno meno potere economico e contrattuale, sia sui minori, che rischiano una riesposizione a situazioni di

violenza. Permane una visione maschilista della genitorialità e l'espressione di giudizi distorcenti della competenza delle madri, che spesso viene colpevolizzata e giudicata responsabile della sofferenza del figlio. A questo si aggiunge una generale carenza di risorse umane qualificate nei servizi sociali e la scarsa continuità che i professionisti sono in grado di garantire, visto che gli incarichi sono spesso temporanei. Queste problematiche si riflettono in maniera importante sulla possibilità di realizzare percorsi efficaci. A titolo d'esempio, si cita una criticità evidenziata da gran parte dei centri antiviolenza che sono intervenuti in questo ambito, che si lega alla difficoltà di coinvolgimento dei minori in tutte nelle attività proposte in quanto è sempre necessario il consenso del padre, dato che la madre difficilmente riesce ad ottenere la potestà genitoriale esclusiva del minore.

Infine, sulle azioni finalizzate al potenziamento dei servizi offerti non sono state evidenziate criticità di rilievo, se non quelle di tipo procedurale che si sono evidenziate in apertura.

3.4.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?

I finanziamenti dedicati agli interventi relativi al potenziamento dei servizi specializzati e all'*empowerment* delle donne vittime di violenza sono stati giudicati dai soggetti attuatori "essenziali" innanzitutto per consentire l'adeguamento dei servizi offerti a quanto previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 27 novembre 2014[38]; viene rilevato, infatti, che i fondi stanziati a valere sull'art. 5bis della legge 119/2013, oltre ad essere incerti ed erogati *a singhiozzo*, non sono sufficienti a coprire tutti i costi che centri antiviolenza e case rifugio sostengono quotidianamente soprattutto rispetto a tutta una serie di prestazioni che non possono essere svolte da volontarie ma richiedono specifiche professionalità. Inoltre, gran parte dei soggetti attuatori afferma che i consistenti fondi a disposizione hanno permesso di migliorare sensibilmente l'offerta sotto un profilo qualitativo; ciò vale soprattutto per tutta una serie di azioni legate al sostegno all'autonomia delle donne vittime di violenza, in quanto si è potuto ampliare notevolmente il *range* di misure a disposizione delle donne e attuare progetti personalizzati più aderenti ai bisogni, alle aspirazioni e alle competenze individuali. Tale considerazione è valida anche per gli interventi rivolti ai minori, per i quali, come si è avuto modo di vedere, l'offerta dei servizi specializzati sotto il profilo qualitativo è andata ben oltre alle richieste dell'Avviso 2016, e per i target di donne che subiscono una doppia esclusione causata dallo stigma sociale per la condizione di diversità (migranti, detenute, t*ransgender*, persone con disabilità, ecc…).

L'addizionalità di queste misure attivate sul Piano, dunque, è indubbia, in quanto senza i consistenti fondi messi a disposizione sia sugli Avvisi sia, in certi territori, dal DPCM 2015-2016, non sarebbe stato possibile offrire una serie di servizi e opportunità ritenuti fondamentali.

Da parte di tutti i soggetti attuatori c'è la consapevolezza che il valore aggiunto dei fondi a disposizione debba essere misurato non tanto sugli esiti dei percorsi personalizzati, quanto sul processo che è stato attivato. In linea generale, infatti, gli interventi sociali che si rivolgono a soggetti con vulnerabilità sono sempre condizionati da una serie di fattori su cui si può agire in misura limitata. Nel caso specifico, se ad esempio si considerano le misure di attivazione lavorativa, si riscontrano una serie di fattori di contesto che possono

[38] L'Intesa stabilisce i seguenti servizi minimi garantiti dei centri antiviolenza: a) ascolto: colloqui telefonici e preliminari presso la sede per individuare i bisogni e fornire le prime informazioni utili; b) accoglienza: protezione e accoglienza gratuita alle donne vittime di violenza a seguito di colloqui strutturati volti ad elaborare un percorso individuale di accompagnamento mediante un progetto personalizzato di uscita dalla violenza; c) assistenza psicologica: supporto psicologico individuale o anche tramite gruppi di auto mutuo aiuto o attraverso le strutture ospedaliere ed i servizi territoriali; d) assistenza legale: colloqui di informazione e di orientamento, supporto di carattere legale sia in ambito civile che penale, e informazione e aiuto per l'accesso al gratuito patrocinio, in tutte le fasi del processo penale e civile; e) supporto ai minori vittime di violenza assistita; f) orientamento al lavoro attraverso informazioni e contatti con i servizi sociali e con i centri per l'impiego per individuare un percorso di inclusione lavorativa verso l'autonomia economica; g) orientamento all'autonomia abitativa attraverso convenzioni e protocolli con enti locali e altre agenzie. Rispetto alle case rifugio, i servizi minimi garantiti sono i seguenti: 1. la protezione e ospitalità alle donne e ai loro figli minorenni, a titolo gratuito, salvaguardandone l'incolumità fisica e psichica, per i tempi previsti dal percorso personalizzato; 2. la definizione e attuazione di un progetto personalizzato volto alla fuoriuscita delle donne dalla violenza, provvedendo anche alla cura di eventuali minori a carico, nei tempi e con le modalità condivise con la donna accolta; 3. l'erogazione di adeguati servizi educativi e di sostegno scolastico nei confronti dei figli minori delle donne che subiscono violenza. Per entrambe le tipologie di servizio, inoltre, è disposta l'integrazione con la rete dei servizi socio-sanitari e assistenziali territoriali, tenendo conto delle necessità fondamentali per la protezione delle persone che subiscono violenza.

influenzare in maniera determinante i percorsi delle donne, come le condizioni socio-economiche del territorio e/o l'esistenza di un mercato del lavoro che esclude le donne, soprattutto se madri e/o in stato di vulnerabilità. A questo si deve aggiungere come fattore ulteriore che contribuisce ad incidere sui percorsi individuali il funzionamento più generale dei servizi per il lavoro e dei servizi sociali/abitativi e le capacità di tali servizi di riconoscere le specificità di un target di donne che, per come si sono evolute le politiche antiviolenza in Italia, non è affatto scontata. In linea generale, dunque, si può affermare che il valore aggiunto degli interventi attivati è tanto maggiore quanto più si inserisce in contesti territoriali multiproblematici, caratterizzati da condizioni socio-economiche precarie e da un sistema di welfare precario.

Queste premesse sono fondamentali per contestualizzare i giudizi dei soggetti attuatori rispetto ai risultati raggiunti. In linea generale, infatti, questi si concentrano soprattutto su una serie di opportunità concesse dai fondi a disposizione, quali:

- il potenziamento delle azioni di *governance* e la creazione/rafforzamento delle reti territoriali allargate, costituite, oltre ai soggetti comunemente coinvolti nelle reti anti-violenza, da enti del privato sociale, enti pubblici, soggetti economici del territorio (aziende e imprenditori), le agenzie per il lavoro e la formazione, gli istituti di pena, il tribunale per i minori, i centri per l'accoglienza dei migranti, ecc…. Vengono, in particolare, segnalati come esiti rilevanti dei percorsi intrapresi: il conseguimento di una maggiore capacità di dialogo e sinergia, nella quale le singole competenze professionali e specializzazioni sono state messe a sistema per il raggiungimento di comuni finalità; il positivo processo di *apprendimento* che lo scambio tra soggetti con competenze differenti ha generato; il miglioramento delle capacità dei vari servizi territoriali di individuare tempestivamente situazioni di violenza e orientare le donne al trattamento; il miglioramento della capacità di intercettare nuovi bisogni che fungano da base per una riprogrammazione degli interventi; la costruzione di maggiori opportunità di sostegno e reinserimento per le donne vittime di violenza. Non da ultimo, è importante sottolineare che le reti costruite sul territorio hanno spesso costituito un "*paracadute*" per gli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio: viste le criticità finanziarie che hanno attraversato, in particolare, gli avvisi del 2016 e 2017, la mobilitazione della solidarietà e del supporto delle reti territoriali ha, in molti casi, contribuito a sostenere in maniera fattiva la prosecuzione degli interventi o a garantire la sostenibilità delle misure intraprese immediatamente dopo il loro termine;
- le alleanze costruite sul territorio si sono tradotte, in alcuni casi, in protocolli di intesa che hanno riconosciuto la validità di un'esperienza comune e del modello di intervento, e/o in tavoli territoriali multi-attore sulla violenza di genere. Il valore aggiunto di questi protocolli/tavoli è da rinvenire nella capacità di coniugare la valorizzazione della specificità delle competenze di ciascun attore coinvolto con la necessità di condivisione di strategie ed azioni per il perseguimento di obiettivi comuni, cruciale in una materia, come quella della violenza di genere, da sempre rimasta ai margini delle politiche sociali;
- la possibilità di sperimentare modelli innovativi di presa in carico e di comprendere quali misure/processi si rilevassero più efficaci nei singoli casi, dunque l'accrescimento delle competenze e delle conoscenze delle operatrici dei servizi specializzati;
- il coinvolgimento, in buona parte dei progetti realizzati, dell'amministrazione locale e/o regionale, che in alcuni casi ha contribuito a sostenere le azioni implementate anche dopo il termine dei progetti. Sugli avvisi del 2016 e 2017, in particolare, i soggetti attuatori sottolineano che la sovvenzione dei progetti da parte del DPO ha permesso ai centri antiviolenza di avere una maggiore autorevolezza, credibilità e visibilità sul territorio, agevolando le opportunità di collaborazione con le amministrazioni locali;
- la possibilità di implementare azioni più sistematiche di formazione dei servizi territoriali, contribuendo alla specializzazione di alcune figure professionali – come gli assistenti sociali, gli operatori dei centri per l'impiego e degli uffici per l'edilizia abitativa – che sono cruciali nel cambiamento dell'approccio all'intervento sulle donne vittime di violenza e sui loro figli; inoltre, viene rilevato come esito importante la sensibilizzazione del mondo imprenditoriale, dunque la costruzione sul territorio di una cultura più attenta a questo target di persone vulnerabili.

Rispetto agli interventi realizzati a valere sul DPCM 2015-2016, il valore aggiunto dell'esperienza consiste essenzialmente nella maturazione di apprendimenti preziosi per il riorientamento degli interventi riguardanti il reinserimento sociale e lavorativo delle donne vittime di violenza, tra i quali si cita l'ampliamento del ventaglio di misure cui le donne possono accedere per la costruzione di misure personalizzate in grado di rispondere in modo più efficace ai bisogni di autonomia.

Con riguardo gli esiti degli interventi sul cambiamento della condizione della donna, i soggetti intervistati sottolineano quanto segue:

- per gli interventi relativi all'autonomia abitativa, i risultati maggiormente valorizzati sono stati quelli che hanno riguardato le donne e i figli minori inseriti in case rifugio, per le quali le risorse a disposizione hanno consentito di creare percorsi personalizzati che si sono effettivamente tradotti nel trasferimento in un alloggio autonomo oppure in condivisione con un altro nucleo;
- per le azioni di inclusione lavorativa, si sottolinea soprattutto la capacità dei percorsi personalizzati di attivare concretamente il processo di *empowerment* delle donne. L'accento viene posto, dunque, non tanto sugli esiti dei percorsi in termini occupazionali, quanto al cambiamento di atteggiamento delle donne nei confronti di sé stesse, al riconoscimento e valorizzazione delle proprie aspirazioni e capacità. I percorsi di inserimento lavorativo, in particolare, hanno consentito alle donne di "*risignificarsi*" in un contesto estraneo e pianificare una vita autonoma; per molte donne che non avevano mai avuto esperienze lavorative, le azioni intraprese hanno consentito di costruire un curriculum di esperienze spendibili nel mercato del lavoro. In molti casi viene evidenziato che il numero di donne che ha abbandonato i percorsi di reinserimento socio-lavorativo è stato inferiore al previsto; di per sé, questo viene considerato un risultato molto importante e un indicatore indiretto di efficacia dei percorsi intrapresi su un target di donne che, spesso, a causa di un passato di svalutazione e svilimento, fatica a ricostruire una motivazione di vita e a manifestare capacità di *tenuta* in percorsi di questo tipo. Si deve, comunque, evidenziare che vi sono stati diversi casi in cui il percorso intrapreso ha avuto anche un esito positivo dal punto di vista dell'inserimento lavorativo: degni di nota sono, ad esempio, i risultati ottenuti negli interventi promossi dalla Regione Toscana con i fondi stanziati dal DPCM 2015-2016 (cfr. all. 2) che ha visto una quota particolarmente elevata di assunzioni al termine dei tirocini professionalizzanti; ma vi sono anche realtà non profit che sono state in grado di mobilitare risorse territoriali importanti per l'inserimento lavorativo, come una cooperativa sociale del Sud Italia che ha avviato attività di impresa proprio per favorire gli inserimenti lavorativi in un territorio con scarse possibilità occupazionali;
- per le azioni rivolte all'*empowerment* delle donne migranti e delle detenute viene segnalato, come indicatore che indirettamente testimonia l'efficacia delle misure, l'ampliamento della platea di destinatarie e l'incremento del numero delle richieste di sostegno, sia da parte delle donne che da parte degli Enti Locali (servizi socio-assistenziali). Quasi tutti i beneficiari dall'Avviso 2017 hanno sostenuto che i fondi a disposizione hanno consentito di coinvolgere fino al doppio dell'utenza normalmente seguita e a soddisfare una domanda di supporto psicologico fino a quel momento rimasta insoddisfatta in quanto, per tali target di donne, la richiesta spontanea di aiuto è molto rara. Inoltre, in alcuni casi si sono potute realizzare azioni di condivisione delle storie delle donne coinvolte nei percorsi con la cittadinanza. Oltre all'apertura al territorio delle carceri e dei centri di accoglienza migranti, che rappresenta di per sé un risultato non affatto scontato, l'esposizione delle donne al racconto di sé in pubblico ha rappresentato uno degli esiti più significativi dei percorsi di *empowerment* attivati. Infine, viene segnalato come valore aggiunto di alcuni progetti la capacità di far emergere situazioni di violenza istituzionale, operata soprattutto sulle madri, che subiscono più spesso provvedimenti di allontanamento dei figli per pregiudizi nella valutazione delle competenze genitoriali;
- per gli interventi rivolti ai figli minori delle donne vittime di violenza, si è evidenziato come indicatore indiretto dei risultati conseguiti la richiesta, da parte delle madri, di proseguire e intensificare le azioni di supporto dei figli. Si rileva che le madri hanno riscontrato un atteggiamento più sereno dei loro figli sia in famiglia che verso i coetanei, una gestione più consapevole delle proprie emozioni e un migliore rendimento scolastico. Inoltre, emerge un beneficio sotto il profilo materiale in quanto è stato possibile sostenere una serie di attività e/o acquisti che hanno innalzato il tenore di vita dei minori, evitando così fenomeni di esclusione sociale dovuta allo status socio-economico. Il supporto al minore, inoltre, ha consentito alla donna di concentrarsi, senza preoccupazioni, sullo sviluppo del proprio percorso personale, formativo e lavorativo. Non da ultimo, si evidenzia come risultato importante l'inizio di una riflessione su modalità di trattamento del nucleo madre-bambino maggiormente attente sia alla condizione vissuta dalla madre, sia alla conservazione del legame genitoriale.

In molti casi sono stati evidenziati risultati non previsti in fase progettuale. Se ne danno alcuni esempi. Un Comune nel mezzogiorno ha destinato alla cooperativa partner la gestione del primo bene sottratto alla camorra per l'attivazione di un centro antiviolenza. L'inizio di una riflessione con le istituzioni sui diritti delle

donne lavoratrici vittime di violenza e la conseguente stipula di un Protocollo (primo in Italia) tra l'INPS e un centro antiviolenza per l'attivazione di un percorso di accoglienza protetto, prioritario e personalizzato per le donne inviate a seguito di violenza. La creazione di una chat collegata al sito internet di un centro antiviolenza finanziato sull'avviso 2016, che nel corso della pandemia si è rivelata uno strumento fondamentale a garantire l'aiuto psicologico alle donne che, vista la presenza del partner maltrattante, non potevano utilizzare altri canali di comunicazione. La proposta, da parte di una cooperativa sociale con finalità e mission estranee al mondo della violenza, di creare una sartoria e occuparvi le donne seguite dal centro antiviolenza. La prosecuzione di alcuni tirocini lavorativi con il finanziamento diretto delle aziende ospitanti.

3.5 Costruzione e implementazione di un sistema di raccolta dati sul fenomeno

3.5.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di implementare un sistema di raccolta dati sul fenomeno?

La priorità di intervento è stata realizzata attraverso:

- L'Accordo di collaborazione tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e ISTAT (cfr. all. 1, par. 7.3)
- L'Accordo di collaborazione tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e IRPPS-CNR (cfr. all. 1, par. 7.4), per quanto attiene alle mappature territoriali dei servizi specializzati, svolte in sinergia con ISTAT, alla mappatura dei programmi e progetti per uomini maltrattanti e all'identificazione dei servizi specialistici e generali che operano sul contrasto alle varie forme di violenza contemplate dalla Convenzione di Istanbul;
- La ripartizione dei fondi alle Regioni, che ha previsto una linea di intervento relativa all'implementazione dei sistemi informativi, realizzata in Piemonte, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Abruzzo, Lazio, Campania, Sicilia[39] (cfr. All. 2).

3.5.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti?

L'Istituto Nazionale di Statistica ha attivato le seguenti tipologie di intervento:

1. costruzione di una piattaforma web che comprende sia una sezione documentale e normativa, sia sezioni dedicate alle rilevazioni e indagini statistiche previste nel Piano e condotte a valere sull'Accordo con il DPO;
2. sviluppo e popolamento di datawarehouse, con il caricamento dei seguenti flussi di dati: 1) l'indagine Istat sulla Sicurezza delle donne, Anni 2006 e 2014; 2) l'indagine Istat sulla Sicurezza dei cittadini, Anni 1997-1998; 2002; 2008-2009; 2015-2016 per quanto riguarda le informazioni inerenti le molestie sessuali e i ricatti sessuali sul lavoro; 3) i dati del DPO sull'attività del 1522; 4) i dati sugli omicidi di donne; 5) i dati violenza sui reati di violenza sessuale tratti dalle denunce di Polizia; i dati giudiziari sulle violenze sessuali tratti dai procedimenti e le condanne di reato;
3. rilevazione dati amministrativi di fonte ministeriale (Ministeri dell'Interno, della Giustizia e della Salute), caricamento nel datawarehouse ed elaborazione statistica;
4. conduzione delle seguenti rilevazioni: la rilevazione delle prestazioni offerte dai centri antiviolenza e dalle case rifugio; la rilevazione dell'utenza dei predetti servizi; la rilevazione delle prestazioni rese e dell'utenza del 1522;
5. realizzazione di indagini campionarie ad hoc, quali: indagine su un campione di 25.000 donne dai 16 ai 70 anni, italiane e straniere, per la stima della prevalenza e incidenza della violenza e per la definizione delle caratteristiche del fenomeno; indagine sugli stereotipi sulla violenza domestica nella coppia, sulla violenza sessuale e sulla conoscenza della diffusione della violenza domestica e le sue cause; indagine sugli stereotipi in un campione molto ampio di studenti (circa 70.000) dagli 11 ai 17 anni.

L'IRPPS-CNR ha collaborato alla prima rilevazione sui servizi specializzati realizzata nel 2018 su dati 2017, considerando il campione di servizi non compresi nelle mappature regionali; ha inoltre, effettuato mappature specifiche relative ai programmi per uomini maltrattanti e alle reti antiviolenza, oltre a un lavoro di geolocalizzazione di tutte le strutture. È in fase di chiusura l'analisi qualitativa rivolta ai servizi specializzati (centri

[39] Cui si aggiunge la Regione Sardegna che, al momento dell'aggiornamento delle informazioni, stava ri-programmando i fondi a disposizione.

antiviolenza e case rifugio), ai programmi per uomini maltrattanti e ai servizi generali per la definizione della "filiera ottimale dei servizi" che agiscono a favore delle donne vittime di violenza e di un insieme-obiettivo di standard quali-quantitativi cui il sistema deve tendere.

Le Regioni, inoltre, oltre a partecipare attivamente alla definizione delle rilevazioni sui servizi specializzati per il tramite di un apposito gruppo di lavoro interregionale, hanno avviato specifici interventi principalmente dedicati all'infrastrutturazione o alla manutenzione evolutiva di un sistema di rilevazione digitale dei dati sulle prestazioni offerte dai centri antiviolenza e dalle case rifugio e/o sulle caratteristiche dell'utenza seguita, in maniera tale da allinearli a quello nazionale. In alcune Regioni sono poi state realizzate:

- indagini ad hoc, come quelle piemontesi relative alla ricognizione ed analisi degli strumenti di rilevazione, dei flussi informativi e delle metodologie utilizzate dai soggetti interessati e all'analisi dei percorsi di accoglienza messi in atto dai soggetti accreditati, dei servizi offerti dagli enti, dell'efficacia delle attività svolte e della rispondenza delle stesse ai criteri definiti nella normativa regionale;
- azioni di armonizzazione del sistema informativo alimentato dagli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio con i sistemi informativi di altri soggetti della rete territoriale, tra i quali si cita l'esempio della Regione Lazio che ha sviluppato una "carta del rischio", in uso ai pronti soccorsi, per il riconoscimento di possibili segnali di violenza anche quando essa non venga esplicitamente dichiarata.

3.5.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?

Sulla linea di intervento relativa alla costruzione di una banca dati sul fenomeno della violenza di genere e sull'implementazione dei sistemi informativi, le uniche criticità sono da riferire al rallentamento nell'attuazione di alcune azioni previste nell'ambito dei due accordi di collaborazione con ISTAT (cfr. All.1 par. 7.3.1) e CNR-IRPPS (cfr. All.1 par. 7.4.1), ovvero:

a) la rilevazione dei dati amministrativi da fonte ministeriale, che finora ha interessato esclusivamente i dati provenienti dai sistemi informativi del Ministero della Salute, mentre sono in corso di perfezionamento gli accordi con il Ministero della Giustizia e dell'Interno;
b) lo svolgimento di due indagini campionarie previste, ovvero l'indagine finalizzata alla stima della prevalenza e incidenza della violenza sulle donne di età dai 16 ai 70 anni e l'indagine sugli stereotipi nella popolazione studentesca, rallentate dalle verifiche relative alla garanzia della privacy e la cui realizzazione è prevista per il 2022;
c) la rilevazione sull'utenza dei centri antiviolenza e delle case rifugio, che ha subito alcuni ritardi dovuti alle riserve dei centri antiviolenza e delle case rifugio alla rilevazione e al trasferimento dei micro dati, ovvero di tracciati che comprendono informazioni su ciascuna donna presa in carico; tali criticità si sono risolte attraverso un percorso partecipato di condivisione della scheda di rilevazione che ha coinvolto sia i servizi specializzati, sia le Regioni; alla data del 25 marzo 2021, dunque, risulta in corso di chiusura la rilevazione sull'utenza dei centri antiviolenza e in corso di avvio quella relativa alle case rifugio,
d) l'analisi campionaria sulla funzionalità operativa del sistema d'offerta territoriali dei servizi specializzati e generali di IRPPS-CNR, che ha subìto dei ritardi connessi alla complessità delle attività propedeutiche alla realizzazione delle visite di studio e ai rallentamenti determinati dalla pandemia da Sars-Cov-2; la chiusura delle attività è prevista per il 3 giugno 2021.

Gli interventi di infrastrutturazione/implementazione dei sistemi informativi avviati dalle Regioni, al momento dell'aggiornamento delle informazioni (sett.-dic. 2020) risultano in gran parte conclusi, salvo nelle Regioni Lazio, Abruzzo e Liguria in cui si sono osservati rallentamenti dovuti alla pandemia da Sars-Cov-2.

3.5.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?

Le attività finora realizzate hanno pienamente contribuito a porre le basi per una maggiore conoscenza del fenomeno della violenza di genere e del sistema dei servizi specializzati presenti sul territorio nazionale, colmando una lacuna che fin da prima dell'approvazione del Piano Straordinario 2015-2017 era particolarmente sentita, sia tra le istituzioni deputate alla programmazione in materia sia tra le organizzazioni femminili/femministe coinvolte nell'attuazione degli interventi.

Si devono, in particolare, sottolineare due punti di forza di quanto è stato realizzato in riferimento alle attività in capo a ISTAT.

Il primo attiene alla sostenibilità delle azioni realizzate, in quanto tutte le indagini su popolazione e le rilevazioni sulla funzionalità e sull'utenza dei servizi specializzati, entrate a far parte del Piano Statistico Nazionale, verranno ripetute con fondi dell'Istituto.

Il secondo punto di forza attiene al processo che ha portato alla costruzione del progetto di banca dati. Si tratta, infatti, dell'unico obiettivo su cui è chiaramente identificabile il quadro logico che sottende la pianificazione dell'intervento, definito da un'apposita *task force* interministeriale[40] che ha effettuato un'analisi preliminare particolarmente dettagliata rispetto alle lacune delle fonti informative esistenti e delineato alcune raccomandazioni su come strutturare il progetto della banca dati. Capitalizzando questi lavori, dunque, il Piano Straordinario ha esposto in modo sufficientemente articolato il progetto di banca dati che è stato poi perfezionato all'interno di un altro gruppo di esperti, costituito con Dpcm 19 ottobre 2015, e condiviso con tutti gli attori rilevanti (la Ministra per le Pari Opportunità, i principali Ministeri produttori di dati amministrativi sul tema, il DPO, l'Istat e le principali associazioni nazionali cui fanno capo i centri antiviolenza). In seguito alla sottoscrizione dell'Accordo DPO-ISTAT, è stato elaborato un piano esecutivo coerente con quanto previsto e si è attivato un processo partecipativo di costruzione della banca dati con gli attori rilevanti: data l'esistenza di osservatori regionali e sistemi informativi già costruiti dalle Regioni, si è dunque strutturato un percorso di confronto che ha consentito, anche con il supporto di un gruppo interregionale appositamente costituito[41] e del lavoro complementare che alcune Regioni hanno svolto con i fondi trasferiti a valere sul DPCM 2015-2016, di capitalizzare le esperienze esistenti[42] e di costruire rilevazioni il più coerenti possibile con esse. Sulla rilevazione dell'utenza, si sono inoltre coinvolti nei tavoli di lavoro sia le Regioni, sia gli enti gestori dei centri antiviolenza e case rifugio, per il tramite delle associazioni nazionali più rilevanti (D.i.r.e, UDI, Pangea, Telefono Rosa) e per il tramite dei coordinamenti regionali. Quest'ultima azione è stata particolarmente significativa in quanto ha consentito al processo una capillarità che, altrimenti, non sarebbe stata possibile: dunque, la scheda di rilevazione che ne è discesa, è l'esito di un processo in cui tutti i centri antiviolenza e le case rifugio hanno avuto modo di dare il proprio contributo ed esprimere la propria opinione, sia passando attraverso i coordinamenti regionali sia interfacciandosi direttamente con Istat.

L'approccio partecipato ha caratterizzato, inoltre, le rilevazioni condotte da IRPPS-CNR. Il confronto con le/i testimoni privilegiate/i ha in primo luogo permesso di individuare in maniera esaustiva l'universo di riferimento delle indagini quantitative realizzate presso i servizi specializzati di supporto alle donne vittime di violenza (centri antiviolenza e case rifugio) e i programmi di intervento riservati agli autori di violenza. Ha inoltre consentito di predisporre strumenti di ricerca articolati secondo un linguaggio comune e condiviso, indagando tutte le principali aree di interesse. Infine, ha consentito di definire correttamente le categorie di lettura del fenomeno della violenza e di procedere nell'analisi e nell'interpretazione dei risultati ottenuti minimizzando ambiguità o fraintendimenti. Le/i testimoni privilegiate/i sono state/i individuate/i tra le operatrici e gli operatori, tra studiose e studiosi attive/i in ambiti disciplinari diversi, tra le/i rappresentanti di enti e istituzioni attive/i nella prevenzione e nella lotta al fenomeno, con cui sono stati organizzati incontri nel corso dei quali gli ambiti, gli strumenti, gli approcci e gli esiti delle attività di ricerca sono stati ampiamente dibattuti.

Rispetto agli interventi realizzati a livello regionale, è stato evidenziato come valore aggiunto del percorso intrapreso anche la maturazione di una sensibilità alla raccolta del dato e al monitoraggio dei servizi erogati: aspetto, quest'ultimo, non affatto scontato in quanto le competenze specifiche richieste e

---

[40] Si veda, a tal proposito, il documento elaborato dalla task force "*Verso un sistema integrato di informazioni statistiche sulla violenza di genere contro le donne*" al link: https://www.istat.it/it/files//2018/04/Task-Force-interministeriale-2013-sottogruppo-raccolta-dati.pdf.pdf.

[41] Si tratta del focus group "*Flussi informativi sui servizi a contrasto della violenza di genere*", composto dai rappresentanti di cinque Regioni esperti nelle politiche di contrasto della violenza di genere e istituito in seno al Centro Interregionale per i Sistemi Informativi, geografici e statistici - CISIS (in qualità di organo tecnico della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome per le materie Sistemi Informatici, Geografici e Statistici).

[42] Si tratta di una metodologia di lavoro che ISTAT utilizza normalmente su tutte le materie di competenza regionale. Sono quindi previste tre possibili modalità di rilevazione/trasferimento dati: a) nel primo tipo di flusso le Regioni estraggono le informazioni direttamente dai loro sistemi informativi e le inviano ad Istat secondo i tracciati precedentemente concordati; b) nel secondo caso le Regioni svolgono il ruolo di coordinamento e monitoraggio delle rilevazioni sui centri e case rifugio utilizzando gli strumenti di rilevazione messi a disposizione da Istat; c) nel terzo caso Istat contatta direttamente i centri e le case rifugio.

l'investimento in termini di tempo e risorse umane e finanziarie possono costituire fattori demotivanti alla rilevazione dei dati.

3.6 Implementazione di interventi dedicati al recupero degli uomini maltrattanti

3.6.1 Tra le procedure attivate a valere sul Piano, quali si sono proposte di implementare interventi per il recupero degli autori di violenza?

La priorità relativa al recupero e accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza si è concretizzata con le seguenti procedure:

- Avviso 2016 per il potenziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio, che ha finanziato 45 progetti volti ad individuare adeguati interventi per il recupero e l'accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza;
- Avviso 2017 che, alla Linea C, ha finanziato 18 progetti relativi alla costruzione di programmi di trattamento per gli uomini autori di comportamenti violenti o "potenzialmente tali".

3.6.2 Quali sono le tipologie di intervento attivate dai beneficiari dei finanziamenti?

I progetti si sono strutturati sulle seguenti tipologie di intervento:

- l'invio dei soggetti autori di violenza a servizi specializzati presenti sul territorio, che si esplica nelle seguenti azioni:
  • la sottoscrizione di protocolli operativi;
  • la realizzazione di incontri di coordinamento tra i gestori dei programmi per uomini maltrattanti e i servizi specializzati nella tutela e protezione delle donne, per la verifica dell'andamento del percorso del soggetto maltrattante e per la valutazione finale del pericolo di recidiva dello stesso;
  • la sensibilizzazione di istituzioni e organizzazioni non-profit alla promozione di azioni per il recupero degli autori di violenza e all'opportunità di prevedere piani di intervento che favoriscano il collegamento con la rete territoriale di servizi, pubblici e privati, per il sostegno delle vittime, al fine di predisporre risposte integrate e coordinate;
  • l'organizzazione di eventi formativi che vedano la partecipazione congiunta di operatrici/tori dei diversi servizi;
- l'attivazione e/o il consolidamento di programmi già attivati in passato all'interno della rete territoriale, che si esplicano attraverso:
  • azioni di accoglienza e ascolto (attivazione di una apposita linea telefonica con operatori specializzati e/o attraverso l'allestimento di uno spazio dedicato);
  • colloqui iniziali di tipo motivazionale e di valutazione, anche con l'utilizzo di specifici strumenti diagnostici;
  • incontri di gruppo (auto-mutuo-aiuto, relazionali e culturali, esperienziali, terapeutici o di intervento socio-educativo o psico-educativo);
  • incontri individuali, prevalentemente di tipo psicoterapico (in misura limitata, di tipo rieducativo).

Sull'avviso 2017, si ritrovano anche le seguenti azioni: laboratori che utilizzano particolari tecniche espressive spesso unite ad un approccio narrativo (es. mindfullness; *sound escape* e produzione video; drammatizzazione teatrale e cinematografica dell'esperienza di trattamento; di comunicazione e abilità sociali; di costruzione scenografica; di narrazione); gruppi sul tema della genitorialità rivolti ai padri o sul rispetto reciproco rivolti ad adulti e famiglie.

Questi programmi possono rivolgersi, a seconda dei progetti, a:

* uomini con procedimenti penali in corso per atti di violenza (ristretti in regime carcerario o beneficiari di misure alternative, anche di minore età);
* uomini inviati da altri servizi della rete territoriale, pubblici o privati;
* uomini che volontariamente decidono di intraprendere un percorso di cambiamento;
* uomini che potenzialmente possono agire comportamenti violenti (solo su avviso 2017), anche intercettati presso servizi pubblici e privati dedicati ad adulti svantaggiati (ovvero tossicodipendenti, alcolisti, senza fissa dimora ospitati in case di accoglienza, soggetti che afferiscono a centri diurni o comunità).

Sono altresì comprese azioni più generali quali:

- la sensibilizzazione della comunità sia sul tema della violenza contro le donne, sia sui servizi attivati nel percorso progettuale;
- la realizzazione di interventi nelle scuole, finalizzati alla prevenzione della trasmissione intergenerazionale della violenza;
- la formazione e/o la supervisione periodica degli operatori/volontari impegnati nel trattamento con gli autori;
- l'accrescimento delle conoscenze sul fenomeno e sui programmi di intervento attraverso l'analisi della letteratura in materia e la comparazione delle buone prassi a livello europeo e nazionale e/o la conduzione di indagini mirate;
- l'elaborazione di protocolli/linee guida per garantire l'omogeneità dei metodi e delle procedure di intervento e/o una risposta coordinata tra i diversi servizi coinvolti;
- la valutazione dell'efficacia del trattamento e/o, più in generale, dei risultati dei percorsi.

Infine, è prevista la formalizzazione dei percorsi per uomini maltrattanti, delle procedure e/o delle relazioni di rete costruite attraverso il percorso progettuale, con servizi specialistici quali, a titolo d'esempio: i centri antiviolenza, i servizi sociali e sanitari, le forze dell'ordine, le prefetture e il comparto giustizia (Uepe, istituti penitenziari, CGM), organizzazioni pubbliche e private che si occupano del sostegno e del reinserimento sociale.

3.6.3 Quali sono state le criticità riscontrate nell'attuazione degli interventi? Quanto, tali criticità, hanno influito sull'andamento degli interventi e sui risultati raggiunti?

L'indagine qualitativa ha riguardato complessivamente 20 progetti che hanno avuto l'obiettivo di costruire/implementare programmi per uomini maltrattanti; di questi, 13 sono stati finanziati sull'avviso del 2016 e risultavano conclusi al momento dell'intervista con il soggetto attuatore, mentre 7 progetti finanziati sull'avviso 2017 risultavano ancora in corso (cfr. all. 3).

In linea generale si può osservare che i progetti che si proponevano di attivare programmi per uomini maltrattanti in territori dove mancava una tradizione in tale direzione hanno incontrato maggiori criticità, sia in sede di attuazione del progetto sia immediatamente dopo la sua chiusura quando si è trattato di garantirne la continuità. Tali criticità sono sostanzialmente connesse, a giudizio degli intervistati, a due fattori.

Il primo fattore si ricollega all'assenza di una programmazione a livello nazionale che fornisca linee di indirizzo su come operare e sugli approcci che si sono rivelati più efficaci. Si tratta di una criticità che le interviste hanno rilevato soprattutto tra i soggetti attuatori dell'Avviso 2016 che, come si ricorderà, era rivolto agli enti titolari o gestori di centri antiviolenza e case rifugio che non hanno una preparazione e competenza in tale ambito. Più in generale, si deve evidenziare che anche a causa della mancanza di orientamenti a livello nazionale, nella fase di analisi delle proposte progettuali si è avuto modo di constatare un'estrema varietà di approcci e soluzioni che spesso risultano tra loro contraddittori e che, pur assumendo una comune intenzione di agire sull'uomo in quanto causa della violenza e della situazione di vulnerabilità della donna, non sempre risultano coerenti con la prospettiva di genere raccomandata dalla Convenzione di Istanbul[43]. Fa da eco, a questa criticità, l'assenza di una messa a sistema da parte del Dipartimento per le Pari Opportunità dei risultati conseguiti dai progetti e di occasioni istituzionali che consentano di favorire il dialogo e lo scambio delle *best practices* che si sono sviluppate sul territorio. È, questa, una lacuna che a giudizio di diversi intervistati non consente ai soggetti attuatori di acquisire una credibilità nel settore, né di valorizzarne le esperienze e le competenze maturate, né di costruire solidi network di studio sul tema.

Il secondo fattore, evidenziato soprattutto dai beneficiari dei fondi stanziati sull'avviso 2017, riguarda le difficoltà di instaurare reti con i servizi sociali dei Comuni e i centri antiviolenza, che sono maggiormente proiettati sulla protezione della donna e che, soprattutto, in diversi casi non riconoscono la validità del trattamento degli uomini maltrattanti[44]. Si tratta di una criticità che, peraltro, è stata anche la condizione di

[43] Per una disamina dei programmi italiani per uomini maltrattanti e degli orientamenti europei si rimanda al deliverable elaborato dal gruppo ViVA, a cura di Demurtas (2019).

[44] Si veda, a tal proposito, la mappatura realizzata da IRPPS-CNR già citata [Demurtas, a cura di, 2019] dalla quale è emerso che sui 54 programmi attivi nel 2017 solo il 46% ha realizzato collaborazioni con i centri antiviolenza.

partenza che ha stimolato gran parte dei soggetti attuatori a proporre progetti che consentissero la maturazione di uno sguardo "poliedrico" al fenomeno della violenza sulle donne e di un approccio preventivo e deflattivo dei comportamenti violenti.

Le criticità suddette hanno sicuramente contribuito a rallentare le attività previste dai progetti senza avere conseguenze negative sul raggiungimento dei risultati attesi, salvo per due progetti finanziati sull'avviso del 2016 in cui le azioni non sono state avviate proprio per la mancanza di personale qualificato in grado di garantire sia la competenza sia la continuità nell'erogazione del servizio. Si deve tuttavia evidenziare che, soprattutto per i progetti che hanno avuto un carattere più sperimentale, le criticità appena esposte hanno concorso a ridurre le possibilità di dare continuità ai servizi che sono stati attivati, rendendo complesso il loro consolidamento e il mantenimento nel tempo dei risultati raggiunti. Più in generale, la conseguenza delle criticità evidenziate è la mancanza di fondi sistematici a livello nazionale/regionale, che costringe gli enti a ricorrere al lavoro volontario, e il permanere di una logica di finanziamento *per progetti* che in molti casi impedisce di avere un vero e proprio servizio stabile nel tempo.

Ulteriore criticità evidenziata in alcune interviste ha riguardato le difficoltà nell'aggancio, coinvolgimento e continuità di trattamento degli autori di violenza oppure, soprattutto sui progetti più recenti, la presenza consistente di uomini inviati dalle autorità giudiziarie e che dunque non aderiscono al trattamento in maniera volontaria ma con il solo fine di beneficiare degli sconti previsti dalla legge. Le difficoltà del primo tipo sono state in larga parte superate attraverso l'intenso lavoro di rete attuato, la pubblicizzazione e il coinvolgimento diretto e personalizzato nei servizi offerti. Riguardo gli interventi effettuati nei penitenziari, le difficoltà sono state rinvenute soprattutto rispetto a soggetti definiti antisociali o con tratti psicopatici che, per il particolare contesto entro cui le iniziative si svolgevano e per evitare conseguenze sui trattamenti di gruppo, sono stati esclusi dalle attività.

Per le difficoltà del secondo tipo, ovvero legate alla mancanza di adesione volontaria ai percorsi di trattamento da parte di coloro che entrano nel circuito della giustizia, i beneficiari dei fondi stanziati nel 2017 hanno parlato di un "effetto perverso" generato dalla legge cosiddetta "Codice rosso" (n. 69 del 2019) che, all'art. 6, dispone che nei reati di violenza domestica e di genere la sospensione condizionale della pena sia subordinata alla partecipazione a specifici percorsi di recupero presso enti o associazioni che si occupano di prevenzione, assistenza psicologica e recupero di soggetti maltrattanti per i medesimi reati. Pur riconoscendo l'importanza di tale articolo, gli intervistati segnalano che l'obbligatorietà del trattamento può indurre ad una adesione strumentale al trattamento senza una reale volontà di cambiamento dell'autore di violenza. In risposta a tale distorsione e per evitare che tale fattore compromettesse gli esiti del progetto (si ricorda infatti che molti programmi erano strutturati in gruppi di sostegno), gli enti intervistati hanno risposto con procedure di attenta valutazione dei casi da ammettere ai programmi, assumendo una posizione di rifiuto dei casi che non presentavano una reale motivazione al cambiamento.

Un'ulteriore criticità connessa allo svolgimento dei progetti, messa tuttavia in luce da un numero contenuto di intervistati, riguarda il lavoro con i maltrattanti. Gli operatori del privato sociale, a differenza di quelli pubblici, si trovano a lavorare in contesti privi di protezioni e tutele, con soggetti che possono riprodurre dinamiche violente anche nei percorsi di trattamento: il rischio di aggressione ma anche il *burn out* degli operatori sono quindi rischi concreti cui deve essere destinata una maggiore attenzione.

Sui progetti più recenti si devono, inoltre, citare i rallentamenti determinati dall'emergenza sanitaria da Sars-Cov-2. In alcuni casi, dopo una prima fase di incertezza attraversata durante il lockdown del 2020, le attività in presenza sono state sostituite da quelle a distanza con lo strumento della videoconferenza; in alcuni casi, l'utilizzo del remoto ha riguardato anche il monitoraggio degli uomini maltrattanti, finalizzato a contenere il rischio che la costrizione nei confini domestici determinasse un ritorno alle dinamiche violente. Al contrario, i progetti che comprendevano programmi di trattamento negli istituti penitenziari si sono dovuti interrompere e non sono più stati ripresi visto il divieto di accesso a persone esterne al sistema carcerario, la revoca dei permessi e l'impossibilità di attivare percorsi a distanza con i detenuti. Si tratta di una criticità di non poco conto che influisce negativamente sulla possibilità di raggiungere i risultati attesi previsti in fase progettuale per due motivi: da un lato, per il fatto che il periodo molto lungo di sospensione delle attività ha implicato un distacco notevole dal percorso che si era intrapreso dei soggetti seguiti; dall'altro lato, per il turnover dei detenuti presenti negli istituti carcerari verificatosi nel frattempo, che costringe a riprendere le fila dei percorsi con un'utenza differente.

Infine, è interessante mettere in evidenzia le osservazioni di un beneficiario dei fondi che definisce l'avviso per l'attuazione di interventi rivolti agli autori di violenza come "ghettizzante". Si ritiene,

fondamentalmente, che rivolgere un programma a un soggetto che manifesta condotte violente contribuisca ad introdurre un'ulteriore dinamica di esclusione e stigmatizzazione, che può contribuire a limitare sia la partecipazione sia le capacità di tenuta. Il progetto introduce, pertanto, soluzioni innovative nella realizzazione delle azioni, estendendo la platea di destinatari e/o svolgendo gli incontri in spazi neutri, oppure ancora creando con i ragazzi più giovani gruppi eterogenei sia per genere che per età, in maniera tale da agire sul cambiamento attraverso leve relazionali e motivazionali di altro tipo. Sull'effetto stigmatizzante di programmi rivolti esclusivamente a soggetti che hanno attivato condotte criminali si è espresso un altro ente gestore che aveva ideato un progetto particolarmente innovativo: l'attivazione di un appartamento per uomini autori di violenza domestica che si proponeva di allontanare l'uomo dalla casa familiare mettendo in sicurezza la partner e i figli. Anche in questo caso, si è avuto modo di constatare che l'adesione degli uomini al progetto è stata scarsa proprio per la connotazione stigmatizzante di tale programma.

3.6.4 Quali sono stati i punti di forza e il valore aggiunto degli interventi realizzati, soprattutto in relazione alla loro capacità di raggiungere i risultati attesi?

Nonostante le criticità appena evidenziate, le interviste ai beneficiari dei finanziamenti hanno consentito di appurare che in gran parte dei casi i risultati attesi sono stati raggiunti, fatti salvi quelli correlati ad azioni che risultano non ancora concluse. Il principale obiettivo raggiunto riguarda l'effettiva attivazione o implementazione di servizi/interventi che si propongono di condurre gli autori di violenza, con metodologie diversificate, alla comprensione delle cause del comportamento violento e all'assunzione della responsabilità, al cambiamento delle modalità di relazione, alla prevenzione della recidiva e all'interruzione degli agiti di violenza.

Gli intervistati, tuttavia, focalizzano le loro valutazioni positive su altri risultati che i fondi a disposizione hanno permesso di conseguire e che riguardano la "qualificazione" dell'offerta. Tra questi si citano:

- la possibilità di offrire agli operatori dei servizi una formazione più approfondita sia rispetto alla violenza di genere, sia rispetto all'approccio e agli strumenti utilizzabili nel lavoro con gli autori di violenza;
- la costruzione e il rafforzamento di una rete di relazioni territoriali o di partenariati che, coinvolgimento soggetti pubblici e privati con competenze differenziate (servizi specializzati, autorità giudiziarie, Uepe, istituti carcerari, servizi sociali e socio-sanitari, organizzazioni non-profit operanti con adulti in stato di disagio, ecc…), che ha consentito di:
  a) pervenire ad una lettura multidimensionale del fenomeno e dei bisogni del territorio, dunque all'elaborazione di soluzioni più efficaci e, soprattutto, condivise e coordinate;
  b) favorire l'individuazione precoce di soggetti violenti e, conseguentemente, l'adozione tempestiva di strategie di aggancio e invio ai Servizi preposti al trattamento;
  c) sostenere una maggiore capacità di intercettare nuovi bisogni, che non erano stati identificati in fase progettuale, e il riorientamento degli interventi in relazione a tali bisogni;
  d) garantire la continuità degli interventi successivamente alla conclusione del progetto finanziato, anche attraverso la stipula di protocolli e intese. Come si è avuto modo di evidenziare precedentemente, la continuità degli interventi ha costituito in diversi casi un punto critico. In altri casi, invece, lo sviluppo di reti di relazione sul territorio, unito ai risultati che sono stati conseguiti in termini di riabilitazione degli uomini maltrattanti, ha consentito ai soggetti attuatori di acquisire sia una maggiore visibilità sul territorio sia una reputazione che ha trovato concrete possibilità di capitalizzazione nell'attenzione che, successivamente, gli enti pubblici hanno cominciato a destinare al tema[45];

[45] Come si evince dalla *Relazione sullo stato di utilizzo delle risorse stanziate per potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza* [Atti Parlamentari XVIII Legislatura], fin dal 2017 alcune Regioni hanno utilizzato la quota residuale destinata dai riparti alle Regioni relativi all'art. 5bis al finanziamento di interventi regionali già operativi ai programmi per autori di violenza. Successivamente, sono stati i recenti DPCM del 4 dicembre 2019 e del 13 novembre 2020 di ripartizione delle risorse del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità a prevedere, tra le azioni ammissibili a valere sulla quota riservata al Piano, il finanziamento di programmi per autori di violenza. Infine, il 18 Dicembre 2020 è stato adottato l'Avviso pubblico per gli interventi volti alla promozione e al recupero degli uomini autori di violenza, rivolto a Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, anche in forma associata tra loro e/o con gli Enti locali ovvero con le associazioni operanti nell'ambito del recupero degli uomini autori di violenza.

- l'ampliamento dei settori di competenza/esperienza, dunque del curriculum dell'organizzazione, che ha consentito ad alcune organizzazioni di essere identificate come partner qualificati per lo sviluppo di specifici progetti, capitalizzando non tanto l'esperienza sul tema della riabilitazione dei maltrattanti, quanto quella sull'utilizzo di determinati strumenti di intervento (come la *mindfulness*) applicabili anche ad altri settori.

È emerso, inoltre, un effetto positivo della presenza di programmi per uomini maltrattanti a livello di sensibilizzazione della comunità. Se gli atti più estremi di violenza fisica, fino ad arrivare al femminicidio, sono generalmente rigettati dalla popolazione, in molti territori permane una certa tolleranza verso certe forme di violenza considerate *veniali* (come il controllo economico) in quanto fanno parte di quanto la cultura ha sempre tramandato. La creazione di gruppi di uomini che contrastano questi stereotipi e le azioni di sensibilizzazione portate avanti, hanno dunque costituito un indubbio valore aggiunto del progetto.

In misura minore, è stato rilevato come risultato importante conseguito dal percorso di attuazione del progetto l'inizio di un dialogo con centri antiviolenza e le case rifugio e con gli enti locali sull'opportunità di agire sull'uomo per prevenire il reiterarsi di condotte violente. In alcuni casi, gli enti attuatori hanno registrato un effettivo cambiamento nella posizione di tali enti, che può essere indirettamente dimostrato dall'interesse manifestato a trasferire i modelli di intervento sviluppati in altri contesti territoriali.

Non da ultimo, un ulteriore valore aggiunto è rappresentato dalla possibilità di entrare o consolidare l'appartenenza a reti di relazione con altri soggetti che si pongono l'obiettivo di lavorare con gli uomini maltrattanti. Si tratta di un risultato di non poco conto in quanto, vista la scarsa attenzione destinata a livello nazionale al tema, la possibilità di un *benchmarking* e di uno scambio delle buone pratiche tra soggetti qualificati che lavorano nel settore ha una ricaduta diretta sul miglioramento dell'efficacia dei percorsi offerti.

Più complessa è la valutazione dell'efficacia esterna dei progetti, ovvero della capacità degli interventi di ottenere risultati in termini di cambiamento delle condotte degli autori di violenza, anche vista la mancanza di un sistema di monitoraggio degli esiti comune ai diversi progetti e la correlata mancanza di dati su cui basare le riflessioni. Tuttavia, gli enti attuatori con una maggiore esperienza nel settore e che, attraverso i fondi stanziati dal DPO, si proponevano di consolidare programmi già avviati, identificano alcuni indicatori che, indirettamente, testimoniano la validità dei percorsi effettuati. È il caso dell'aumento delle richieste di trattamento spontanee e dell'assidua partecipazione degli autori di violenza ai vari interventi implementati; del *drop out* molto contenuto; dele numerose richieste di partecipazione ad incontri di sostegno anche dopo il termine del percorso; delle valutazioni positive che gli uomini coinvolti nel trattamento hanno espresso rispetto all'offerta dei percorsi e alla relazione instaurata con gli operatori. In un caso, un'organizzazione non-profit attiva da 9 anni con programmi di trattamento per autori di violenza, che ha anche ricevuto l'attenzione della Commissione Parlamentare d'inchiesta sul Femminicidio, ha constatato che su 160 uomini seguiti solo 1 ha avuto una recidiva.

In merito al percorso di comprensione e assunzione della responsabilità per il comportamento violento, attraverso le testimonianze delle donne partner dei maltrattanti seguiti e/o il confronto con le forze dell'ordine o altri servizi territoriali, gli intervistati hanno potuto constatare sia una tendenza alla diminuzione della violenza fisica sia una maggiore assunzione delle responsabilità genitoriali. Non da ultimo, alcuni soggetti attuatori hanno rilevato che l'efficacia dei trattamenti è più limitata rispetto agli autori di violenze differenti da quella fisica: la violenza psicologica ed economica, infatti, non lasciando segni tangibili sui corpi delle donne, richiedono percorsi di trattamento molto più lunghi sia di riconoscimento che certe condotte sono riconducibili a violenza, sia di cambiamento.

Il bilancio complessivo dei progetti attivati a valere sugli avvisi 2016 e 2017 è, dunque sostanzialmente positivo, anche se alcuni enti attuatori sottolineano la necessità di investire maggiori risorse in quanto, pur contribuendo in modo efficace al recupero e alla rieducazione degli autori di violenza, i progetti presentano attualmente un impatto sociale troppo contenuto soprattutto se paragonati a contesti, come quello spagnolo, dove ogni anno vengono raggiunte diverse decine di migliaia di uomini maltrattanti.

4. Considerazioni conclusive

Il Piano d'azione Straordinario sulla violenza maschile contro le donne 2015-2017 ha, sicuramente, segnato un passaggio storico particolarmente rilevante nelle politiche antiviolenza in quanto ha costituito il primo concreto tentativo di dare attuazione ai principi della Convenzione di Istanbul, ratificata dall'Italia con legge n. 77 in data 27 giugno 2013, e alle disposizioni del decreto-legge n. 93 del 14 agosto 2013, convertito con modificazioni nella legge n. 119 del 15 ottobre 2013. Come tale, ha innanzitutto il merito di aver avviato un percorso di riflessione comune sulle modalità di gestione di un problema sociale fino a quel momento affrontato in maniera eterogenea sul territorio nazionale e, in secondo luogo, il pregio di aver introdotto nel sistema risorse economiche che, andando ad aggiungersi a quelle regionali e locali, hanno contribuito sia a far evolvere la conoscenza sul fenomeno, sia a sostenere la sperimentazione di nuovi modelli di intervento e il potenziamento di interventi specifici. In particolare, gli ambiti su cui il Piano e le successive procedure attuative sono intervenuti hanno riguardato la sensibilizzazione della popolazione sul fenomeno della violenza contro le donne e delle sue radici socio-culturali, l'educazione nelle scuole per una cultura rispettosa delle pari opportunità e di rigetto di ogni forma di violenza, la formazione delle professionalità che si occupano delle donne vittime di violenza e degli autori di violenza, il potenziamento del sistema di protezione e di re-inserimento socio-lavorativo delle donne vittime di violenza con un focus sia su particolari target di donne (come le migranti, le detenute, le vittime di violenza economica) sia sui minori vittime di violenza assistita, la costruzione di un sistema di rilevazione di dati sul fenomeno (in cui si comprendono anche attività di studio e ricerca), la sperimentazione di interventi dedicati al recupero degli uomini maltrattanti.

Fermo restando che diversi interventi analizzati sono tuttora in corso, nella percezione dei soggetti attuatori il livello di efficacia delle azioni intraprese è stato ritenuto particolarmente significativo. Come si è avuto modo di argomentare, le criticità di tipo procedurale e quelle legate all'intercorsa pandemia sanitaria hanno, in alcuni casi, costretto a ridimensionare le attività inizialmente previste e a limitare la portata dei risultati ottenuti. Tuttavia, nella maggior parte dei casi i soggetti attuatori hanno dimostrato un'elevata capacità di adattamento e di risoluzione di tali criticità, garantendo la realizzazione di tutte le attività previste e, dunque, il raggiungimento dei risultati attesi.

Nonostante i limiti di ordine metodologico dell'analisi e delle valutazioni effettuate, che come si è ribadito a più riprese sono da rinvenire nella scarsità di dati e informazioni che circostanzino i risultati raggiunti anche sotto il profilo quantitativo, si richiamano i risultati che, da un'analisi trasversale dei diversi ambiti di interventi, risultano essere i più significativi. I soggetti attuatori si soffermano innanzitutto sul sistema di opportunità che, a fronte dei consistenti fondi a disposizione, è stato possibile costruire ed offrire alle/ai destinatarie/i finali degli interventi. In secondo luogo, sottolineano che il valore aggiunto del percorso intrapreso è da rinvenire negli apprendimenti che il Piano ha permesso di far maturare in ambiti di intervento su cui, fino a quel momento, si era agito in modo poco sistematico sotto il peso della scarsità di risorse umane e finanziarie che affliggono in maniera strutturale il sistema di intervento. Infine, una ulteriore sottolineatura che corre trasversalmente ai giudizi espressi dagli intervistati sugli interventi relativi a tutte le aree tematiche indagate attiene i processi di dialogo e scambio che il Piano ha stimolato sui territori non solo tra i soggetti che, comunemente, sono coinvolti nelle reti antiviolenza ma anche tra questi e una serie di attori che, negli specifici ambiti di intervento, possiedono competenze e saperi che si sono rivelati essenziali per il raggiungimento dei risultati, come le aziende o le rappresentanze sindacali per l'inserimento lavorativo o le associazioni di migranti per le donne vittime di violenza straniere o ancora gli istituti di detenzione e gli uffici di esecuzione penale esterna. La mobilitazione di queste risorse territoriali è stata giudicata come un valore aggiunto di particolare importanza sia per la possibilità di mettere a sistema competenze professionali e specializzazioni per il raggiungimento di comuni finalità, sia per il processo di apprendimento che lo scambio ha generato, sia per la costruzione di un sistema di opportunità più efficace ed efficiente. Pur nelle criticità che in qualche caso hanno costretto a ridimensionare le attività e i risultati attesi e ribadendo che diversi interventi analizzati sono tuttora in corso, nella percezione dei soggetti attuatori anche l'efficacia degli interventi realizzati in termini di capacità di raggiungere le/i destinatarie/i finali è stata nel complesso più che soddisfacente.

Le analisi e valutazioni effettuate non consentono di restituire argomentazioni e giudizi più robusti in relazione all'efficacia interna ed esterna degli interventi esaminati. Vi è tuttavia da osservare che l'ampio numero di soggetti coinvolti nell'indagine – tra i quali sono peraltro presenti le Regioni che dispongono di

una lunga competenza ed esperienza nella gestione della materia e un gruppo nutrito di enti gestori pubblici e privati di centri antiviolenza e case rifugio – e l'omogeneità delle considerazioni che sono state espresse sul Piano, sollecitano valutazioni positive circa le opportunità, gli apprendimenti e i processi che sono stati stimolati.

L'analisi e la valutazione delle modalità attuative del Piano hanno, tuttavia, consentito di mettere in luce alcuni nodi critici che definiscono delle aree di miglioramento su cui si ritiene necessario concentrarsi, anche in vista della nuova programmazione che l'Amministrazione si sta accingendo ad elaborare. Il riferimento va, in particolare, a quelle criticità che suggeriscono un riorientamento della pianificazione nazionale **sotto un profilo metodologico,** più che di contenuto. L'assunto che muove questo approccio è, sostanzialmente, che una volta superati alcuni *limiti metodologici di natura endogena* che hanno caratterizzato il percorso di programmazione e di attuazione del Piano e che, peraltro, si sono protratti anche nella successiva pianificazione 2017-2020, possano di conseguenza trovare una risoluzione anche le criticità specifiche che possono riguardare gli interventi su ciascuna delle finalità su cui il Piano insiste (sensibilizzazione della popolazione, educazione nelle scuole, inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza, ecc…).

Tralasciando le difficoltà di carattere amministrativo/procedurale, evidenziate nel testo e che sicuramente richiedono una maggiore attenzione nel futuro e trascurando altresì le criticità legate alle conseguenze che l'emergenza sanitaria ha causato, si identificano dunque le seguenti tre aree critiche:

1. l'impianto strategico e programmatico;
2. l'applicazione non del tutto compiuta delle previsioni della legge 119/2013;
3. la mancanza di un adeguato sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi.

In merito alle **criticità dell'impianto strategico e programmatico** si è avuto modo di sottolineare che il Piano si presenta più come un documento di indirizzo che un vero e proprio programma di interventi, dunque presenta una struttura molto generica che manca di una serie di elementi indispensabili a comprendere le intenzioni programmatiche e le modalità con cui tali intenzioni si traducono in procedure e azioni. Nello specifico, se si eccettua il progetto relativo alla costruzione della banca dati, più volte richiamato nel testo, è assente un "quadro logico", ovvero una descrizione articolata delle problematiche di contesto su cui intervenire, del "*come intervenire*" (cioè la tipologia di interventi), in "*quanto tempo*" e "*da parte di chi*" (i soggetti in capo ai quali è posta la responsabilità di attuare un dato intervento). In particolare, gli obiettivi sono declinati in maniera molto generica e, in diversi casi, agli obiettivi non sono chiaramente collegate specifiche attività. Non sono poi chiarite le procedure amministrative con cui si intende dare attuazione agli interventi, e sono assenti indicazioni chiare circa la destinazione delle risorse rispetto a ciascuna delle priorità di intervento (prevenzione, protezione, punizione). Manca inoltre il collegamento tra le linee di azione e la ripartizione del plafond finanziario disponibile.

Queste carenze dell'impianto programmatico si sono riflesse su una scarsa efficienza gestionale, ovvero su una serie di ritardi nell'attuazione del Piano e sull'incapacità di uscire dall'approccio emergenziale al fenomeno che aveva, sino al Piano, caratterizzato l'azione del Governo. Esse hanno inoltre prodotto un disallineamento particolarmente evidente tra quanto previsto nel Piano e le successive procedure attuative: è emerso infatti come siano state attuate molte azioni non previste nel Piano mentre alcune di quelle espressamente previste non hanno ricevuto sufficiente attenzione. Non da ultimo, criticità analoghe sono identificabili in una generica declinazione del modello di *governance*, cui si unisce un'oggettiva carenza di risorse umane dedicate alla materia a tutti i livelli di governo, che hanno rappresentato un *vulnus* rispetto all'attivazione di processi partecipati e ad una più efficiente ed efficace gestione degli interventi previsti.

A queste considerazioni si deve aggiungere che nel corso del lavoro di valutazione sia le Regioni sia gli enti gestori pubblici e privati dei centri antiviolenza e delle case rifugio hanno manifestato l'esigenza di avere certezza delle risorse finanziarie a disposizione, su una programmazione che abbraccia almeno un triennio di riferimento e che sia armonizzata con i principi contabili cui gli enti territoriali devono confrontarsi. Finora i trasferimenti alle Regioni (ivi compresi quelli relativi all'art. 5bis della legge 119/2013) hanno risentito di una profonda incertezza sia riguardo ai tempi di adozione dei DPCM e di erogazione dei fondi, sia riguardo agli importi a disposizione, influendo negativamente sulla possibilità di effettuare una programmazione adeguata, dunque collocata entro una cornice strategica coerente e soprattutto efficiente dal punto di vista gestionale: l'incertezza dei trasferimenti ha, infatti, come conseguenza diretta il moltiplicarsi dei procedimenti amministrativi attivati per dare attuazione alle disposizioni nazionali e regionali, con i conseguenti oneri che ne derivano sia per le amministrazioni coinvolte, sia per i beneficiari dei finanziamenti.

Un'ulteriore area di miglioramento, strettamente connessa alla precedente, fa riferimento alle lacune nel sistema di **monitoraggio e valutazione** evidenziate a più riprese. Il Piano, pur attribuendo all'Osservatorio tali funzioni, non ha strutturato e attuato un adeguato sistema unico di monitoraggio in grado di restituire con continuità un quadro informativo di *cosa è stato fatto*, *in che modo*, *con quali risorse*, e *con quali risultati*. La mancanza di un sistema di monitoraggio unico si ripercuote negativamente sulla possibilità di:

i. acquisire gli elementi informativi necessari per attuare un modello di *governance* adeguato alla gestione delle problematiche che la complessità delle politiche per contrastare la violenza sulle donne comporta, ovvero riorientare la pianificazione strategica e la programmazione operativa verso un sistema di interventi che risponde in modo più adeguato alla finalità ultima che le politiche si prefiggono, ovvero la riduzione/eliminazione della violenza contro le donne;

ii. restituire agli *stakeholders* dati e informazioni in grado di dare conto, rendere pubblico e valorizzare l'impegno delle istituzioni nel contrasto alla violenza sulle donne, nell'ottica della trasparenza e della *accountability* riconosciute nell'ordinamento giuridico italiano con il D.lgs. 33/2013 "*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*";

iii. assolvere ai debiti informativi previsti dalla normativa nazionale ed europea: la Legge 119/2013 prevede che il Ministro delegato per le pari opportunità trasmetta entro il 30 giugno di ogni anno una relazione alle Camere sull'attuazione del Piano (comma 3 dell'art. 5) e una relazione sullo stato di utilizzo delle risorse ripartite ai sensi dell'art. 5bis (comma 7); la Convenzione di Istanbul chiama periodicamente gli Stati aderenti alla redazione di un rapporto che delinei in modo puntuale le iniziative avviate per attuare i diversi articoli della Convenzione stessa. La mancanza di un sistema di monitoraggio efficace, in grado di garantire omogeneità nelle informazioni fornite, ha finora reso più complesso l'assolvimento di tali debiti informativi in quanto ha impedito, di fatto, di ricondurre entro un quadro unitario il volume degli interventi realizzati e dei risultati conseguiti. Una mancanza che è stata, peraltro, oggetto di attenzione da parte del Gruppo di Esperti sugli interventi contro la violenza nei confronti delle donne (GREVIO) che nel suo Rapporto di valutazione di base sull'Italia ha espresso una ferma raccomandazione alle autorità italiane affinché si impegnino a implementare a tutti i livelli di governo (centrale, regionale e locale) un sistema armonizzato di monitoraggio delle misure attuate per prevenire e combattere la violenza contro le donne (cfr. paragrafo 44 del Rapporto);

iv. svolgere una valutazione adeguata delle politiche contro la violenza sulle donne, venendo a mancare gli elementi informativi indispensabili ad esprimere giudizi di efficacia ed efficienza che la Corte dei Conti ha sollecitato nella delibera 9/2016 "*Rapporto la gestione delle risorse finanziarie per l'assistenza e il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli (d.l. n. 93/2013)*". La Corte, infatti, evidenzia come importante lacuna l'assenza di un sistema di indicatori da utilizzare nella valutazione degli interventi che grazie ai finanziamenti sono stati realizzati e l'assenza di parametri di riferimento sui quali valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi adottati per realizzare le finalità perseguite. Aspetti che, peraltro, hanno avuto un'influenza importante sul presente Rapporto di Valutazione, sia rispetto all'oneroso lavoro di ricostruzione a posteriori che si è reso necessario per avere contezza delle azioni programmate e realizzate, sia rispetto alla revisione degli approcci, delle finalità e delle metodologie che è stato necessario operare.

Se, sotto il profilo strategico, l'importanza del monitoraggio è stata riconosciuta dal successivo Piano Strategico 2017-2020, dalla stipula dell'accordo con IRPPS-CNR e della successiva Convenzione con FORMEZ PA[46], oltre che dai principali documenti di indirizzo dell'azione del DPO[47], la sua messa in opera manifesta un ritardo che si ripercuote negativamente anche sulla possibilità di strutturare un sistema di valutazione degli interventi adeguato. Rispetto a quest'ultimo, peraltro, l'indagine ha consentito di evidenziare un aspetto essenziale che il processo di valutazione deve avere in un sistema così complesso come quello italiano e che si legano alla messa in atto di una *governance* strutturata. Si ripetono, a questo proposito, le

[46] La Convenzione è stata sottoscritta il 10 giugno 2020 e comprende, oltre ad attività di assistenza tecnica, il monitoraggio tecnico e finanziario dei due Piani Nazionali. La Convenzione e il Piano Esecutivo sono reperibili al seguente link: https://monitoraggioprogetti.formez.it/Home/StampaConvenzione/20015RO14.

[47] Si vedano la Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione, Dipartimento per le Pari Opportunità, Anno 2020, e la Nota preliminare di accompagnamento del bilancio 2021 (pg. 86 e 90), nei quali si prevede il potenziamento del monitoraggio delle politiche e dei progetti in materia di prevenzione e contrasto della violenza maschile sulle donne.

considerazioni di una delle referenti regionali delle politiche antiviolenza, peraltro coerenti con le raccomandazioni della Convenzioni di Istanbul sia in materia di costruzione di politiche globali e coordinate sia in materia di valutazione[48]: "*costruire una governance […] significa circolarità e raffronto […], il senso di un tavolo è quello di evidenziare quali sono le difficoltà e di trovare delle soluzioni, almeno a una delle tante difficoltà. Si deve condividere un'idea programmatica e confrontarsi sulle criticità per capire come si possono risolvere […]. Dovremmo partecipare ad ogni fase della pianificazione e realizzazione, ma anche del monitoraggio e della valutazione che sono cose molto diverse dal puro controllo dell'avanzamento finanziario: c'è l'elemento qualitativo di apprendimento e responsabilità sociale che non viene resa dal numero ma che va fatto valere, non diciamo che il risultato finanziario non è importante ma non lo si può svincolare dai risultati ottenuti. Su tutti questi aspetti dobbiamo lavorare in modo sostanziale, perché il nostro obiettivo non è spendere i soldi, ma spenderli nel miglior modo possibile: finora siamo stati in grado di fare solo il controllo amministrativo, che va benissimo perché senza quello non si può fare amministrazione pubblica, ma una corretta rendicontazione non implica necessariamente che gli interventi siano stati efficaci ed efficienti*".

L'ultima area di miglioramento fa riferimento a questioni legate ad un'**applicazione non del tutto compiuta delle previsioni della legge 119/2013**. In coerenza sia con l'assetto costituzionale in materia di politiche sociali, sia con la necessità di pervenire alle *politiche globali e coordinate* raccomandate dalla Convenzione di Istanbul, l'art. 5 della legge 119/2013 richiama alla necessità che il Piano garantisca *azioni omogenee nel territorio nazionale* e valorizzi il *contributo delle amministrazioni interessate e delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza*. Questi due principi a cui tendere sono ripresi dal testo di legge nella declinazione delle priorità di intervento, dunque: il potenziamento delle forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza deve essere conseguito *attraverso modalità omogenee*; la protezione delle vittime attraverso il *rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte*; il recupero e l'accompagnamento dei soggetti responsabili di atti di violenza attraverso l'attivazione di interventi *in tutto il territorio nazionale* coerenti *con linee guida appositamente predisposte*; la raccolta dati *attraverso il coordinamento delle banche di dati già esistenti*. Alle lettere i e l, inoltre, è ribadita la necessità di *prevedere specifiche azioni positive che tengano anche conto delle competenze delle amministrazioni impegnate nella prevenzione, nel contrasto e nel sostegno delle vittime di violenza di genere e di stalking e delle esperienze delle associazioni che svolgono assistenza nel settore* e di *definire un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo, che si basi anche sulle diverse esperienze e sulle buone pratiche già realizzate nelle reti locali e sul territorio*. A questo si aggiunge la necessità di ottimizzare le risorse a disposizione prevedendo una *sinergia* del Piano *con la nuova programmazione dell'Unione europea*.

Dunque, i nodi critici che sono stati identificati nel percorso di analisi e valutazione e che evidenziano un'applicazione non del tutto compiuta delle previsioni di legge sono sintetizzabili nei seguenti:

- la notevole disomogeneità territoriale nell'intervento su gran parte delle priorità che il Piano si è proposto di affrontare, esito da un lato dell'adozione di procedure concorrenziali che necessariamente si devono basare su una valutazione di merito dei progetti presentati, dall'altro lato della mancanza di linee guida condivise che, partendo dai bisogni e dalle esperienze dei territori, siano in grado di fissare obiettivi e metodologie comuni di intervento. A tale disomogeneità si accompagna un utilizzo non ottimale delle risorse finanziarie a disposizione, ovvero la ridotta efficienza complessiva cui tali procedure hanno condotto, osservabile essenzialmente nella destinazione di fondi particolarmente consistenti a un numero ridotto di beneficiari, peraltro distribuiti *a macchia di leopardo* sul territorio nazionale. Anche rispetto al decreto di riparto delle risorse alle Regioni si è evidenziata una elevata eterogeneità degli interventi che, pur rispondendo in parte ad una diversa strutturazione dei sistemi antiviolenza, è anche esito della mancanza di linee guida condivise. Peraltro, è anche esigenza delle Regioni quella di aprire spazi di discussione e condivisione che possano consentire di elaborare orientamenti specifici soprattutto su quelle linee di intervento che presentano elementi di novità rispetto al passato, come i programmi per uomini maltrattanti o la violenza assistita sui minori. Se il territorio continua a precedere il livello nazionale nella predisposizione delle politiche, l'eterogeneità di intervento non può che riprodursi, con le conseguenze che questo può avere sulla garanzia di livelli di efficacia ed efficienza degli interventi su tutto il territorio;

[48] La Convenzione, infatti, interpreta la valutazione come una funzione essenziale che consente di osservare in che modo l'azione pubblica riesce ad affrontare e risolvere i problemi per cui è stata costruita, esprimendo un giudizio sul contributo degli interventi attuati nei termini dei loro risultati e del valore aggiunto apportato, e di comprendere i motivi per cui l'azione pubblica non raggiunge gli obiettivi desiderati intervenendo tempestivamente con adeguati correttivi.

- la disparità di trattamento che i criteri di selezione assunti dalle procedure concorrenziali che sono state attivate hanno determinato, nella misura in cui hanno beneficiato dei finanziamenti soggetti che non rientrano nelle mappature regionali e che dunque non possiedono i requisiti minimi stabiliti dall'Intesa del 27 novembre 2014 a cui le Regioni sono state chiamate ad adeguarsi, che si riflette sulla difficoltà di stabilizzare e dimensionare il sistema dei servizi antiviolenza regionali;
- la scarsa integrazione strategica e complementarietà finanziaria tra il Piano e altri piani o programmi nazionali e una ridotta capacità delle procedure e dei processi attuati di garantire l'integrazione verticale tra i diversi livelli di governo della materia, nella logica della sussidiarietà;
- la scarsa capacità del Piano di influenzare le politiche regionali/locali che, pertanto, rimangono caratterizzate da una notevole differenziazione dei sistemi di intervento rispetto a tutte le priorità tematiche, eccezion fatta per l'implementazione del sistema di rilevazione dei dati per il quale è stato costruito un processo di confronto che, in questa sede, è stato valorizzato come *best practices*;
- la scarsa capacità del Piano e delle procedure di stimolare processi di scambio e di confronto sulle *best practices* e di valutazione e messa a sistema dei processi e delle esperienze che hanno conseguito risultati migliori;
- la limitata capacità del Piano di riconoscere e valorizzare adeguatamente la competenza e l'esperienza sia delle Regioni e degli Enti Locali, sia delle associazioni femminili/femministe che hanno da sempre gestito la materia, soprattutto nella fase di pianificazione e valutazione *in itinere* degli interventi.

Si sottolinea, inoltre, che la *logica a progetti*, che caratterizza l'approccio in materia, se non condotta con continuità di offerta nelle opportunità di presentazione di progetti, rappresenta una modalità che con difficoltà si presta ad assicurare la sostenibilità finanziaria e sociale delle azioni intraprese e dei risultati che sono stati conseguiti, dunque la continuità di prestazione e la sistematicità nelle modalità di intervento.

Rispetto a questi nodi critici, tuttavia, nel Rapporto si è avuto modo di valorizzare **alcuni processi virtuosi che il Piano ha generato** e che possono, a tutti gli effetti, essere assunti a modello per l'impostazione di processi maggiormente efficaci. Il riferimento va ai lavori dell'Osservatorio e al lungo processo che ha accompagnato la pianificazione e realizzazione delle azioni di implementazione della banca dati nazionale e dei sistemi informativi regionali, azioni che sono state a tutti gli effetti in grado di garantire l'assolvimento dei due principi richiamati in più occasioni in questo Rapporto, vale a dire il conseguimento dell'omogeneità di intervento e la valorizzazione del contributo delle amministrazioni interessate e delle associazioni di donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza.

5. Indicazioni di policy

Nella consapevolezza che la realizzazione di un equilibrio tra tutte le istanze istituzionali e sociali richiede un percorso lungo e particolarmente complesso, peraltro ancora incompiuto anche nell'ambito delle politiche sociali regolate dalla legge 328/2000[49], si ritiene indispensabile procedere con un potenziamento complessivo della pianificazione e della *governance* in materia, facendo tesoro delle *best practices* realizzate a valere sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza maschile sulle donne 2015-2017, anche nell'ottica di concretizzare il principio delle *politiche globali e coordinate* fortemente raccomandato dalla Convenzione di Istanbul. Le indicazioni che, a questo proposito, possono essere formulate sono di seguito riportate.

1. ***Superare le criticità evidenziate nell'impianto strategico e programmatico,*** prevedendo nel prossimo Piano una maggiore definizione dei seguenti elementi:

[49] Ad oltre vent'anni di distanza dall'approvazione della legge 328/2000 sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, che intendeva affrontare le diseguaglianze territoriali in materia definendo un sistema nazionale di interventi di carattere "universale" e introducendo o integrando alcuni dispositivi chiave per la sua realizzazione (livelli essenziali, fondo nazionale delle politiche sociali, programmazione zonale), continua infatti a permanere un'elevata frammentazione e disomogeneità territoriale. Sul tema si veda, tra gli altri, il numero 3 della rivista "Politiche Sociali", edita da il Mulino nel 2020, "*Focus: Servizi sociali e diseguaglianze territoriali. A vent'anni dalla legge quadro 328/00*".

i. un'analisi di contesto delle criticità che, partendo dai territori, metta in evidenza le aree prioritarie su cui si ritiene necessario intervenire in maniera prioritaria;
ii. il plafond finanziario complessivo che si intende mettere a disposizione e l'arco temporale di riferimento, considerando che per assicurare una certa continuità sarebbe preferibile che la programmazione si articoli su 4-5 anni. Si tratta di informazioni essenziali e "preliminari", nella misura in cui solo a fronte di risorse e tempistiche definite e certe, è possibile articolare una pianificazione che, a tutti i livelli di governo, sia realistica e coerente;
iii. l'articolazione del quadro logico del Piano, che comprenda i seguenti elementi essenziali:
   - gli obiettivi generali e specifici;
   - le risorse finanziarie a disposizione e la loro ripartizione nelle priorità di intervento e nelle azioni che si prevede di attuare;
   - la descrizione dei contenuti e delle modalità di attuazione dell'intervento;
   - i risultati attesi;
   - la tempistica di attuazione;
   - i soggetti responsabili dell'attuazione;
   - le procedure per identificare/selezionare i beneficiari dei finanziamenti/soggetti attuatori.
   Nel caso in cui gli interventi prevedano un riparto delle risorse alle Regioni, si raccomanda che la tempistica tenga in debito conto le regole di armonizzazione dei bilanci pubblici cui le stesse Regioni e gli Enti Locali sono soggette, al fine di evitare ritardi nell'attuazione da parte di questi ultimi.
iv. la tipologia di interventi da comprendere nel Piano, la cui caratteristica dovrebbe essere quella di:
   - ✓ superare la logica emergenziale, destinando adeguate risorse all'asse prevenzione della violenza sulle donne e, in particolare, agli interventi di educazione nelle scuole che sono cruciali nel cambiamento delle basi socio-culturali della violenza sulle donne;
   - ✓ prevedere insieme alla logica di finanziamento per progetti anche quella della stabilizzazione dei servizi e degli interventi, maggiormente in grado di garantire la sostenibilità sociale del sistema;
   - ✓ dare la priorità alle azioni di sistema che possono contribuire a garantire l'uniformità di orientamento e intervento su tutto il territorio nazionale nella gestione delle politiche di prevenzione, protezione e punizione. In particolare, si sottolinea l'esigenza di predisporre, attraverso processi condivisi che partano dalle esperienze realizzate nei territori e che valorizzino l'apporto delle Regioni, degli Enti Locali e delle associazioni femminili/femministe, apposite linee guida che esprimano indirizzi e/o raccomandazioni cui deve ispirarsi l'azione dei soggetti che, a vario titolo, sono coinvolti nella programmazione e realizzazione degli interventi. Tra le tematiche risultate prioritarie nel corso delle indagini si citano la formazione, l'intervento con i minori vittime di violenza e con gli uomini maltrattanti, la revisione dei criteri dell'Intesa Stato-Regioni sui requisiti minimi dei servizi specializzati, la definizione di interventi efficaci di reinserimento sociale e lavorativo delle donne vittime di violenza;

✓ destinare, con riguardo alle azioni di sistema di cui al punto precedente, una specifica attenzione alla risoluzione delle problematiche sollevate da una scarsa integrazione delle politiche antiviolenza con le politiche sociali, socio-sanitarie, abitative e con quelle dell'occupazione, della giustizia, dell'immigrazione, dell'educazione, della formazione, della tutela e della sicurezza. A titolo d'esempio si citano due criticità già evidenziate dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome [6 giugno 2019; 23 aprile 2020]: i sussidi economici (come il reddito di cittadinanza) che, correlandosi allo status familiare, negano l'accesso alle donne vittime di violenza e i tempi lenti della giustizia, che non consentono di garantire un tempestivo reinserimento sociale delle donne vittime di violenza e allungano i tempi di fuoriuscita delle donne dalle case rifugio, con le conseguenze che questo può avere anche in termini di sostenibilità dei costi delle strutture protette.

2. Favorire una maggiore complementarietà strategica e finanziaria tra il Piano e altri Piani/programmi elaborati a livello nazionale, al fine di dare attuazione alle disposizioni della legge 119/2013 e ottimizzare le risorse a disposizione.

L'integrazione strategica e finanziaria con i programmi di investimento europei può effettivamente fare la differenza in termini di efficacia ed efficienza delle politiche nazionali e territoriali: in particolare, la definizione dei Programmi nazionali e regionali 2021-27 del Fondo sociale plus (FSE +) e del Fondo Europeo

di sviluppo regionale (FESR), al momento della redazione di questo Rapporto in fase di elaborazione, rappresenta una opportunità importante per costruire a monte una sinergia tra questi programmi e il prossimo Piano. Un'opportunità favorita dalle prescrizioni regolamentari di entrambi i Fondi, che nella loro stesura ormai quasi definitiva, nell'ambito dell'*Obiettivo di Policy 4 "Un Europa più sociale ed inclusiva"* prevedono, nel caso del FESR, l'Obiettivo specifico "*d3 Promuovere l'inclusione socio economica delle persone con bisogni speciali attraverso azioni integrate, compresi alloggi e servizi sociali*", mentre nel caso del FSE + l'Obiettivo specifico "*4.3 Promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro*" e l'Obiettivo specifico "*4.7 Incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità*".

Ulteriori opportunità di complementarietà sono offerte dagli strumenti di sostegno alle economie europee per uscire dalla crisi indotta dalla pandemia da Sars-Cov-2, previsti dal programma Next Generation EU approvato dall'Unione Europea a dicembre 2020. Tra questi strumenti, di interesse per il tema trattato è il supporto finanziario messo a disposizione degli Stati membri denominato "*Recovery, Resilence and Facility*". Nel caso dell'Italia, il piano nazionale di ripresa e resilienza trasmesso all'Unione Europea dal Governo [30 aprile 2021] per l'utilizzo di questa linea di finanziamento del Bilancio europeo, nella Missione Inclusione e coesione prevede il conseguimento dell'Obiettivo Empowerment femminile - formazione, occupabilità, auto imprenditorialità - nel cui ambito potrebbero trovare previsione di finanziamento gli interventi volti a rafforzare le misure a favore del reinserimento sociale e lavorativo delle donne che hanno subito violenza. Più in generale, entro il Piano le pari opportunità di genere costituiscono una priorità trasversale a tutte le Missioni per la quale si annuncia l'adozione di una specifica *Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026* basata su cinque priorità - lavoro, reddito, competenze, tempo, potere – all'interno della quale può trovare spazio il focus sulle donne vittime di discriminazioni e violenza. La Strategia è in corso di elaborazione coerentemente con le indicazioni della Commissione europea nella Comunicazione Un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025 (COM(2020) 152 final) [European Commission 2020].

A questi si aggiungono ulteriori specifici Fondi, come il Fondo asilo migrazione e integrazione (FAMI) che può costituire una risorsa preziosa per gli interventi rivolti alle donne migranti e richiedenti o titolari di asilo e protezione internazionale, la Strategia Nazionale delle Aree Interne, che costituisce un indubbio valore aggiunto per la progettazione di interventi specifici di prevenzione e protezione nelle aree considerate svantaggiate per la loro distanza dai servizi essenziali e dal sistema di opportunità, o ancora il Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva rispetto alle questioni che attengono alla violenza assistita o subita dai minori.

Oltre all'opportunità di sfruttare tali fondi nel delineare l'assetto strategico del nuovo Piano, occorre procedere – a monte della definizione degli interventi, oppure come specifica azione di sistema – con l'elaborazione di linee guida, destinate in particolare alle amministrazioni regionali, sulle possibilità di finanziamento offerte dai Fondi europei e sull'integrazione delle politiche antiviolenza con la pianificazione di zona, al fine di consentire un uso ottimale delle risorse e una maggiore incisività degli interventi.

3. Strutturare processi di governance, scambio e condivisione che valorizzino l'apporto delle amministrazioni regionali e locali e dell'associazionismo femminile/femminista, sulla scorta delle positive esperienze maturate all'interno dell'Osservatorio Nazionale contro la violenza sulle donne e del progetto relativo alla Banca Dati

Si ritiene indispensabile che nel nuovo Piano siano definiti più puntualmente alcuni aspetti essenziali che regolano i rapporti e le modalità di lavoro tra i diversi soggetti responsabili dell'attuazione del Piano, ovvero si presti attenzione alla definizione puntuale dei meccanismi di *governance interna e esterna* (chi fa cosa, con quali modalità, con quali risultati attesi in termini di rendicontazione di quanto fatto, ecc…) e di *governance* interistituzionale (quali strumenti e processi possono consentire il coordinamento dei vari soggetti responsabili dell'attuazione delle politiche, la condivisione delle decisioni, il monitoraggio e la valutazione degli esiti degli interventi, ecc…).

All'interno di tale ridefinizione, si raccomanda di valorizzare l'esperienza e la conoscenza di cui sono depositarie le amministrazioni regionali e locali (queste ultime, anche per il tramite di Anci e dell'Unione delle Province Italiane) e l'associazionismo femminile/femminista, attraverso un loro coinvolgimento sostanziale, sistematico e continuativo sia nella fase di progettazione del nuovo Piano che nelle fasi di attuazione, gestione, monitoraggio e valutazione degli interventi previsti, sulla scorta del processo che ha interessato la costruzione

della banca dati nazionali sul fenomeno della violenza di genere. Un coinvolgimento che si rende indispensabile sia per strutturare processi che, nell'ottica della sussidiarietà, siano più vicini ai fabbisogni e alle criticità dei territori, sia per migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema e le capacità di integrazione verticale delle politiche.

Si suggerisce, inoltre, di avviare una riflessione comune a tutti i livelli di governo (nazionale, regionale e locale) al fine di trovare soluzioni idonee a superare il problema della scarsità delle risorse umane dedicate alla violenza e consentire il riorientamento dei sistemi di intervento nell'ambito di una logica di "efficientamento".

4. Potenziare le azioni in corso relativamente alla costruzione di un sistema di monitoraggio e valutazione degli interventi, garantendo altresì un'adeguata pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni riguardanti processi, attività realizzate e risultati conseguiti

Sulla base di quanto realizzato da IRPPS-CNR [Gagliardi e Molteni 2018, 2019a, 2019b] e di quanto attualmente previsto dalla Convenzione con Formez PA, si ritiene indispensabile potenziare le azioni relativamente alla costruzione di un sistema unico di monitoraggio degli interventi, inserendola come specifica azione all'interno del nuovo Piano. A questo proposito, si suggerisce di prevedere una fase transitoria della durata del periodo di vigenza del nuovo Piano appositamente dedicata alla costruzione ed implementazione di un sistema di monitoraggio idoneo a rappresentare in maniera efficace le attività realizzate e i risultati raggiunti.

Si tratta di procedere con un percorso che preveda in primo luogo l'attivazione di un percorso di condivisione del sistema di monitoraggio con i principali attori del sistema: una azione resa necessaria, per non dire imprescindibile, dalle peculiarità del sistema di politiche contro la violenza sulle donne, principalmente dovute ai diversi livelli di governo che le caratterizzano (Stato, Regioni, Comuni e/o Ambiti territoriali, in alcuni casi Province), alla presenza di numerosi soggetti chiamati ad attuare gli interventi programmati e all'eterogeneità delle procedure amministrative attivabili per l'attuazione degli interventi. In particolare, potrebbe essere di grande utilità coinvolgere il Comitato Tecnico – in quanto composto da rappresentanti qualificati di amministrazioni centrali e territoriali e da rappresentanti degli enti del terzo settore maggiormente rappresentativi sul tema della violenza sulle donne – e le Regioni – queste ultime in particolare per quanto attiene al monitoraggio degli interventi attuati sui riparti alle Regioni a valere sugli artt. 5 e 5bis della legge 119/2013. Si immagina, in definitiva, un percorso analogo a quello che Istat ha condotto con Cisis per la costruzione del sistema di rilevazione delle prestazioni offerte dai centri antiviolenza e dell'utenza in carico, che si è rivelato particolarmente efficace nel raggiungere l'obiettivo.

Occorre poi riflettere sugli strumenti di lavoro di cui dotarsi per garantire la qualità del dato, l'uniformità delle informazioni raccolte, il rispetto delle tempistiche prestabilite, l'efficienza del sistema e, soprattutto, la sua sostenibilità. Inoltre va tenuto presente che il presidio di un processo così articolato e complesso richiede necessariamente un investimento importante sulle risorse umane da coinvolgere per garantire l'esecuzione di tutte le attività implicate nel monitoraggio, a tutti i livelli di governo. A titolo di esempio, si fa presente che per il monitoraggio di altri Programmi (come quelli comunitari) è stata prevista la strutturazione di un sistema informativo che favorisce sia l'agevole trasmissione dei dati e delle informazioni, sia la loro successiva aggregazione in report e rendiconti che si producono in modo automatico, ottenendo in tal modo un indubbio risparmio di tempo e una maggiore tempestività nell'acquisizione e pubblicizzazione delle informazioni. Ad ogni modo, data la complessità che caratterizza lo sviluppo di sistema nazionale di monitoraggio, si raccomanda di procedere con gradualità nella sua implementazione prevedendo comunque la definizione puntuale della tempistica di attuazione e sperimentazione e un impegno finanziario adeguato e coerente con le attività da realizzare.

Per quanto attiene alla valutazione degli interventi, viste le considerazioni espresse sulla gradualità del processo di costruzione e implementazione del sistema nazionale di monitoraggio degli interventi attuati in materia di prevenzione, contrasto e recupero delle donne vittime di violenza, si ritiene opportuno che, almeno nella fase di sperimentazione di questo sistema, la valutazione si concentri principalmente sulla logica dell'implementazione del nuovo Piano, in maniera tale da evidenziare in corso d'opera "*cosa funziona*" e "*cosa no*" e ri-orientare i processi in modo da renderli conformi agli obiettivi, fornendo dunque "*elementi necessari a supporto delle decisioni e della trasparenza*". Anche in questo caso, pur salvaguardando il carattere di indipendenza della valutazione attraverso l'individuazione di un soggetto esterno all'amministrazione deputato a gestire i processi valutativi, si ritiene indispensabile salvaguardare la prospettiva partecipata più volte richiamata,

predisponendo percorsi stabili e continuativi con Regioni, Enti Locali e associazioni femminili/femministe – queste ultime, anche per il tramite degli organismi regionali di governance.

Infine, rispetto alla pubblicità e trasparenza, si suggerisce di prevedere una specifica azione nel nuovo Piano finalizzata a garantire l'adeguata pubblicità sia delle azioni programmate, sia delle azioni attuate e dei risultati raggiunti, sia di tutta la documentazione idonea a rappresentare gli esiti della valutazione.