

PIANO STRAORDINARIO 2015 - 2017

**ALLEGATO 4**  
**Il punto di vista dell'associazionismo  
femminile**

**WP5**

## ALLEGATO 4 AL DELIVERABLE N. 12 – 3 GIUGNO 2021

### Rapporto di valutazione del Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017 – Allegato 4 “Il punto di vista dell'associazionismo femminile”

**CHIARA CARBONE:** laureata in Sociologia V.O. alla Sapienza di Roma e P.hD in teoria e ricerca educativa e sociale - curriculum Ricerca sociale teorica e applicata (Ciclo XXXII), partecipa ad alcuni progetti e ricerche del Dipartimento di Scienze della formazione dell'Università di Roma Tre, di cui è docente a contratto in Sociologia dei processi culturali. Collabora inoltre con altri istituti, come l'IRPPS-CNR, e con società private operanti nell'ambito della ricerca, del monitoraggio e della valutazione delle politiche sociali. Si occupa in particolare dello studio dei processi culturali nel Mediterraneo e nel Pacifico e di studi di genere.

## INDICE

<b>PREMESSA METODOLOGICA .....</b>	<b>5</b>
<b>1. IL RAPPORTO DI VALUTAZIONE DEL GREVIO .....</b>	<b>11</b>
<b>2. I RISULTATI DELL'INDAGINE. LA PERSISTENZA DELLE CRITICITÀ DI CONTESTO .....</b>	<b>20</b>
2.1 Prevenzione .....	20
2.2 Protezione .....	23
2.3 Politiche Integrate .....	25
2.4 Perseguimento degli autori di violenza .....	28
<b>ALLEGATO. La traccia dei focus group .....</b>	<b>31</b>



# WP5

Piano straordinario 2015-2017

## Il punto di vista dell'associazionismo femminile

### Premessa metodologica

Nell'ambito del percorso di valutazione del *Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017* e del successivo *“Piano Nazionale Strategico sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020”* è stata realizzata un'indagine di campo che ha coinvolto 13 testimoni privilegiate dell'associazionismo femminile e femminista attivo nell'ambito della prevenzione e del contrasto alla violenza sulle donne e della protezione delle donne che ne sono vittime attraverso la conduzione di 3 interviste in profondità e un focus group articolato in due sessioni.

Al fine di descrivere come è stata impostata questa indagine è indispensabile procedere con una sua contestualizzazione entro le finalità che il lavoro di valutazione si poneva, coerentemente con il mandato valutativo esplicitato nell'accordo DPO-IRPPS, nel successivo programma esecutivo dell'Accordo e nel Piano delle Valutazioni [Gagliardi 2018] successivamente elaborato per definire il processo di valutazione.

Rispetto alla valutazione del Piano Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017, gli obiettivi del processo di valutazione erano i seguenti:

- a. Analisi dell'efficacia e dell'impatto rispetto agli obiettivi specifici previsti nel Piano per ognuna delle aree di intervento (sensibilizzazione, reinserimento lavorativo, educazione nelle scuole, ecc...), ovvero la capacità del Piano e degli interventi realizzati di conseguire gli obiettivi prefissati, anche in relazione agli orientamenti della Convenzione di Istanbul
- b. Analisi dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione, ovvero: quanto le procedure implementate hanno inciso sulla qualità dei risultati conseguiti? Quali sono stati i problemi riscontrati nell'attuazione delle azioni programmate nell'ambito di ciascuna area tematica? Sono state adottate misure correttive per far fronte alle eventuali problematiche emerse? In caso affermativo, gli interventi correttivi attuati sono stati in grado di migliorare i risultati delle azioni attuate? Quali sono gli apprendimenti di natura gestionale ed organizzativa (quali buone pratiche) che possono essere dedotti dall'esperienza e riapplicati in altre aree di intervento? Quanto gli interventi realizzati possono essere giudicati sostenibili (in termini di mantenimento nel tempo dei risultati conseguiti)?
- c. Integrazione tra le politiche, se, cioè risultano adeguati i livelli di integrazione tra ciascuno dei due Piani e altri interventi attuati a livello territoriale a valere di altri programmi/fonti finanziarie.

Rispetto al nuovo Piano Strategico 2017-2020, oltre ai precedenti, la valutazione si proponeva di condurre un'analisi dei processi e dei meccanismi di realizzazione volta a definire i seguenti aspetti: gli assetti di governance adottati per la gestione del Piano si rilevano in grado di garantire una chiara assegnazione e definizione delle funzioni? Si sono riscontrate inefficienze e ritardi nell'attuazione del Piano riconducibili alla struttura organizzativa e gestionale dello stesso? Il sistema di sorveglianza e di monitoraggio risulta adeguato alle necessità di completezza dei dati raccolti? Sono emerse criticità (finanziarie, procedurali) sotto il profilo delle realizzazioni/risultati che si stanno ottenendo?

Tali questioni sono state innanzitutto poste a 3 testimoni privilegiate coinvolte nelle interviste in profondità nel mese di giugno 2020. Le testimoni hanno dunque evidenziato che entrambi i Piani finora

elaborati a livello nazionale risentono di un *vulnus* particolarmente importante che impedisce ai soggetti del privato sociale di contribuire ad una riflessione così specifica, costituito dalla mancanza di trasparenza e pubblicità sia di quanto programmato che di quanto realizzato al fine di prevenire e contrastare la violenza sulle donne e sostenere il sistema di supporto delle donne vittime. Si esprime così una delle intervistate:

*“Secondo me ha poco senso suddividere tra Piano vecchio e Piano nuovo perché, a quanto ci risulta, le criticità si trascinano da un piano all'altro. Le criticità sono le stesse perché la totale mancanza di trasparenza non permette assolutamente di conoscere le attività del Piano che sono state realizzate o anche che sono programmate. Ti posso, quindi, rispondere rispetto al mio osservatorio specifico [...]. Di fatto noi non abbiamo nessuna evidenza di quanto si sta facendo [...] la trasparenza continua ad essere un optional, quindi non sono oggettivamente proprio in grado di dire quello che è stato fatto e anche di esprimere un giudizio su quello che è stato fatto”* (Testimone I, Intervista).

Si è, pertanto, posto un oggettivo problema sulle modalità con cui il privato sociale potesse essere coinvolto nella valutazione degli strumenti messi in campo dalle istituzioni governative nell'ambito della violenza contro le donne che, vista l'assenza di trasparenza, non sono conosciuti. Una delle testimoni privilegiate suggerisce indirettamente la soluzione a tale problema, affermando che:

*“Quello che viene pianificato dovrebbe effettivamente corrispondere a quelli che sono i fabbisogni che si manifestano nel contesto, ma l'analisi del contesto in entrambi i Piani sembra non essere proprio conosciuta come strumento ordinario da parte di queste amministrazioni. Se vuoi scrivere un Piano, tu devi sapere di che cosa c'è bisogno e questo non è considerato”* (Testimone II, Intervista).

Sulla base di questa considerazione che, peraltro, era già stata evidenziata nell'ambito della valutazione ex-ante del Piano 2017-2020 [Boffo, Gagliardi e Molteni 2019], il successivo confronto con le rappresentanti del privato sociale all'interno dei focus group si è basato su una analisi delle criticità di contesto che i due Piani avrebbero dovuto affrontare, per comprendere se e come tali criticità siano state superate. L'identificazione delle criticità da trattare ha capitalizzato l'analisi di contesto condotta nel *Rapporto di valutazione ex-ante del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*. In quella sede, l'analisi di contesto si è configurata come un'operazione fondamentale e necessaria, vista la totale assenza, nel Piano, di un quadro logico degli interventi che partisse dai fabbisogni ed esigenze della collettività e dalle criticità che fino a quel momento avevano caratterizzato le politiche pubbliche. L'analisi ha, dunque, avuto l'obiettivo di individuare ed enucleare in maniera più puntuale gli elementi informativi, etichettabili come tendenze, caratteristiche e/o fattori di criticità, su cui il Piano interviene e che fanno riferimento sia alle caratteristiche del fenomeno della violenza contro le donne, sia al sistema di interventi che in passato è stato strutturato per contrastarlo. L'identificazione dei punti di debolezza è stata condotta con un approccio integrato che, alle fonti di tipo quantitativo costituite dalle indagini statistiche curate da organismi o agenzie pubbliche europee e/o nazionali, ha affiancato l'analisi di fonti informative di natura qualitativa, che si basano essenzialmente sulla documentazione specialistica che si è costruita a partire dalle esperienze maturate finora nella programmazione delle politiche pubbliche sul tema e sul confronto con alcuni testimoni privilegiati che hanno contribuito alla loro attuazione. Si riportano, di seguito, le fonti informative utilizzate in quella sede.

### **Le fonti informative dell'analisi di contesto**

Action Aid (2018), *Trasparenza e accountability. I fondi nazionali antiviolenza 2015-2017*.

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (2014), *Violenza contro le donne: un'indagine a livello di Unione europea. Panoramica dei risultati*.

Associazione Parsec Ricerca e Interventi Sociali, Coop. Soc. Parsec, Università di Milano-Bicocca, A.O. San Camillo Forlanini, Nosotras Onlus e Associazione Trama di Terre (a cura di) (n.d.), *Linee guida per il riconoscimento precoce delle vittime di mutilazioni genitali femminili o altre pratiche dannose*.

Atti Parlamentari XVII legislatura (2017), *Relazione sull'attività delle forze di polizia, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata [anno 2015]*.

Badalassi G., Garreffa F., Vingelli G. (2013), *Quanto Costa il Silenzio? Indagine nazionale sui costi economici e sociali della violenza contro le donne*.

Bartolomeo F. (2017) (a cura di), *Inchiesta con analisi statistica sul femminicidio in Italia*.

Biaggioni E., Pirrone M. (a cura di), *L'attuazione della Convenzione di Istanbul in Italia. Rapporto delle associazioni di donne, ottobre 2018.*

Camera dei deputati (2017), *La piramide dell'odio in Italia. Commissione "Jo Cox" su fenomeni di odio, intolleranza, xenofobia, e razzismo. Relazione finale.*

Camera dei deputati, Servizio Studi - Dipartimento Istituzioni (2017), *La Convenzione di Istanbul contro la violenza nei confronti delle donne - L'attuazione nell'ordinamento interno, Documentazione e ricerche Nr. 50, 15/11/2017.*

Centro Diritti Umani Università di Padova (2018), *Annuario italiano dei diritti umani 2018.*

CISMAI (2017), *Requisiti minimi degli interventi nei casi di violenza assistita.*

CISMAI, Terres des Hommes (2015), *Indagine nazionale sul maltrattamento dei bambini e degli adolescenti in Italia. Risultati e prospettive.*

Comitato per l'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione contro le Donne (2017), *CEDAW/C/ITA/CO/7, Osservazioni Conclusive relative al VII Rapporto periodico dell'Italia.*

Commissione europea (2016), *Eurobarometro. Gender-based violence.*

Corte dei Conti (2016), *Deliberazione n. 9/2016/G approvata in data 5.09.2016, recante Rapporto la gestione delle risorse finanziarie per l'assistenza e il sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli (del. n. 93/2013).*

D.i.Re - Donne in Rete contro la violenza (2015), *Prime notazioni sull'attuazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 luglio 2014 - Ripartizione delle risorse relative al «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» 2013-2014 di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 93 del 2013.*

D.i.Re - Donne in Rete contro la violenza (2016), *Monitoraggio sull'attuazione della Ripartizione delle risorse relative al «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» 2013-2014 di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge n. 93 del 2013 - Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 luglio 2014.*

EIGE (2014), *Estimating the costs of gender-based violence in the European Union: Report.*

EIGE (2017), *Gender Equality Index 2017: Measurement framework of violence against women – Report.*

EIGE (2017), *La parità di genere in Europa A che punto siamo?.*

EIGE (2017), *Cyber violence against women and girls.*

EIGE (n.d.), *La situazione attuale delle mutilazioni genitali femminili in Italia.*

FISH (n.d.), *Differenza Donna, Questionario VERA, Violence Emergence, Recognition and Awareness. Designed for women with disabilities.*

FISH (2018), *Primi risultati dell'indagine VERA sulla violenza nei confronti delle donne con disabilità.*

FRA (2012), *Violence against women: an EU-wide survey.*

GRETA (2017), *Report on Italy under Rule 7 of the Rules of Procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.*

Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) (2018), *Report submitted by Italy pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report).*

INTERVITA (2014), *Quali investimenti per quali strategie di contrasto alla violenza sulle donne?.*

IPSOS (2018), *Stereotipi e diseguaglianze di genere in Italia.*

IRPPS-CNR (2018), *Indagine sui centri, servizi antiviolenza e programmi per uomini maltrattanti, 2017.*

ISTAT, *Datawarehouse sulla violenza contro le donne.*

ISTAT (2007), *Violenza e maltrattamenti contro le donne dentro e fuori la famiglia.*

ISTAT (2010), *Il disagio nelle relazioni lavorative.*

ISTAT (2013), *Stereotipi, rinunce e discriminazioni di genere. Anno 2011.*

ISTAT (2015), *La violenza contro le donne dentro e fuori la famiglia.*

ISTAT (2016), *I tempi della vita quotidiana. Anno 2014.*

ISTAT (2018), *Le molestie e i ricatti sessuali sul lavoro.*

ISTAT (2018), *Indagine sui centri antiviolenza. Anno 2017.*

Ministero della Giustizia, Direzione Generale Statistica e Analisi Organizzativa (n.d.), *La tratta degli esseri umani.*

Ministero della Giustizia, Direzione Generale Statistica e Analisi Organizzativa (2014), *Stalking. Indagine*

statistica attraverso la lettura dei fascicoli dei procedimenti definiti con sentenze di primo grado.

OIM (2017), *La tratta di esseri umani attraverso la rotta del mediterraneo centrale: dati, storie e informazioni raccolte dall'organizzazione internazionale per le migrazioni.*

Parlamento Europeo -Direzione generale politiche interne (2013), *Women and Girls as Subjects of Media's Attention and Advertisement Campaigns: the Situation in Europe, Best Practices and Legislations.*

Parlamento Europeo, Direzione generale politiche interne (2014), *La politica sull'uguaglianza di genere in Italia.*

Piattaforma Lavori in corsa (2018), *Rapporto Ombra Cedaw 2017.*

Save the Children (2018), *Abbattiamo il muro del silenzio.*

Senato della Repubblica, Servizio Studi, Nota breve n. 149 - *Misure per il contrasto dei matrimoni forzati.*

Senato della Repubblica (2017), *Femminicidio Stalking, malamore, maltrattamenti e altre violenze di genere: i primi dati della Commissione parlamentare d'inchiesta.*

Sveva Magaraggia (2018), *Stereotipi e violenza di genere. Che donne e uomini vogliamo diventare?.*

Telefono Rosa, *Relazione Servizio 1522 - 1.01.2016 / 31.12.2016.*

UNHCR, *Desperate Journeys. January 2017 to March 2018.*

United Nations, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy. Adopted by the Committee at its sixty-seventh session (3-21 July 2017).*

Università degli Studi Roma III e Isimm Ricerche (2018), *La rappresentazione delle donne nella programmazione televisiva della RAI. Anno 2017.*

UVI - Ufficio Valutazione Impatto Senato della Repubblica (2018), *Relazione finale della Commissione d'inchiesta sul femminicidio e la violenza di genere.*

VOX-Osservatorio italiano sui diritti (2018), *La mappa dell'intolleranza. Anno 3.*

WeWorld (a cura di) (2014), *Rosa shocking Violenza, stereotipi... e altre questioni del genere.*

WeWorld (a cura di) (2015), *Rosa Shocking 2. Violenza e stereotipi di genere: generazioni a confronto e prevenzione.*

WeWorld (a cura di) (2017a), *Gli Italiani e la violenza assistita questa sconosciuta.*

WeWorld (2017b), *Violenza sulle Donne. Non c'è più tempo Quanto vale investire in prevenzione e contrasto. Analisi SROI delle politiche d'intervento.*

World Economic Forum (2018), *The Global Gender Gap Report 2018.*

Dal lavoro di ricostruzione delle criticità di contesto sono emerse complessivamente 31 criticità, che si possono suddividere nei seguenti macro-ambiti di riferimento:

- a. Le caratteristiche del fenomeno, in cui rientrano tutti gli elementi distintivi della violenza contro le donne in Italia, come l'evidenza di stereotipi e pregiudizi di genere ancora persistenti e diffusi – indicatori dell'interiorizzazione e del radicamento della disparità storica, culturale e sociale delle donne come fattore strutturale. Le criticità individuate sono le seguenti:
  - La persistenza di radicati stereotipi e pregiudizi relativi al ruolo della donna nella famiglia e nella società, che perpetuano il divario di opportunità tra uomo e donna in ogni ambito di vita
  - La distorta rappresentazione delle donne e della violenza sulle donne nei media e nei social network
  - La mancanza di studi sulle cause strutturali della violenza di genere contro le donne e sulle cause del comportamento violento
  - L'elevata prevalenza della violenza di genere contro le donne e le bambine, in ogni sua forma (fisica, sessuale, psicologica ed economica, stalking, ecc...), per tutte le fasce di età (anche minorenni) e in ogni contesto di vita (famiglia, lavoro, luoghi di aggregazione, ecc...)
  - L'aumento della gravità delle violenze subite, soprattutto in ambito familiare, e la persistenza della violenza nelle sue forme più gravi (stupri, tentati stupri e femminicidi)
  - L'incremento della diffusione della violenza sulle donne via web e social network (abusi, molestie, minacce, discriminazioni, atti persecutori, sexting, revenge porn)
  - L'esistenza di discriminazioni multiple e di intersezionalità basate su razza/etnia, identità di genere, condizione di disabilità, orientamento sessuale, credo religioso, età
  - L'elevata prevalenza e incidenza di fenomeni di violenza assistita, ovvero perpetrata in presenza o in danno di un/una minore, che oltre agli effetti psicologici negativi esperiti nell'immediato, aumenta il



- rischio di manifestare un comportamento violento da adulti
- La sottostima dell'entità del fenomeno dovuta alla scarsa capacità di riconoscimento della violenza, alla difficoltà delle donne di parlarne e alla scarsa tendenza alla denuncia
  - L'elevato tasso di recidiva degli autori di violenza
  - La bassa proporzione di donne che subiscono violenza che si rivolge ai servizi generali e specializzati
  - La persistenza di dannose pratiche culturali e forme di coercizione che coinvolgono le donne e le bambine (mutilazioni genitali, tratta, matrimoni precoci o forzati, maternità precoci, ecc...)
- b. Le politiche per la prevenzione del fenomeno, che si riferiscono soprattutto alle forme di sessismo e di misoginia veicolate dai mass media online e offline e alla mancanza di una formazione programmata e strutturata per tutte le professionalità che a vari livelli si occupano di violenza. Le criticità individuate sono:
- La scarsa sistematicità delle campagne di sensibilizzazione contro la violenza sulle donne e la mancanza di una valutazione di impatto e di efficacia
  - Le insufficienti misure idonee a garantire che i mass-media (pubblicità, stampa, social network, trasmissione televisiva, ecc.) cessino qualsiasi pratica che possa costituire discriminazione nei confronti delle donne
  - La frammentarietà e la scarsa efficacia delle risposte istituzionali nell'ambito della formazione sulle forme di violenza contro le donne in prospettiva di genere di tutte le professioni rilevanti (pubblici ufficiali e professionisti del settore giudiziario, medico, sociale), di dirigenti, docenti e personale dei percorsi di istruzione di tutti gli ordini e gradi, degli operatori/professionisti inseriti nel sistema di accoglienza migranti
  - La mancanza di orientamenti comuni in materia di formazione delle/gli operatrici/tori dei centri antiviolenza, delle case rifugio e dei centri per uomini maltrattanti e di certificazione delle loro competenze
  - La mancanza di una efficace programmazione territoriale, regolamentazione e coordinamento a livello nazionale dei centri per uomini maltrattanti, dunque di linee di indirizzo omogenee su finalità, approccio, requisiti minimi di funzionamento, modalità di collaborazione con gli altri soggetti della Rete e collegamento con l'apparato giudiziario, meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'efficacia.
- c. Le politiche per la protezione e il sostegno delle vittime, tra cui si sottolinea l'esigenza di definire linee guida nazionali per la *governance* in un'ottica di approccio integrato in particolare per le donne più fragili e/o con bisogni speciali. Le criticità individuate sono:
- Le disparità regionali e locali nella disponibilità e qualità dei servizi di assistenza e protezione e nella continuità delle prestazioni offerte alle donne, anche determinate dal finanziamento parziale e/o intermittente dei centri antiviolenza
  - Lo scarso coordinamento e la mancanza di un approccio di intervento integrato tra i servizi di supporto e di protezione, specializzati e generali
  - La carenza di misure volte all'empowerment femminile (soprattutto in termini di autonomia lavorativa, abitativa e, più in generale, economica) e una logica di intervento principalmente assistenzialistica
  - La mancanza di un sistema integrato di informazione a disposizione delle donne sui diversi tipi di servizi di supporto disponibili e sulle misure legali che possono richiedere
  - La mancanza di una cornice ampia ed armonizzata, comprensiva di procedure, linee-guida standards chiari, per l'identificazione e l'assistenza delle persone con bisogni specifici e vulnerabilità, soprattutto le donne e le bambine rifugiate e richiedenti-asilo
  - La mancanza di riconoscimento della gravità ed entità della violenza assistita e delle sue conseguenze, con conseguente inadeguatezza dei sistemi di protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza e dei sistemi di punizione degli autori.
- d. Le politiche per la punizione degli autori di violenza, dalle quali emerge una tendenza a minimizzare o a sottovalutare la violenza contro le donne, spesso con la conseguente impunità per gli autori di violenza. Le criticità individuate sono:
- La mancanza di procedure omogenee e strutturate di valutazione, trattamento e gestione del rischio

sul territorio nazionale, sia per quanto attiene la violenza di genere tout court, sia rispetto a fasce particolari della popolazione femminile (migranti, richiedenti asilo, donne con disabilità, donne con dipendenze, ecc...)

- La sottovalutazione della violenza contro le donne, soprattutto in sede civile, e i bassi tassi di condanna, con la conseguente impunità per gli autori di violenza, dovuta anche alla prassi di minimizzazione e giustificazione delle condotte degli autori.
- e. Il monitoraggio e valutazione delle politiche, che costituisce uno dei principali *vulnus* del sistema. Le criticità individuate sono:
- Le carenze del sistema di raccolta e di elaborazione dei dati – sia da fonti istituzionali (giudiziarie, sanitarie, sociali) che non istituzionali – che non consentono di migliorare la conoscenza del fenomeno e di misurare l’impatto economico della violenza contro le donne: incompletezza degli indicatori, disomogeneità territoriali nel sistema di rilevazione, scarsa integrazione delle fonti di dati, indagini con cadenza non sistematica
  - La mancanza di un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche contro la violenza di genere.
- f. La *governance* del sistema di prevenzione, protezione e contrasto. Le criticità individuate sono:
- Le insufficienti risorse umane, tecniche e finanziarie destinate al sistema di governance e coordinamento delle politiche e dei programmi per l’uguaglianza di genere che possono contribuire all’avanzamento dei diritti delle donne in tutte le aree e a tutti i livelli governativi
  - La mancanza di sufficienti finanziamenti e di chiari criteri per loro la distribuzione e l’accountability, che si riflettono sulla scarsa garanzia di continuità delle misure e dei servizi per le donne
  - La mancanza di sistematicità, organicità, verifica delle politiche contro la violenza, che non consente di assicurare la prevenzione, la protezione e la punizione degli autori di violenza sulle donne, anche in virtù della disomogeneità dei sistemi di intervento regionali
  - Lo scarso coinvolgimento delle amministrazioni interessate, delle associazioni delle donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza alla definizione e attuazione delle politiche contro la violenza.

L’analisi desk è stata, poi, integrata con ulteriori fonti informative più recenti, al fine di verificare l’elenco delle criticità appena descritte. In particolare, l’integrazione ha preso a riferimento rapporti più recenti elaborati da Action Aid [2019; 2020], il Primo Rapporto elaborato dal Grevio per la verifica dell’aderenza delle politiche italiane agli orientamenti della Convenzione di Istanbul [Grevio 2020] e la *relazione* della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio *sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio*, approvata dalla Commissione nella seduta del 14 luglio 2020. L’analisi di tali fonti ha consentito di confermare la validità dell’elenco di criticità elaborato, fatti salvi alcuni positivi cambiamenti che nel frattempo si sono verificati nel sistema di raccolta e di elaborazione dei dati, utili a migliorare la conoscenza del fenomeno e di misurare l’impatto economico della violenza contro le donne.

Successivamente è stato, dunque, realizzato un *focus group di “natura sperimentale”* che si è proposto di condividere persistenze e mutamenti nelle criticità che sono state elaborate, le ripercussioni che tali criticità hanno sul lavoro dei servizi specializzati e sulle donne vittime di violenza e le eventuali condizioni necessarie al superamento di tali criticità. Si è voluto, in sostanza, comprendere la capacità dei due Piani nazionali contro la violenza sulle donne di elaborare azioni in grado di far fronte, in modo efficace, ai fabbisogni di contesto.

Il focus group si è articolato in due sessioni di lavoro (18 novembre e 2 dicembre 2020), svolte attraverso la piattaforma Zoom date le restrizioni imposte dell’emergenza sanitaria da Covid-19, e ha visto la partecipazione di 10 testimoni privilegiate operanti presso 6 organizzazioni della società civile impegnate nella difesa dei diritti delle donne e/o nella gestione di servizi dedicati alle donne vittime di violenza. Visto il carattere *sperimentale* dell’incontro – si trattava, infatti, di comprendere se contenuti e modalità di conduzione del focus fossero funzionali a raggiungere gli scopi conoscitivi, anche rispetto all’utilizzo di piattaforme online che rendono le interazioni più complesse – nella selezione delle esperte da coinvolgere si è utilizzato un criterio di facilità di contatto, ovvero sono state coinvolte donne con cui le ricercatrici avevano precedenti esperienze di collaborazione. I risultati degli incontri hanno confermato la validità della metodologia, che tuttavia non ha potuto essere successivamente riproposta a causa dei tempi molto ristretti a disposizione per l’organizzazione e l’elaborazione degli esiti degli incontri.

Nei prossimi paragrafi ci si propone, dunque, di esporre i principali esiti delle interviste in profondità e del focus group. Nella presentazione dei risultati si seguirà il principio tassonomico delle “quattro P” che costituiscono il quadro logico su cui la *Convenzione del Consiglio d’Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica* (Convenzione di Istanbul) poggia. È, dunque, utile premettere alla descrizione dei risultati una breve sintesi dei principi su cui poggia la Convenzione di Istanbul, focalizzandosi poi sulle criticità identificate e sulle raccomandazioni espresse dal Grevio nel Rapporto di Valutazione di base [Grevio 2020] sulle misure adottate dall’Italia per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione di Istanbul; quest’ultimo, oltre a costituire un riferimento essenziale per la *triangolazione*<sup>1</sup> dei punti di vista valutativi, visto il carattere di vincolo giuridico che i giudizi sull’aderenza ai principi della Convenzione hanno, si rivela particolarmente interessante in questa sede in quanto in grado di valorizzare la voce dell’associazionismo femminile e femminista che, storicamente, ha avuto un ruolo cruciale nella gestione della materia, pur se ancora non è adeguatamente riconosciuto dalle istituzioni pubbliche.

## 1. Il rapporto di Valutazione del Grevio

La Convenzione di Istanbul, approvata il 7 aprile 2011 ed aperta alla firma l’11 maggio 2011, si propone di “*proteggere le donne da ogni forma di violenza e prevenire, perseguire ed eliminare la violenza contro le donne e la violenza domestica*”; ratificata dallo Stato italiano con Legge n. 77 del 27 giugno 2013, è entrata in vigore il 1 agosto 2014 in seguito alla ratifica di 10 Stati europei. Si compone di 81 articoli strutturati in ambiti e obiettivi nell’ottica delle “quattro P”: prevenzione, protezione, perseguimento dei reati e politiche integrate.

Secondo la Convenzione è di primaria importanza attivare un processo di trasformazione sociale attraverso le attività di prevenzione (art. 12) e di sensibilizzazione (art. 13), innestare dei cambiamenti socioculturali nei comportamenti delle donne e degli uomini sradicando stereotipi e pregiudizi sui ruoli e modelli di genere basati sull’inferiorità della donna è la base dell’humus culturale sul quale intervenire. Altra fondamentale attività è la formazione di tutti gli operatori che a vario titolo intervengono nel contrasto e nella prevenzione della violenza sulle donne (art. 15), con una particolare attenzione assegnata al ruolo dei e delle insegnanti e al loro impegno in iniziative volte a contrastare un uso sessista del linguaggio e del corpo femminile come luogo di abusi. Tra i campi di attuazione delle politiche di prevenzione è sostenuta l’urgenza di definire programmi per autori di violenza (art. 16) e una riflessione sulla responsabilità del ruolo cruciale dei mass media (art. 17).

Per le Politiche Integrate (art. 7) la Convenzione sottolinea la necessità di un approccio globale e coordinato che pone la vittima di violenza al centro di tutte le misure e politiche attuate, riconoscendo l’importanza delle ONG pertinenti e delle associazioni di donne. Modalità d’intervento che deve necessariamente essere sostenuta da risorse finanziarie appropriate per l’attuazione delle politiche. Inoltre l’insieme degli interventi necessitano di un organismo di coordinamento per l’attuazione, il monitoraggio e la valutazione delle politiche. Tra le politiche integrate è inserita anche la necessità della raccolta di dati per sostenere la ricerca e il monitoraggio del fenomeno.

Anche nell’ambito della Protezione (art.18) si suggerisce l’importanza di un approccio multiagenzia tra tutti i soggetti che operano nel settore della tutela e della protezione delle donne e dei minori sui quali è agita ogni forma di violenza. Un’importanza è assegnata ai servizi di supporto specializzati come le case rifugio, centri antiviolenza e linee telefoniche di sostegno.

Reputando fondamentale intervenire sul perseguimento dei reati (dall’art. 29), la Convenzione dedica a questo ambito una serie di riflessioni sul diritto sostanziale considerando come prioritario fornire alle vittime adeguati strumenti per il ricorso in sede civile, per il risarcimento per la custodia dei figli. In particolare gli interventi legislativi devono garantire la tutela delle categorie più a rischio come le donne/bambine che subiscono matrimoni forzati, mutilazioni genitali, aborti forzati, molestie varie e reati “d’onore” e in ogni caso per alcune forme di violenze agite sulle donne (violenza psicologica, sessuale, fisica). Accanto alle azioni sopraindicate la Convenzione sostiene che le misure legislative debbano essere in conformità con i principi

---

<sup>1</sup> La *triangolazione* si riferisce alla combinazione di più osservatori, teorie, metodi o materiali attraverso la quale si cerca di ridurre la soggettività valutativa e superare la debolezza intrinseca dei giudizi valutativi che derivano da studi con un solo osservatore, una sola teoria, un singolo metodo o materiale. Si veda, a questo proposito, l’interessante contributo di Saiani [2001].

fondamentali dei diritti umani tenendo conto della comprensione della violenza di genere per garantire l'efficacia delle indagini, dei procedimenti penali, del diritto procedurale e delle misure protettive.

La Convenzione ha carattere giuridicamente vincolante per gli Stati che provvedono alla sua ratifica. Per tale ragione, prevede al capitolo IX un meccanismo di controllo che si basa su un processo di valutazione teso a verificare l'aderenza dei Paesi membri agli articoli della Convenzione da parte di un Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO). L'Italia è stata sottoposta a tale processo nel corso del 2019 e gli esiti sono stati riportati nel *Rapporto di Valutazione (Di Base) del Grevio sulle misure legislative e di altra natura da adottare per dare efficacia alle disposizioni della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (Convenzione di Istanbul) – ITALIA*, pubblicato il 13 gennaio 2020.

Il Gruppo di esperti/e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (GREVIO) ha come obiettivo centrale del suo operato istituzionale la responsabilità di monitorare l'attuazione della *Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*, da parte di tutti gli Stati dell'Unione Europea che l'hanno sottoscritta. Formato da 15 esperte/i, il Grevio è un organismo indipendente che si occupa in via più generale di diritti umani, uguaglianza di genere, di violenza nei confronti delle donne e/o di supporto e di protezione alle vittime.

Il processo di valutazione dell'aderenza delle politiche pubbliche alla Convenzione di Istanbul si è basato su quanto previsto dall'articolo 68 della stessa Convenzione, ovvero l'analisi del rapporto elaborato dal Governo sulla base di un questionario appositamente predisposto, le informazioni inviate dalle ONG e da altri soggetti del privato sociale e un periodo di visita di sette giorni in Italia. Nello specifico il Grevio ha avuto modo di analizzare i seguenti documenti: un rapporto ombra dalle ONG specializzate in temi legati alle donne, coordinato e curato dalla rete nazionale dei centri antiviolenza italiani - D.i.Re (Donne in Rete contro la violenza) – (di seguito “il rapporto ombra delle ONG di donne”); un rapporto ombra congiunto da parte dell'Associazione Italiana Donne per lo Sviluppo (AIDOS) e della Rete Europea EndFGM; dei contributi scritti da parte di BeFree (Cooperativa sociale sulla violenza nei confronti delle donne, il traffico di esseri umani e la discriminazione), del FID (Forum Italiano sulla Disabilità) e di Relive (Relazioni libere dalle violenze) (di seguito “il rapporto ombra sui programmi per autori di violenza”); un rapporto sulle procedure dei tribunali civili e minorili riguardanti la affidamento dei figli nei casi di violenza domestica, redatto da varie ONG ed esperti (di seguito “il rapporto ombra sui procedimenti giudiziari riguardanti l'affidamento”); e commenti e raccomandazioni sul ruolo del sistema universitario italiano nell'attuazione della Convenzione di Istanbul da parte dell'UNIRE (Rete delle università contro la violenza basata sul genere).

Il processo di valutazione comprende l'analisi dei punti di forza e delle criticità del sistema e l'espressione di giudizi finali che utilizzano un linguaggio che rimanda ai diversi livelli di urgenza. Se analizzate in un'ottica più comprensiva, le diverse scelte linguistiche riflettono il livello di impellenza delle criticità a cui sono collegate e sono un segno importante da cogliere per l'implementazione delle politiche pubbliche. Nello specifico, “*Il GREVIO utilizza la forma verbale “sollecita” laddove ritenga che sia necessaria un'azione immediata per rendere conforme la legislazione o la politica di uno Stato alla Convenzione di Istanbul, o per assicurarne l'attuazione. “Esorta vivamente” viene utilizzato laddove il GREVIO abbia notato delle carenze a cui bisogna porre rimedio nel futuro prossimo per garantire un'attuazione completa della convenzione. Il terzo livello di urgenza è rappresentato dalla forma verbale “esorta”, che viene usata per carenze che richiedono attenzione, anche eventualmente in una fase successiva. Infine, la forma verbale “invita” indica delle piccole lacune nell'attuazione a cui lo Stato interessato deve porre rimedio o a delle proposte che fungono da linee guida nel processo d'attuazione*” [Rapporto Grevio 2020, p.4].

A sostegno dell'impegno dimostrato con l'adozione della Convenzione di Istanbul, l'Italia ha adottato una serie di riforme legislative che hanno contribuito ad incidere sul rafforzamento della competenza delle autorità preposte, tra le quali si cita la legge 119/2013 che rappresenta un riconoscimento per l'esperienza ed i risultati frutto di anni di impegno da parte delle organizzazioni di donne, pioniere delle politiche per il contrasto della violenza maschile sulle donne.

Nonostante i segnali di un cambiamento in positivo, il Rapporto Grevio mette in luce una serie di resistenze e criticità rispetto al pieno raggiungimento dell'uguaglianza di genere, esprimendo la propria preoccupazione in merito alla tendenza di inquadrare le politiche di uguaglianza di genere in termini di politiche riguardanti la famiglia e la maternità. Riattualizzando i principi cardine della Convenzione di Istanbul, il gruppo di esperti ritiene essenziale che le autorità riconoscano in maniera chiara la natura strutturale della violenza contro le donne come manifestazione di una relazione di potere storicamente radicata nelle relazioni tra donne e uomini.

Il Rapporto Grevio è strutturato in capitoli di seguito elencati:

- I. Finalità definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali
- II. Politiche integrate e raccolta dati
- III. Prevenzione
- IV. Protezione e Sostegno
- V. Diritto Sostanziale
- VI. Indagini, procedimenti penali, diritto processuale e misure di protezione
- VII. Migrazione ed Asilo

Le criticità che emergono dal Rapporto sono suddivise per capitoli e presentate con un rimando alla cornice della Convenzione di Istanbul e ai suoi articoli.

Nel Capitolo I - *Finalità definizioni, uguaglianza e non discriminazione, obblighi generali* si prendono in considerazione gli interventi per l'attuazione delle indicazioni contenute negli articoli 1-6 della Convenzione di Istanbul. Sebbene sia stato riconosciuto l'impegno del governo italiano per avere provveduto ad adeguare efficacemente il quadro legislativo, ampliato soprattutto negli ultimi anni da norme volte a contrastare ogni forma di violenza sulle donne, come ad esempio l'introduzione del reato di atti persecutori (art. 612-bis c.p), alcune resistenze si manifestano con forza: ad esempio, tra le prime criticità il Grevio pone in rilievo le modalità di applicazione degli strumenti legislativi. La commissione riconosce che rispetto a certe prassi giudiziarie si tende ancora a vittimizzare ulteriormente la donna che denuncia e che intraprende azioni legali, generalmente sottovalutando la violenza domestica. La debolezza del sistema riguarda soprattutto l'affidamento dei minori in casi di violenza domestica: spesso le madri non denunciano la violenza subito perché spaventate dalla possibilità di perdere i loro figli. Questa fragilità risiede nel substrato culturale italiano, caratterizzato da radicati stereotipi sessisti e disuguaglianze tra i generi, oltre che da pregiudizi nei confronti delle donne che denunciano situazioni di violenza domestica. Pertanto per affrontare e superare le criticità espresse, il Grevio *“esorta vivamente le autorità italiane affinché garantiscano un'applicazione delle disposizioni di legge sul reato di maltrattamento in famiglia, che sia sensibile alla connotazione di genere della violenza domestica sulle donne e non sia ostacolata da una visione stereotipica delle donne e degli episodi di violenza”* [Grevio 2020: 15].

Un altro punto da sottolineare nel quadro delle criticità sollevate dal lavoro di analisi della Commissione è la rilevazione di un mancato raggiungimento dell'uguaglianza e della persistenza delle discriminazioni multiple che coinvolgono donne con disabilità, che fanno abuso di sostanze, che appartengono a minoranze etniche, richiedenti asilo e rifugiate, donne migranti, donne anziane, donne che si prostituiscono; per queste categorie sembra esserci un'assenza di misure rivolte a contrastare le discriminazioni, quindi nella sua raccomandazione allo Stato italiano il Grevio esorta a *“rafforzare le misure per prevenire e combattere la violenza contro le donne che siano o possano essere vittime di discriminazione intersezionale, come le donne affette da disabilità, donne appartenenti a minoranze, donne delle comunità Rom, Sinti e Camminanti, donne migranti e richiedenti asilo, donne appartenenti alla comunità LGBTI, anziane, donne prostitute e donne che fanno abuso di droghe”* [Grevio 2020: 17] e di garantire loro una piena autodeterminazione favorendo il processo di *empowerment*. In chiusura del primo capitolo si sottolinea la tendenza da parte dell'esecutivo italiano di privilegiare politiche incentrate sugli aspetti criminali della violenza contro le donne, come se il fenomeno riguardasse la sicurezza pubblica piuttosto che una grave violazione dei diritti umani e un effetto della disparità storica, sociale e culturale tra i generi nella società; questa prospettiva rischia di oscurare la necessità di concentrarsi su altre questioni come la lotta ai pregiudizi e alle disparità di genere. Al riguardo, il Grevio sollecita le autorità italiane ad impegnarsi per la costruzione di politiche di parità e di uguaglianza e di emancipazione delle donne.

Nel Capitolo II - *Politiche integrate e raccolta dati* (Artt. 7- 11) emergono delle criticità di contesto legate alle seguenti dimensioni di analisi: le politiche globali e coordinate, le risorse finanziarie, organizzazioni non governative e società civile, l'organismo di coordinamento, raccolta dei dati e ricerca.

Nella valutazione dell'attuazione delle politiche globali e coordinate è emersa come criticità impattante la diversità di applicazione della Convenzione di Istanbul nei diversi territori regionali. Dato che le Regioni, le Province Autonome e gli Enti Locali hanno elaborato nei limiti della loro giurisdizione le proprie leggi e piani di azione, nel momento della stesura del Rapporto la Commissione non ha avuto modo di rilevare l'impatto delle politiche regionali in ogni territorio. La diversità degli interventi regionali dà tuttavia vita a pratiche istituzionali diverse e a disparità territoriali (in termini di risorse allocate), che secondo il Grevio *“non rispettano in modo uniforme l'approccio incentrato sulla vittima ed i diritti umani richiesto dalla Convenzione”* [Grevio 2020: 21]. A tal proposito il Grevio esorta le autorità a migliorare il coordinamento tra governo nazionale e Regioni o Enti Locali, ad aumentare gli sforzi per l'individuazione di buone pratiche da adottare su tutto il territorio

nazionale, ad elaborare politiche globali ed olistiche e ad armonizzare e monitorare l'attuazione delle politiche per combattere la violenza.

Nell'ambito delle risorse finanziarie il gruppo delle esperte ha sottolineato la debolezza del sistema nelle modalità di distribuzione dei finanziamenti ai centri antiviolenza, alle case rifugio e ai servizi di accoglienza rivolti alla popolazione migrante: la criticità principale consiste nell'inadeguato meccanismo di erogazione dei finanziamenti che non garantisce continuità ai servizi specializzati; soprattutto si fa riferimento al "meccanismo dell'offerta più bassa" [Associazioni di Donne coordinate da DiRE 2018: 31], considerato una cattiva pratica poiché favorisce il finanziamento di erogatori di servizi generici a discapito delle ONG specializzate nel contrasto alla violenza maschile sulle donne. La raccomandazione generale rispetto a questa criticità è di snellire le procedure di assegnazione dei fondi, fissare dei criteri di accreditamento per i servizi specializzati, aumentare i livelli di finanziamento con dei piani a lungo termine. In continuità con queste argomentazioni, per quanto riguarda il punto sulle organizzazioni non governative e società civile, il Grevio sottolinea che l'assenza di un sistema di controllo preliminare alla distribuzione dei finanziamenti alle organizzazioni della società civile impatta in particolare sulle associazioni di donne che da decenni si occupano di sostenere l'attuazione delle misure legislative e politiche per combattere ogni forma di violenza contro le donne. Data la centralità dei movimenti delle donne e delle ONG specializzate, di cui l'esperienza è riconosciuta, nel Rapporto Grevio si esorta il governo italiano a rafforzare il riconoscimento e il sostegno alle ONG e la cooperazione per una efficace programmazione di tutte le politiche volte a contrastare la violenza contro le donne.

Sulle criticità relative all'operato dell'organismo di coordinamento, sebbene si riconosce l'estrema complessità del ruolo di coordinamento del DPO e si apprezza l'introduzione di un comitato tecnico che affianca il comitato direttivo e le altre misure adottate come la l'accordo con il CNR- IRPPS, il GREVIO *"continua ad essere preoccupato dalla limitata capacità del DPO di gestire i vari processi di cui è responsabile. Il GREVIO ritiene che, in un Paese caratterizzato da elevati livelli di autonomia regionale e locale come l'Italia, sia assolutamente necessario far sì che l'organismo di coordinamento nazionale disponga delle risorse finanziarie e umane adeguate per garantire che le risposte istituzionali alla violenza nei confronti delle donne seguano un approccio uniforme e garantire dei livelli comparabili di protezione e supporto a tutte le donne vittime ed ai loro bambini in tutto il territorio nazionale"* [Grevio 2020: 28].

La raccomandazione principale rivolta al governo italiano è sostenere l'operato della Cabina di Regia e del comitato tecnico, proseguendo gli sforzi intrapresi per migliorare il sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche e potenziando il coordinamento e le capacità del Dipartimento Pari Opportunità.

Nel sistema della raccolta dei dati la Commissione ha individuato delle lacune nel sistema di raccolta dati, che si presenta come disomogeneo e poco organizzato su standard comuni. Sottolinea la necessità di adottare una modalità di rilevazione integrata da applicare ai servizi informativi dei servizi sociali e sanitari a cui le donne si rivolgono, e che tenga conto dell'importante relazione tra autore e vittima; in effetti si nota l'assenza di molti dati importanti, ad esempio non si specifica il tipo di violenza esercitata o lo status della donna (come nel caso delle donne disabili).

Si delineano anche le criticità dovute all'incompletezza dei dati delle Forze dell'Ordine e delle autorità giudiziarie (tribunali penali e civili) che nella sistematizzazione dei reati denunciati (quali minacce, maltrattamento, lesioni, stalking) non registrano come dato essenziale la relazione autore-vittima, elemento, che se non specificato, può celare il protrarsi della vittimizzazione della donna. Nelle raccomandazioni si ribadisce la necessità di costruire una cornice armonica e coordinata per la raccolta dei dati tra Forze dell'ordine e autorità giudiziarie, e tra enti pubblici (Enti Locali, Regioni, Governo, enti di ricerca).

Nell'ambito della ricerca, la debolezza o criticità riscontrata è una non completa partecipazione della comunità accademica nel contrasto ad ogni forma di violenza sulle donne, sebbene la rete Unire offre un esempio di buona pratica. L'invito delle esperte è di mobilitare la comunità accademica secondo quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul (art 7 comma 3).

Nel Capitolo III - *Prevenzione* (art 12-17) sono annoverate le misure preventive volte ad incidere sui modelli di comportamento sociale e culturale di uomini e donne, attraverso delle azioni che facilitano il superamento dei pregiudizi e degli stereotipi di genere. Dall'analisi di contesto, le criticità sottolineate dal rapporto riguardano una persistente forma di sessismo veicolata dall'odio, dalla misoginia e dalla tolleranza verso la violenza nei confronti delle donne che si manifestano nel dibattito pubblico, sui mezzi di comunicazione tradizionali o sui social media. Questo capitolo si suddivide in alcune azioni e contesti di applicazione specifici: sensibilizzazione, istruzione, formazione delle figure professionali, programmi d'intervento di carattere preventivo e di trattamento, partecipazione del settore privato e dei mass media.

Nell'ambito della sensibilizzazione la criticità emersa riguarda lo scarso coinvolgimento delle associazioni nella realizzazione di campagne di sensibilizzazione soprattutto in merito alle cause e conseguenze strutturali del fenomeno della violenza contro le donne; la risultante raccomandazione è che il governo italiano si impegni a realizzare campagne volte ad eliminare tutti gli stereotipi e pregiudizi e che tali attività siano realizzate a livello locale e nazionali con il supporto delle ONG specialistiche di donne.

Nel contesto dell'istruzione la criticità che si è palesata come ostacolo all'applicazione dell'art 14 della Convenzione di Istanbul è la resistenza da parte delle scuole all'introduzione di curricula che comprendano temi quali la parità tra i sessi, i ruoli di genere non stereotipati e la violenza contro le donne basata sul genere, per effetto dei discorsi dei movimenti anti-genere; di fatto le polemiche sollevate non permettono una serena trattazione delle tematiche relative al genere, alle discriminazioni e alle forme di violenza e ad una educazione alla sessualità necessaria per diffondere i principi relativi all'integrità delle persona e alla nozione di violenza sessuale basata sull'assenza di consenso liberamente prestato. Si esorta, dunque, il governo italiano a integrare la dimensione del genere così come previsto dalla Convenzione di Istanbul nei programmi didattici, finalizzando l'educazione alla sessualità e all'affettività in apposite linee guida da attuare.

Nonostante nel Rapporto siano esplicitati tutti gli interventi attuati volti a rafforzare la formazione di tutte le figure professionali coinvolte nel sistema antiviolenza (operatori sanitari, giudici, magistrati, forze dell'ordine) il rapporto sottolinea l'evidenza che esiste una resistenza nella comprensione del fenomeno della violenza contro le donne, così come è evidenziato dai rapporti delle associazioni femminili e femministe in cui si è sottolineato che molti operatori dei servizi di supporto generale non hanno competenze e conoscenze adeguate rispetto alla violenza e ai suoi meccanismi, mancando così di un approccio e di una sensibilità di genere. Data la criticità, il Grevio esorta vivamente l'Italia ad insistere sulla formazione di tutte le figure professionali coinvolte nei servizi di supporto generali attraverso la collaborazione con le organizzazioni di donne, il mondo accademico e le autorità locali e nazionali.

Per i programmi per gli autori di violenza, la criticità principale riguarda l'assenza di un approccio integrato ai servizi perché i programmi per autori di violenza non possono funzionare senza l'appoggio di servizi specializzati per le vittime e senza la condivisione di linee guida comuni. Quindi le esperte esortano vivamente le autorità italiane ad integrare nel ventaglio degli strumenti contro la violenza i programmi per i maltrattanti, definendo linea guida comuni, rispettando il principio di responsabilità degli autori di violenza e collaborando con i servizi antiviolenza per le vittime.

Rispetto alla partecipazione del settore privato e dei mass media nella diffusione di un racconto etico della violenza contro le donne che eviti forme sessiste e discriminatorie, sebbene sia un ambito in cui si è attivato un cambiamento graduale, si evidenzia come aspetto critico la mancanza di un sistema di monitoraggio per la valutazione dei progressi compiuti. Si esorta l'Italia a continuare a perseguire l'obiettivo di eliminare dalle narrazioni mediatiche ogni forma di rappresentazione sessista delle donne promuovendo lo sviluppo e il monitoraggio di standard di autoregolamentazione.

Il capitolo IV- Protezione e il sostegno alle vittime (artt. 18-28) si articola sull'analisi degli obblighi generali, dell'informazione, dei servizi di supporto generali, del supporto in materia di denunce individuali/collettive, dei servizi di supporto specializzati e case rifugio, della linea telefonica di sostegno, il supporto alle vittime di violenza sessuale, la protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza, la segnalazione da parte delle figure professionali.

Tra le criticità emerse in relazione agli obblighi generali, viene segnalata l'assenza di un approccio interistituzionale, da cui ne conseguono la mancanza di un coordinamento efficace tra l'erogazione dei servizi di sostegno generali e specialistici, la scarsità delle procedure di valutazione e gestione del rischio e un'incapacità dei tribunali civili nel tener conto dei casi di violenza contro le donne in sede di definizione dei diritti di affidamento e di visita. Si esorta pertanto lo sviluppo di un approccio multiagenzia alla violenza.

Nel blocco informazione, la principale debolezza si riscontra nell'accesso al materiale informativo riguardante l'articolo 90 bis (che definisce le informazioni da dare alle donne che subiscono reato nel momento del primo contatto con l'autorità inquirente), che risulta disponibile solo in italiano, limitando di fatto una diffusione esaustiva e capillare delle informazioni verso il target donne migranti o donne disabili. Questo aspetto si collega anche alle informazioni circa il supporto in materia di denunce individuali/collettive che sono disponibili per lo più su iniziativa della società civile, senza un apporto concreto delle autorità che tuttavia potrebbero migliorare l'accesso a tali informazioni; pertanto il Grevio esorta le autorità a garantire un'informazione accessibile e capillare al sistema antiviolenza e ai meccanismi di denuncia esistenti a livello regionale e internazionale.

Per quanto riguarda l'analisi dell'impatto della Convenzione sul funzionamento dei servizi di supporto generali, la criticità si registra nella situazione di disomogeneità che caratterizza il territorio italiano, che provoca, da un lato, la creazione di disuguaglianze strutturali nell'accesso ai servizi (soprattutto in riferimento ai servizi per l'infanzia), e dall'altro il moltiplicarsi di approcci differenti alla violenza (come ad esempio riguardo il diverso peso che assume la denuncia nei percorsi delle donne nei servizi). Altra criticità che si manifesta è la discrepanza nella risposta ai bisogni delle donne che molto spesso è deficitaria di un approccio multiagenzia alla violenza. Anche in questo caso, il Grevio esorta il governo italiano a favorire l'accesso delle vittime ai servizi generali che devono essere distribuiti uniformemente per il Paese, garantire un approccio integrato ed intersezionale per favorire l'accesso e sviluppare un sistema multiagenzia nel contrasto della violenza contro le donne.

Nell'analisi dei servizi specializzati e delle case rifugio il punto critico è la differenza di qualità dei servizi erogati a causa delle diversità regionali nella strutturazione del sistema antiviolenza. Molte realtà che operano nel settore non seguono necessariamente l'approccio richiesto dalla Convenzione di Istanbul, *“ossia quello basato su una comprensione di genere della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica e che è incentrato sui diritti umani e la sicurezza della vittima, tentando al contempo di prevenire una vittimizzazione secondaria e di favorire l'empowerment (autodeterminazione) delle vittime”* [Grevio 2020: 51]. Si sollecita pertanto a aumentare i servizi specializzati, ad armonizzare il supporto e i servizi con gli standard della Convenzione, e a garantire una sostenibilità finanziaria e la continuità.

La linea telefonica di sostegno non presenta grandi criticità, piuttosto sono suggeriti degli interventi per perfezionare il servizio e per includere un'attenzione alle donne che subiscono le MGF, poiché al momento della stesura del rapporto il numero verde di sostegno gestito dal Ministero dell'Interno dedicato risultava inattivo.

Un focus sulle forme di supporto alle vittime di violenza sessuale, mette in evidenza come criticità principale una difficoltà nell'emersione stessa del fenomeno, che resta ancora sommerso a causa dei percorsi giudiziari ancora troppo inadeguati e che rischiano di vittimizzare doppiamente la donna. In merito a questo punto, il Grevio sollecita il governo italiano a garantire la disponibilità di centri di primo sostegno per vittime di stupro e/o violenza sessuale che trattino con sensibilità tali episodi tramite personale formato e specializzato e che rispettino il principio del consenso informato della vittima per lo svolgimento di esami medico forensi, la denuncia, il trattamento medico, il referto e il contenuto della cartella medica.

Nell'ambito della protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza nel rapporto è espressa la criticità relativa all'attuazione delle leggi in vigore soprattutto rispetto alla legge 4/2018 e al ritardo nella mancata adozione delle normative necessarie per definire i criteri di erogazione dei fondi. Come raccomandazione il Grevio sollecita le autorità italiane a garantire con urgenza una maggiore sensibilizzazione, assicurando a tali bambini l'accesso ad adeguati servizi di sostegno basati su una declinazione della violenza sulle donne in un'ottica di genere; invita, inoltre, ad accelerare l'adozione del regolamento attuativo della Legge n. 4/2018 contenente misure di supporto per bambini orfani a causa di reati di violenza domestica.

Nella segnalazione da parte delle figure professionali dei casi di violenza, più che delle criticità emergono delle considerazioni, ovvero dove la legge prevede un obbligo di denuncia, il GREVIO sottolinea che gli operatori e le operatrici sanitarie devono attentamente soppesare quest'obbligo rispetto alla necessità di rispettare l'autonomia della vittima e al rischio di disincentivare la vittima a richiedere supporto e protezione a livello istituzionale. Secondo il GREVIO, tale approccio è fondamentale per l'emancipazione delle vittime e, sostanzialmente, per aumentare i tassi di denuncia da parte delle vittime stesse. Nella raccomandazione viene ribadito questo aspetto, ricordando l'adozione di un approccio basato sul genere, fondato sul rispetto dell'autonomia e del principio di autodeterminazione delle donne.

I capitoli V- *Diritto Sostanziale* e VI- *Indagini, procedimenti penali, diritto processuale e misure di protezione* (art.29-58), saranno trattati insieme perché collegati dalla loro dimensione giuridica di applicazione. I punti principali dai quali emergono delle debolezze del sistema riguardano il diritto al risarcimento del danno, le conseguenze della violenza sui diritti di visita e custodia dei figli e tutte le fattispecie di reato (stupro, MGF, matrimoni forzati). Nel rapporto si evidenzia la tendenza a banalizzare le quantificazioni da parte dello Stato o a non applicare il diritto di risarcimento. Un'ulteriore criticità riguarda la definizione dell'affidamento e dei diritti di visita. Secondo il Grevio le disposizioni di legge in vigore che consentirebbero di dare priorità al miglior interesse del bambino, in caso di violenza contro le donne, sono scarsamente applicate. Altro fattore allarmante sul quale il gruppo di esperte ha espresso la sua preoccupazione è la tendenza del sistema di esporre alla vittimizzazione secondaria le madri che, denunciando la violenza, tentano di proteggere i/le figli/e.



Nel capitolo VI- *Indagini, procedimenti penali, diritto processuale e misure di protezione* sono trattate le questioni relative al sistema penale e alla risposta data dai tribunali competenti rispetto ai reati di violenza domestica e di genere. Le criticità emergono nell'applicazione delle misure cautelari, nell'assenza di sistemi di valutazione del rischio integrati e nella possibilità che durante le indagini la violenza non sia riconosciuta; soprattutto la debolezza del sistema riguarda le tempistiche delle indagini e dei procedimenti che non corrispondono alle esigenze connesse alla sicurezza delle donne vittime di violenza. Anche la scarsa conoscenza delle dinamiche della violenza, la pervasività degli stereotipi culturali, che impedisce l'emersione della violenza e l'attivazione tempestiva degli strumenti del sistema penale.

Tra le raccomandazioni più urgenti relativamente ai due capitoli di riferimento: consentire una gestione rapida delle indagini e dei procedimenti penali nei casi di violenza contro le donne, garantendo nel contempo che le misure adottate a tal fine siano adeguatamente finanziate e che le sentenze nei casi di violenza nei confronti delle donne, compresa la violenza domestica, siano commisurate alla gravità del reato; garantire l'applicazione del reato di maltrattamenti in famiglia, tenendo presente la specifica natura di genere della violenza domestica contro le donne. E ancora adottare le misure necessarie per assicurare che i tribunali competenti considerino la violenza nei confronti delle donne al momento di determinare i diritti di custodia e di visita al fine di valutare eventuali restrizioni dei diritti di custodia e di visita. Facilitare l'accesso delle donne che hanno subito violenza ai risarcimenti nei procedimenti civili e penali e garantire che tale riparazione sia prontamente attribuita e proporzionata alla gravità del danno subito.

L'ultimo capitolo del Rapporto riguarda la *Migrazione ed Asilo* (art. 59). Rispetto a questa area, nonostante si riconosca all'Italia di affrontare delle sfide massive per quanto riguarda i flussi in arrivo, si ricorda che la mancata individuazione delle vittime vulnerabili possa provocare espulsione e rimpatri contro l'obbligo del non respingimento. Altra carenza o criticità di sistema è rilevata nell'accesso delle donne straniere al permesso di soggiorno e a procedure di asilo per il riconoscimento dello status di rifugiate, in relazione alla violenza di genere subita. In linea più generale si nota una mancanza di coordinamento tra il sistema di asilo e i servizi specializzati, in particolare nelle situazioni di donne che vivono relazioni di abuso o che sono vittime di violenza sessuale e sfruttamento e/o di altre forme di violenza basata sul genere. Dall'altra parte, le procedure di asilo devono essere sensibili alle specificità di genere e consentire alle donne di raccontare interamente le proprie storie, ed i motivi di persecuzione devono essere interpretati tenendo in considerazione gli aspetti legati al genere. Ciò è possibile solo se, a loro volta, le procedure di accoglienza ed i servizi di supporto per i richiedenti asilo sono sensibili alle necessità delle donne vittime di violenza o a rischio di violenza. Anche in questo capitolo si delineano diverse raccomandazioni, volte a sollecitare o a esortare le autorità italiane a migliorare la situazione per una piena applicazione della Convenzione di Istanbul, come ad esempio: a rispettare il principio di non respingimento delle vittime di violenza, garantire che le donne vittime di violenza possano accedere ad un permesso di soggiorno rinnovabile (art. 59, comma 3 della Convenzione) aumentare gli sforzi per diffondere un approccio *gender sensitive* nel sistema di accoglienza e formare adeguatamente il personale sostenendo le attività con dei finanziamenti.

La seguente tabella presenta una sintesi dell'esauritivo corpus di informazioni sullo stato di applicazione della Convenzione di Istanbul in Italia, sottolineando alcune delle principali criticità e le raccomandazioni, che possono essere così riassunte e divise secondo la tassonomia delle quattro P.

**Tab. 1 Criticità e raccomandazioni espresse dal Greivio [2020]**

4 P	Criticità	Raccomandazioni
Prevenzione	Persistenza di visione sessiste, di stereotipi e pregiudizi relativi al ruolo della donna nella famiglia e nella società	Garantire il pieno rispetto della Convenzione di Istanbul contrastando ogni possibile forma di discriminazione fondata su sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o di qualsiasi altro tipo, origine nazionale o sociale, appartenenza a una minoranza nazionale, censo, nascita, orientamento sessuale, identità di genere, età, condizioni di salute, disabilità, status matrimoniale, status di migrante o di rifugiata

4 P	Criticità	Raccomandazioni
	<p>Presenza marcata di discriminazioni multiple basate su razza/etnia, identità di genere, condizione di disabilità, orientamento sessuale, credo religioso, età</p> <p>Persistenza di dannose pratiche culturali e forme di coercizione che coinvolgono le donne e le bambine (mutilazioni genitali, tratta, matrimoni precoci o forzati, maternità precoci)</p> <p>Rappresentazione distorta delle donne e della violenza sulle donne nei media e nei social network</p> <p>Scarsa sistematicità delle campagne di sensibilizzazione contro la violenza sulle donne e mancanza di una valutazione di impatto e di efficacia</p> <p>Insufficienti misure idonee a garantire che i mass-media (pubblicità, stampa, social network, trasmissione televisiva, ecc.) cessino qualsiasi pratica discriminatoria e sessista</p> <p>Mancanza di una efficace programmazione territoriale, regolamentazione e coordinamento a livello nazionale dei centri per uomini maltrattanti, dunque di linee di indirizzo omogenee su finalità, approccio, requisiti minimi di funzionamento, modalità di collaborazione con gli altri soggetti della Rete e collegamento con l'apparato giudiziario, meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'efficacia</p>	<p>Rafforzare le misure per prevenire e contrastare la violenza che colpisce le donne soggette a discriminazione intersezionale, tra cui le donne con disabilità, le donne appartenenti a minoranze, le donne appartenenti alle comunità Rom, Sinti e Camminanti, le donne migranti e richiedenti asilo, le donne della comunità LGBTI, le donne anziane, le donne che praticano la prostituzione e le donne che fanno uso di sostanze.</p> <p>Rafforzare le attività di prevenzione nel campo della sensibilizzazione, dell'educazione, della formazione delle figure professionali, dei programmi rivolti agli autori di violenze e nel settore dell'occupazione, con iniziative di lungo periodo destinate a promuovere il cambiamento dei comportamenti sessisti e basati sulla concezione dell'inferiorità delle donne nel contesto sociale e culturale.</p>
Protezione	<p>Assenza di un approccio interistituzionale e coordinato in un'ottica integrata tra i servizi di supporto e di protezione, specializzati e generali (inclusi i servizi di accoglienza per migranti)</p> <p>Difficoltà di accesso alle informazioni e loro scarsa diffusione alle donne che subiscono reato nel momento del primo contatto con l'autorità inquirente (soprattutto donne disabili e migranti)</p> <p>Disuguaglianze strutturali nell'accesso ai servizi su base regionale</p> <p>Disomogeneità nella qualità e quantità dei servizi specializzati e case rifugio a disposizione delle donne, strutturate su differenze e disuguaglianze regionali.</p> <p>Mancanza del riconoscimento e dell'applicazione della legge n. 4/2018 riguardo la violenza</p>	<p>Sviluppare un approccio multiagenzia efficace e diffondere i principi della Convenzione riguardo la violenza sulle donne anche nel sistema di accoglienza dei migranti.</p> <p>Garantire un'informazione accessibile e capillare al sistema antiviolenza e ai meccanismi di denuncia esistenti a livello regionale e internazionale e favorire l'accesso ai servizi antiviolenza con una distribuzione più uniforme</p> <p>Sostenere, aumentare e sviluppare i servizi specializzati e case rifugio a lungo termine, con finanziamenti adeguati per le organizzazioni (soprattutto le ong delle donne) che gestiscono le diverse forme di supporto; armonizzare gli standard dei servizi di supporto ai principi della Convenzione</p> <p>Accelerare l'adozione del regolamento attuativo della Legge n. 4/2018 contenente misure di supporto per bambini orfani a causa di reati di violenza domestica</p>

4 P	Criticità	Raccomandazioni
<b>Punizione</b>	Tendenza a banalizzare le quantificazioni da parte dello Stato o a non applicare il diritto di risarcimento.	Facilitare l'accesso delle donne che hanno subito violenza ai risarcimenti nei procedimenti civili e penali e garantire che tale riparazione sia prontamente attribuita e proporzionata alla gravità del danno subito.
	Scarsa applicazione delle disposizioni di legge in vigore che consentirebbero di dare priorità al miglior interesse del bambino – in riferimento all'affidamento e ai diritti di visita	Adottare le misure necessarie per assicurare che i tribunali competenti considerino la violenza nei confronti delle donne al momento di determinare i diritti di custodia e di visita
	Debole applicazione delle misure cautelari, assenza di sistemi di valutazione del rischio integrati e mancato riconoscimento della violenza a causa della pervasività degli stereotipi culturali, che impediscono l'emersione della stessa e l'attivazione tempestiva degli strumenti del sistema penale Tempistiche delle indagini e dei procedimenti che non coincidono con le vite delle donne	Sviluppare le procedure di valutazione e gestione del rischio assicurando la loro ampia diffusione in tutti gli enti pubblici coinvolti nella gestione dei casi di violenza di genere Consentire una gestione rapida delle indagini e dei procedimenti penali nei casi di violenza contro le donne, garantendo l'applicazione del reato di maltrattamenti in famiglia, tenendo presente la specifica natura di genere della violenza domestica contro le donne
<b>Politiche integrate</b>	Carenza del rispetto dell'approccio incentrato sulla vittima ed i diritti umani richiesto dalla Convenzione, a causa delle politiche disomogenee tra le diverse regioni	Migliorare il coordinamento tra governo nazionale e regioni o enti locali, ad aumentare gli sforzi per l'individuazione di buone pratiche da adottare su tutto il territorio nazionale, ad elaborare politiche globali ed olistiche e armonizzare e monitorare l'attuazione delle politiche per combattere la violenza.
	Debolezza del sistema di distribuzione dei finanziamenti ai centri antiviolenza, alle case rifugio e ai servizi di accoglienza rivolti alla popolazione migrante, la criticità principale consiste nell'inadeguato meccanismo di erogazione dei finanziamenti	Assicurare continuità per i servizi di protezione e supporto per le donne sopravvissute alla violenza e i/le loro figli/e, semplificando e rendendo più rapida l'erogazione dei finanziamenti e allo stesso tempo
	Lacune nel sistema di raccolta dati, che si presenta come disomogeneo e poco organizzato su standard comuni	Garantire la strutturazione del procedimento di raccolta e archiviazione dei dati relativi alle donne che hanno subito violenza rispetto le disposizioni sulla protezione dei dati personali; costruire una cornice armonica e coordinata per la raccolta dei dati tra Forze dell'ordine e autorità giudiziarie, e tra enti pubblici
	Scarsa partecipazione della comunità accademica nel contrasto ad ogni forma di violenza sulle donne	Mobilitare la comunità accademica secondo quanto previsto dalla Convenzione di Istanbul

## 2. I risultati dell'indagine. La persistenza delle criticità di contesto

Come si è avuto modo di apprendere in apertura, l'indagine di campo ha avuto l'obiettivo di far emergere il punto di vista dell'associazionismo femminile/femminista in relazione ad un set di criticità di contesto, ricavate da un'analisi delle fonti, tra cui lo stesso Rapporto Grevio elaborato in relazione ai Rapporti Ombra.

L'indagine si è basata su 3 interviste in profondità e su un focus group, cui hanno preso parte dalle 6 alle 10 partecipanti nelle due sessioni realizzate tramite piattaforma zoom date le restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria da Covid-19. Le interviste in profondità si sono realizzate senza l'ausilio di tracce in quanto si sono caratterizzate come incontri di tipo esplorativo, volti a sondare la possibilità da parte del privato sociale di esprimere giudizi sulle attività pianificate e realizzate nell'ambito dei Piani. Rispetto ai focus group, si è, al contrario, predisposta una traccia che descrive la metodologia di svolgimento delle sessioni di lavoro in riferimento agli obiettivi conoscitivi della valutazione dei due Piani e presenta l'elenco delle criticità sulla cui base organizzare la discussione (si veda l'allegato 1).

La traccia dell'incontro è stata anticipata per email alle partecipanti. La discussione è stata avviata presentando 19 criticità di contesto, ovvero escludendo quelle riferite alle caratteristiche del fenomeno su cui sono disponibili fonti statistiche ufficiali, chiedendo se nell'esperienza e nella conoscenza di ciascuna attrice quella particolare debolezza era stata superata o se persisteva nel sistema e nel suo funzionamento.

Il metodo di analisi delle due sessioni Focus I e Focus II, ha seguito il procedimento suggerito dall'analisi comprensiva [Bertaux 1999; Bichi 2000, 2002] intesa come modalità riflessiva del procedere interpretativo; le esperienze professionali riportate dalle testimoni privilegiate coinvolte nei due focus sono state guidate, concentrando l'attenzione su un determinato oggetto sociale, nel caso specifico sulle criticità di contesto del sistema antiviolenza italiano.

Individuando nel corpus testuale delle trascrizioni gli ambiti delle quattro P e le tematiche a questi connesse sono state evidenziati e riportati gli stralci più significativi<sup>2</sup>, volti a rafforzare le criticità già espresse o a introdurre elementi trasformativi. Vengono, dunque, presentate le criticità di contesto a cui si aggiungeranno le voci delle testimoni privilegiate, sottolineando gli aspetti di persistenza o di miglioramento.

Per non troncare discussioni e confronti si è scelto di focalizzare l'attenzione su quegli argomenti ritenuti prioritari dalle partecipanti, evitando dunque l'enucleazione dell'elenco di criticità di contesto, che già erano state inviate via e-mail, per sollecitare riflessioni e approfondimenti. Nell'analisi si è cercato di individuare precisamente la corrispondenza tra le quattro P e le esperienze delle testimoni privilegiate, procedimento che in certi casi restituisce coerenza e pertinenza, in altri rivela come ci sia un *continuum* narrativo tra tutti gli ambiti (prevenzione, protezione, perseguimento dei reati e politiche integrate) o tra blocchi di criticità coerenti tra loro.

### 2.1 Prevenzione

Nell'ambito della prevenzione sono elencate tutte le criticità che suggeriscono la necessità di un cambiamento culturale che riguardi atteggiamenti, ruoli di genere e stereotipi che rendono accettabile la violenza maschile nei confronti delle donne, livello finalizzato a informare e sensibilizzare la collettività, rafforzando la consapevolezza con attività formative adeguate e con la strutturazione di programmi per autori di violenza.

*Criticità:*

- ✓ *La scarsa sistematicità delle campagne di sensibilizzazione contro la violenza sulle donne e la mancanza di una valutazione di impatto e di efficacia*
- ✓ *Le insufficienti misure idonee a garantire che i mass-media (pubblicità, stampa, social network, trasmissione televisiva, ecc.) cessino qualsiasi pratica che possa costituire discriminazione nei confronti delle donne*

*"To se posso volevo dire su questo punto 1 che dovrebbe essere quello centrato sulla prevenzione, per quanto riguarda i primi 2 punti, cioè la questione delle campagne, la sistematicità e poi la valutazione dell'impatto - se non sbaglio - io credo che alla base di molte campagne che non riescono e comunque che non producono quel cambiamento culturale che tutte ci auguriamo ci sia*

<sup>2</sup> Le testimoni privilegiate partecipanti sono state numerate da 1 a 10 per motivi di privacy.

*proprio un errore di fondo, cioè un errore rispetto all'approccio mediatico e di linguaggio che si adotta, perché appunto fa parte della prevenzione nominare le donne che vivono la violenza in un certo modo, cioè non dipingerle solo come delle vittime, come delle inabili, come delle passive e anche che hanno qualche colpa sotto sotto e fa parte del contrasto alla violenza di genere il non rappresentare solamente il lato come dire di sofferenza, di violenza, perché poi sappiamo che la costruzione del contrasto alla violenza di genere è - soprattutto per noi che ci lavoriamo - è la costruzione dell'uscita, del percorso di autonomia, della riscoperta delle risorse" (Testimone 5, I Focus).*

*"su questo sicuramente si sono fatti anche dei passi in avanti, sul linguaggio, perché rispetto alle campagne che c'erano sulla questione della violenza, ad esempio 10 anni fa, sicuramente abbiamo fatto dei passi in avanti proprio in termini di immagini, di parole che si usano, però ancora c'è moltissima strada da fare rispetto anche alla trasmissione di messaggi positivi. Insomma la donna che passa in un centro antiviolenza non è solo la donna con l'occhio nero e soprattutto non è più quella donna lì perché già sta facendo un passaggio di autonomia e credo che su questo vada fatto proprio un lavoro culturale che poi appunto è un lavoro culturale profondo e che deve interessare in primis chi poi produce questi messaggi, queste campagne" (Testimone 5, I Focus).*

Ribadita la necessità di modificare i registri comunicativi, per restituire un'immagine delle donne che contrasta gli stereotipi eteropatriarcali, si intravede un'inclinazione dinamica al mutamento [Mannheim 2000] che comunque deve essere supportata e incoraggiata.

#### *Criticità:*

✓ *La frammentarietà e la scarsa efficacia delle risposte istituzionali nell'ambito della formazione sulle forme di violenza contro le donne in prospettiva di genere di tutte le professioni rilevanti (pubblici ufficiali e professionisti del settore giudiziario, medico, sociale), di dirigenti, docenti e personale dei percorsi di istruzione di tutti gli ordini e gradi, degli operatori/professionisti inseriti nel sistema di accoglienza migranti*

*"Il tema della formazione. La formazione è un tema molto dolente perché per quanto sia stata ripetuta sia nel primo piano che nel secondo piano nazionale, di fatto... per quanto riguarda tutti gli studi di livello universitario non c'è nessuno ambito di studi che preparare professioni che poi andranno concretamente ad operare con casi di violenza, possono essere i sanitari, docenti, i magistrati, non c'è nei piani studi un percorso che riguarda gli studi di genere perché poi non si può delegare ad una formazione a posteriori, cioè la formazione sulle questioni di genere è una formazione strutturale di base, non è lasciata a un successivo approfondimento" (Testimone 1, I Focus).*

*"[...] attualmente sulla violenza non ci sono persone che hanno la visione della tematica, perché hanno mansioni amministrative. La conoscenza del fenomeno non c'è, tantomeno la visione del futuro è la previsione delle azioni necessarie. Ti puoi quindi rapportare con una serie di organi come il comitato tecnico o la cabina di regia, ma se manca il motore la macchina non può andare avanti. Secondo me manca questo, manca il motore che possa far funzionare tutta la macchina (Testimone II, Intervista).*

Dalle voci delle testimoni privilegiate appare ancora come necessaria una formazione precisa e puntuale sulla conoscenza del fenomeno, al fine di dare risposte concrete ed efficaci per evitare la frammentarietà delle risposte attuative e per garantire l'applicazione della cornice teorica della Convenzione di Istanbul.

Nelle testimonianze si aggiunge un ulteriore livello, che orienta le attività formative non solo verso i soggetti che a vario titolo operano nel settore sociale e della violenza di genere, ma l'attenzione è posta alla formazione universitaria rivolta a quelle professioni che dovrebbero vedere inclusi nei curricula universitari moduli e corsi specifici sulla violenza di genere.

*"Però fino a pochissimo tempo fa la formazione magistrati era 3 ore di formazione durante il corso, subito dopo l'immissione in ruolo, la vittoria del concorso, quindi sporadica, occasionale, affidata a [...] se ti va vieni, se non ti va va bene lo stesso, e allo stesso modo i corsi di formazione molto spesso strutturati per le forze di polizia sono un giorno di corso sulle problematiche di genere e ci sono delle situazioni modello, un po' distribuite a macchia di leopardo sul territorio nazionale in cui effettivamente il percorso di formazione per le forze dell'ordine è stato un percorso strutturato lungo, approfondito che effettivamente ha portato a una crescita di competenze e di sensibilità. Diciamo pure che per esempio tutto il nostro corpo docente non è che per loro ci siano dei percorsi di informazione strutturati sia per quanto riguardale tematiche di genere che per quanto riguarda il contrasto agli stereotipi e quant'altro e questo è un comparto, quello della scuola, che è molto abbandonato anche i piani stessi e anche le leggi nazionali che si sono succedute non è che hanno avuto un grande impatto, una grande efficacia" (Testimone 1, I Focus).*

*“Deve andarti bene che arrivi nel commissariato dove che c'è quell'ispettore, poliziotto, carabinieri che insomma ti ascolta, che è formato però è sempre [...] molto discrezionale, rispetto alle forze dell'ordine manca ancora, secondo me, moltissima formazione su questo tema, quindi, sì, la società rimane veramente tanto... notiamo per quello che posso dire io un po' più di formazione invece rispetto a quello che è l'ambiente sanitario degli ospedali. Lì no, lì c'è un po' più di cura” (Testimone 3, I Focus).*

Si evidenzia una forte differenza all'interno delle categorie a cui è destinata la formazione a seconda dell'appartenenza e alla obbligatorietà o meno delle ore di formazione. Si evidenziano esempi virtuosi di formazione delle Forze dell'Ordine, che tuttavia rappresentano ancora una rarità, e un miglioramento nelle competenze e nelle sensibilità negli operatori sanitari negli ospedali.

#### *Criticità:*

- ✓ *La mancanza di orientamenti comuni in materia di formazione delle/gli operatrici/tori dei centri antiviolenza, delle case rifugio e dei centri per uomini maltrattanti e di certificazione delle loro competenze*
- ✓ *La mancanza di una efficace programmazione territoriale, regolamentazione e coordinamento a livello nazionale dei centri per uomini maltrattanti, dunque di linee di indirizzo omogenee su finalità, approccio, requisiti minimi di funzionamento, modalità di collaborazione con gli altri soggetti della Rete e collegamento con l'apparato giudiziario, meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'efficacia*

*“Ora per la prevenzione ritengo che i centri per gli uomini sono un tassello importante perché poi lo vediamo nel concreto delle operatrici, l'uomo che agisce violenza tende a reiterare il gesto di violenza o con un'altra donna e soprattutto con buoni interventi portati avanti da parte dei centri per gli uomini si può interrompere l'escalation della violenza e rispetto a questo per es. segnalo un progetto molto bello, il Progetto Zeus, che lavora in sinergia tra forze di polizia, centri che accolgono gli uomini maltrattanti che alla prima segnalazione che viene fatta da parte del questore dell'uomo maltrattante, l'uomo viene inviato al centro e ci sono state delle buone soluzioni. Però noi non sappiamo niente di quello che adesso accade all'interno di questi 69 centri che sono distribuiti sul territorio italiano. Non esistono linee guida per quanto riguarda l'approccio, non esiste un sistema di monitoraggio per capire effettivamente che tipo di soluzioni hanno, non esiste un'analisi anche sulle situazioni di recidiva” (Testimone 1, I focus).*

Partendo dall'analisi di questo nodo sensibile del sistema antiviolenza, sembra che la criticità sia persistente, sebbene siano stati avviati degli interventi:

*“Come funzionano i rapporti e le relazioni all'interno delle reti antiviolenza? C'è una reale partecipazione? C'è una reale messa in relazione coi centri per gli uomini? Tutto questo secondo me non può più essere rimviato. È anche un'occasione perduta perché ormai i centri ci sono. Sono una realtà che in tante parti d'Europa funzionano e sono un tassello importante soprattutto sul tema della prevenzione. Ora, voglio dire, la campagna con quelli della nazionale, per carità, va benissimo però secondo me non basta solo quello per cominciare anche a presentare una figura nuova di uomo” (Testimone 1, I focus).*

Il focus dell'intervento si concentra sulla mancanza di meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'efficacia dell'operato dei centri per uomini maltrattanti, sebbene rappresentino un nodo importante del sistema antiviolenza al fine di promuovere la costruzione di una figura nuova di uomo. Un'altra posizione più critica, solleva una questione che stimola la riflessione su un punto diverso dagli obiettivi da perseguire con l'applicazione della Convenzione di Istanbul.

*“Stiamo attenti perché stanno spuntando centri, anche per uomini, come funghi perché ci si può lucrare sopra, visto che ora la questura invia gli uomini a questi centri per fare percorsi. Ma vogliamo entrare nel merito di quello che fanno questi centri??? Ho sentito approcci teorici al tema che contrastano con i principi della convenzione di Istanbul e che si devono tenere sotto controllo. Ormai c'è molto interesse sulla violenza perché è un momento di fragilità delle persone, sia vittime che aggressori, ed entrambi sono facile preda di santoni che danno le ricette per uscirne. Sta diventando, se non lo è già, un grosso business, a cui si avvicinano tante realtà e furbacchioni, come gli avvocati che poi vogliono vendere cause di separazione e divorzio; ci sono anche centri antiviolenza che sotto sotto hanno questa mission. Come anche la mediazione che è vietata dalla legge ma è di fatto praticata” (Testimone III, Intervista).*

## 2.2 Protezione

Nell'ambito della protezione sono considerate le criticità che mettono in evidenza la necessità di accrescere la protezione delle vittime attraverso una forte 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.

### *Criticità:*

✓ *Le disparità regionali e locali nella disponibilità e qualità dei servizi di assistenza e protezione e nella continuità delle prestazioni offerte alle donne, anche determinate dal finanziamento parziale e/ o intermittente dei centri antiviolenza.*

*“Volevo semplicemente dire una cosa di cornice. Noi CAV, noi associazioni di donne che gestiamo i CAV, associazioni appunto femministe, siamo molto preoccupate perché gli ultimi anni hanno visto l'apertura di CAV e Case Rifugio gestiti da soggetti neutri. Noi già abbiamo quindi una fatica, stavamo dicendo, a modificare la cultura italiana e cercare di innovarla e invece i CAV hanno dimostrato negli ultimi 30 anni di essere stato il motore di quel possibile cambiamento che cerchiamo di rincorrere. Certo, se i CAV diventano uno dei tanti servizi che un'associazione o una cooperativa mista portano avanti perché hanno scoperto che questo è un pezzo di finanziamento che possono aggredire, anche questa grande spinta innovativa, culturale, dei CAV viene affievolita in maniera molto forte” (Testimone 2, I focus).*

*“[...] poi ci sono dei fondi che si stanno stanziando sulla questione della violenza. Bisogna essere chiari che sono fondi destinati alle associazioni di donne che si occupano di violenza sulle donne e nessun altro, perché poi l'introduzione del soggetto neutro che allora “se è per le donne è anche per gli uomini” è purtroppo molto pericoloso ed è molto vicino e ce lo dice appunto questa commissione capitolina che parla di violenza sugli uomini” (Testimone 5, I focus).*

Questo tema riprende alcune delle perplessità sollevate nella *Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio della Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere*<sup>3</sup> e si collega alla necessità di potenziare le attività di monitoraggio e di valutazione degli interventi e alla verifica dell'operato dei soggetti che godono di finanziamenti pubblici.

---

<sup>3</sup> La Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio della Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere (approvata il 14 luglio 2020), espone i risultati dei lavori della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio. L'indagine di monitoraggio del sistema istituzionale di finanziamento e di governance ha l'obiettivo di tracciare criticità e soluzioni per supportare al meglio la rete dei servizi antiviolenza in Italia. Dopo una ricostruzione delle congiunture storiche e politiche e delle normative attraverso le quali si è strutturato il sistema attuale con un focus sul sistema di ripartizione dei finanziamenti alle regioni sulla base del piano di riparto previsto dall'intesa Stato-regioni del 2014, con il documento si affrontano le criticità e i nodi controversi del sistema stesso, proponendo delle raccomandazioni per una riforma della governance. Le principali criticità emerse, che riprendono le raccomandazioni del Grevio, riguardano:

- La necessità di una programmazione strutturata e pluriennale di risorse economiche in tempi rapidi, per l'evitamento di fenomeni di depauperazione delle risorse dei centri antiviolenza e delle case rifugio.
- L'assenza di politiche integrate per far fronte ai bisogni delle donne che si impegnano in percorsi di fuoriuscita dalla violenza.
- L'esigenza di una riforma della normativa in materia di prevenzione e contrasto della violenza.
- Disorganicità e discontinuità delle attività di comunicazione, sensibilizzazione e formazione per innestare processi di mutamento sociale.
- La mancanza di verifiche sul possesso dei requisiti di idoneità al finanziamento statale, un'ambiguità di fondo che caratterizzano l'intesa Stato-Regioni del 2014.

A fronte di questa indagine si ritiene prioritario il raggiungimento di alcuni obiettivi cruciali per garantire il pieno rispetto della Convenzioni di Istanbul e gli impegni presi:

- l'implementazione delle risorse in una modalità integrata e continuativa che scardini la farraginosità del sistema e migliori la tempistica dell'erogazione dei finanziamenti per i centri antiviolenza e le case rifugio, supportando il processo attraverso un sistema di monitoraggio più puntuale e potenziando la *governance* centrale.
- Coinvolgere tutti i soggetti che si occupano di contrastare ogni forma di violenza di genere, dagli enti gestori ai centri e case rifugio per promuovere un'analisi territoriale dei bisogni.
- Riformare la normativa attraverso due strumenti, la revisione dell'intesa Stato-Regioni del 2014 e l'istituzione di un osservatorio permanente con compiti di valutazione indipendente dell'intero sistema, di monitoraggio dell'attuazione delle azioni previste e di controllo degli standard di qualità dei servizi antiviolenza.

*Criticità:*

- ✓ *Lo scarso coordinamento e la mancanza di un approccio di intervento integrato tra i servizi di supporto e di protezione, specializzati e generali.*
- ✓ *La mancanza di riconoscimento della gravità ed entità della violenza assistita e delle sue conseguenze, con conseguente inadeguatezza dei sistemi di protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza e dei sistemi di punizione degli autori.*

*“Questo discorso è collegato anche ai CAM, nel senso che i CAM su cui io sono molto scettica nel senso che lo strumento è affascinante, tutti vorremmo che gli uomini violenti lavorassero su loro stessi. Il problema è capire se tutti coloro che lavorano nei CAM hanno quella solidità culturale per non diventare invece dei soggetti che indirettamente lavorano non per una cultura nuova ma per mantenere uno status quo. Anche soggetti che sembrano molto innovativi io li ho visti fare delle dichiarazioni pubbliche allucinanti, cioè ad es. uno psicoterapeuta romano che lavora nei CAM io l'ho sentito dire: “ma voi vi rendete conto che significa per un figlio crescere senza un padre? Ecco questa dichiarazione se la fa uno che lavora nei CAM evidentemente non ha elaborato bene qualche cosa, perché invece, un bambino se ha subito dei gravi danni deve avere un soggetto istituzionale che dica al padre: tu sei stato violento, questo è condannato perché hai provocato dei gravi danni ai tuoi figli e a tua moglie o rivedi il tuo comportamento oppure noi non possiamo esporre nuovamente questi bambini al tuo danno. E invece questo discorso chiaro delle istituzioni nei confronti degli uomini violenti non c'è. Nessuno parla ai figli che hanno assistito alla violenza dicendo: il comportamento di papà è sbagliato. Quindi ecco secondo me questa è un po' la cornice” (Testimone 2, I focus).*

Si evidenzia in questo passaggio la mancanza di una cornice teorica condivisa rispetto alla violenza agita dagli uomini nei confronti delle donne, un punto critico che si può superare facendo riferimento alla Convenzione di Istanbul che vede la violenza sulle donne come esito dei rapporti di genere fondati su una disparità storica e strutturale a favore degli uomini.

*Criticità:*

- ✓ *La carenza di misure volte all'empowerment femminile (soprattutto in termini di autonomia lavorativa, abitativa e, e più in generale, economica) e una logica di intervento principalmente assistenziale*
- ✓ *La mancanza di un sistema integrato di informazione a disposizione delle donne sui diversi tipi di servizi di supporto disponibili e sulle misure legali che possono richiedere.*

*“Il mio ambiente è un po' diverso perché io lavoro con i richiedenti asilo rifugiati. Il problema per loro, perché vedo con gli occhi di una donna, appena arrivata in Italia ho anche...anche quella è stata in Italia per qualche anno. Durante il Covid per esempio 1522 puoi chiamare questo numero per avere aiuto e questo non è entrato in questo campo perché non sanno, c'è solo questo numero e tutto in italiano. Il problema è che tante persone che sono in Italia ancora non parlano in italiano. Anche io trovo questa difficoltà Però per dire ci sono tante donne che ancora non sono integrate bene in questo paese e quindi questi messaggi per loro non arrivano mai. [...] io dico sempre, una donna non sa la differenza tra un centro di accoglienza e un centro antiviolenza e quindi questa realtà, questa donna non va nei CAV per chiedere aiuto, rimane in questo caso con tutta questa violenza. Già c'è un problema culturalmente, come stiamo dicendo adesso, “è un brav'uomo, ti ha portato, ti ha fatto un ricongiungimento familiare, ti ha portato in Italia, stai vivendo con lui in questo appartamento con un po' di più di quello che lei aveva a casa sua, nel suo paese di origine, questa donna sicuramente rimane dentro questa casa con tutta questa violenza. Però per me, anche come noi lanciamo questo messaggio [...] di dare questa informazione in diverse lingue però sto pensando anche io mentre ne stiamo parlando come possiamo fare, però volevo condividere questo aspetto” (Testimone 4, I Focus).*

*“questa era la nostra principale preoccupazione, come arrivare a donne che parlano un'altra lingua. E devo dire che abbiamo avuto però una piacevole sorpresa in questi primi 6 mesi di attività; da una parte ha funzionato mettere a disposizione in termini fissi mediatici culturali di molte lingue diffuse e quindi questo ha funzionato ma una cosa interessante che ci fa riflettere anche sul target, sulle campagne, è che, su tantissime donne, una su tre è straniera, quindi conoscono il servizio e ne usufruiscono ma la cosa interessante e anche affascinante è che lo fanno affiancate dalle figlie Quindi questo significa che c'è una alleanza intergenerazionale nelle comunità di donne migranti e anche una disponibilità e un accesso agli strumenti superiore a quella che noi reputiamo, un po' anche con uno stereotipo all'incontrario, se vogliamo. Tutto vero, tutto necessario, tutto da rafforzare. Però partiamo anche da una base di riferimento che ha fatto dei grandissimi passi avanti e che conosce, chiede e la cosa meravigliosa è affiancata dalle figlie. Quindi figlie e ragazze che sono all'interno del tessuto sociale italiano e che danno, condividono con le madri gli strumenti di emersione. Questo è da tenere presente anche per prendere atto di passi importanti che sono sicuramente anche l'esito di tutti i piccoli progetti e del lavoro fatto da tutte noi negli anni” (Testimone 6, I Focus).*



La barriera linguistica [Crenshaw 1991] rappresenta per molte donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo un chiaro gap tra bisogno e servizio, che sembra in parte superato dalla presenza nei servizi delle mediatrici culturali e dalle forme di solidarietà che si instaurano nei rapporti intergenerazionali tra madri e figlie, azioni e strumenti tuttavia da rafforzare e potenziare.

*Criticità:*

- ✓ *La mancanza di una cornice ampia ed armonizzata, comprensiva di procedure, linee-guida e standards chiari, per l'identificazione e l'assistenza delle persone con bisogni specifici e vulnerabilità, soprattutto le donne e le bambine rifugiate e richiedenti-asilo.*

*“Allora io lavoro quasi da 5 anni adesso con i richiedenti asilo e i rifugiati, in più su questo discorso sulle donne, tante di loro sono arrivate in Italia, sono venute dalla Libia. Il mio lavoro è iniziato lì e anche noi come ufficio è sempre di dare protezione in diversi livelli a queste persone che arrivano qua. In questi anni ho visto che i servizi ci sono, gli attori ci sono però non parlano fra loro e poi ci sono questi progetti che ogni tanto escono e durano un periodo molto breve. Non si vede l'efficacia di questi progetti, cooperative etc. E quindi cosa succede? Per esempio, io vedo sempre questa cosa: 1. quando la donna arriva qua non c'è un modo di identificazione della violenza che lei ha subito, i diversi tipi di violenza, perché non c'è anche una consapevolezza. Cosa è questa violenza che questa persona ha subito? Non c'è un modo di identificazione, ok, però questa donna arriva a un centro di accoglienza e lì dice “io ho un po' di problemi di salute”, tante volte si tratta di uno stupro e quella è la violenza che loro hanno subito. Ci vuole tempo per arrivare in una clinica. Il sistema dei medici funziona in Italia non è che non funziona, le persone sono anche brave, quelle che lavorano nel settore sanitario. Ma il problema è che questa persona dopo tanto tempo, arriva in questa struttura sanitaria per il controllo medico, arriva lì ma non c'è una mediatrice che possa spiegare, non c'è un modo di comunicazione. Cosa succede? Questa donna ritorna al centro di accoglienza e deve fissare un altro appuntamento questa donna arriva in questa struttura sanitaria o in questa clinica o ospedale, il medico non sa qual è la mutilazione genitale femminile perché non c'è questa consapevolezza oppure i tipi di violenza che loro hanno subito in Libia, non riesce a dare un aiuto ma perché manca l'informazione. Poi dall'altra parte noi parliamo sempre di protezione. La protezione per noi è una persona che può andare in questura e chiedere una protezione. Un richiedente asilo deve avere un appuntamento per arrivare alla questura però cosa succede lì? La questura funziona però ci sono tante persone, il sistema è un imbuto perché ci sono diversi problemi e questa donna aspettare qualche mese per chiedere anche asilo. Anche per quello ci vuole tempo per lei per andare in una Sprar perché deve rimanere in un Cas perché prima di prendere il suo permesso di soggiorno non può andare in un progetto dove lei può trovare diversi tipi di supporto e quindi non lo so se ho spiegato bene. Il problema. [...] anche queste persone non riescono a parlare perché non c'è una rete e purtroppo queste cose non funzionano, perdiamo anche i soldi. Ok. Se questa donna, che è anche una rifugiata, sta in un appartamento e ha un problema di violenza domestica forse o un altro tipo di violenza cosa fa questa donna? Va in emergenza, al pronto soccorso per chiedere aiuto, non va in quel canale, ci sono i canali perché non ce l'ha questa informazione. [...] questi servizi non parlano tra loro e purtroppo queste persone rimangono non aiutate in modo efficace” (Testimone 4, I Focus).*

Questa ultima criticità che persiste nel sistema dell'accoglienza delle migranti, rifugiate e richiedenti asilo, si configura come un gancio per affrontare il tema delle politiche integrate, perché dalle affermazioni della testimone privilegiata si evidenzia il carattere della responsabilità, ad esempio del sistema sanitario o del sistema di giustizia, che non possono operare separatamente dal sistema antiviolenza.

## 2.3 Politiche Integrate

Nell'ambito delle politiche integrate rientrano le criticità sulla governance del sistema di prevenzione e contrasto e sul monitoraggio e valutazione.

*Criticità:*

- ✓ *Le insufficienti risorse umane, tecniche e finanziarie destinate al sistema di governance e coordinamento delle politiche e dei programmi per l'uguaglianza di genere che possono contribuire all'avanzamento dei diritti delle donne in tutte le aree e a tutti i livelli governativi*

*“Però io continuo a pensare che manchi... manca un ufficio dedicato all'interno del DPO. Quando parlo di un ufficio dedicato penso ai funzionari che ci sono ora ma anche con altre persone che fanno solo quello, e queste devono essere persone esperte che*

devono essere in parte dell'amministrazione pubblica ma anche persone esperte esterne e che siano lì ogni giorno a fare solo questo" (Testimone II, Intervista).

*"La violenza si condanna sempre, chi è reo di violenza maschile è condannato da tutti e invece qua possiamo fare quello che ci pare. Cioè, a seconda di chi governa, anche all'interno dello stesso governo ognuno può avere il suo punto di vista, perché abbiamo una strana concezione dei diritti, delle libertà, delle opportunità, dell'uguaglianza che decliniamo un po'... capisco che è una cornice questa, però è una cornice importante perché se noi culturalmente non ci emancipiamo da questo, noi non ce lo potremo mai avere un piano nazionale anti violenza che organizza politiche, perché sulle politiche non si mettono d'accordo. Non si mettono d'accordo perché hanno 10 visioni diverse. Quindi primo, per dirlo diplomaticamente e professionalmente, un piano nazionale anti violenza non deve essere una dichiarazione ma deve essere un canovaccio di politiche 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 vogliono veramente impattare. Il Ministero del lavoro lo fa per il lavoro, il Ministero dell'Istruzione lo fa per il MIUR, no?"* (Testimone 2, II Focus).

*"Sì, ma, voglio dire, la parte di competenza del lavoro sarà finanziata dal Ministero del Lavoro, le politiche sull'ambito socio-sanitario saranno finanziate dalla Sanità, cioè perché dobbiamo continuare a pensare...la sanità ma di che si preoccupa? Non è che si può preoccupare delle donne soltanto quando arrivano malate, si deve preoccupare delle donne anche quando sono vittime di violenza e pertanto deve partecipare, non solo interagire ma partecipare, anche con le proprie risorse e con le proprie strutture a quella che è la realizzazione del piano. Se no di che parliamo? [...] il piano mi viene da dire va distribuito per competenza sui diversi organismi, ognuno si controlla il suo piano e poi ci sarà forse il Dipartimento che raccoglie tutte le cose. Condivido il fatto che ci sia una problematicità rispetto alla governance di tutto questo impianto, però dovrebbe essere così"* (Testimone 1, I Focus).

*"L'altra cosa più grave che trovo che tutta la gestione della relazione con gli altri componenti dello Stato, tranne forse il Ministero degli Affari Esteri ma per una sua vocazione però, tutto ciò che ruota intorno alle questioni violenza assumono un po' un carattere di iniziative di nicchia un po' emergenziali. Faccio un esempio, due anzi: Miur e Ministero del Lavoro. Il Miur praticamente dedica una settimana della violenza e quindi fa tutta una serie di interventi come se per tutti i restanti 9 mesi di didattica non ci fosse un problema culturale rispetto alla differenza di genere e questo secondo me è la prima impostazione che non credo, mi auguro che chi verrà chiamato al tavolo di discussione col Dipartimento porti avanti un approccio politico completamente diverso. Io credo che un piano anti violenza nazionale debba avere come obiettivo principale una gestione politica, proprio, di tutto il fenomeno e in quanto tale arrivare veramente a individuare quei gangli all'interno anche dei Ministeri in cui si articola tutta la macchina dello Stato, in cui devono essere messe in campo delle azioni affinché effettivamente si arrivi a combattere veramente a livello culturale tutto questo fenomeno che non è più soltanto nell'ambito della violenza di genere ma è sempre più evidente e pesante in tante altre sfere della vita e con una gestione, secondo me, che abbia dell'ordinario per i Ministeri. Cioè, non è dal piano nazionale anti violenza che devono arrivare soldi al Ministero del Lavoro per mettere in campo delle politiche effettive di gestione del lavoro che consentano di arrivare a ridurre le discriminanti di genere che esistono all'interno del lavoro; quello è un obiettivo del Ministero del Lavoro, come deve essere un obiettivo del MIUR quello di ridurre tutti i meccanismi che all'interno dei percorsi culturali in questo nostro paese ancora alimentano la discriminazione del genere. Deve essere un obiettivo del Ministero dell'Interno quello di fare la formazione permanente delle forze dell'ordine. [...] La governance, ma è ovvio che la governance deve essere precisa e dettagliata perché se no ognuno se ne va per conto suo e questo andarsene per conto suo, a livello regionale e soprattutto a livello locale, è quello che discrimina fortemente l'essere una donna del nord, del sud o del centro"* (Testimone 1, II Focus).

Questa criticità sembra persistere perché si percepisce un insufficiente numero di risorse umane dedicate a lavorare nell'ambito delle politiche di contrasto alla violenza, elemento che ha conseguenze dirette sul funzionamento del sistema. Altra criticità che appare con forza è data dal fatto che la separazione delle competenze tra le diverse componenti governative non corrisponde ad un approccio integrato e trasversale nel trattamento del fenomeno della violenza. Le azioni per il contrasto della violenza sulle donne dovrebbero impattare sulle risorse di ciascun ministero, in maniera tale da redistribuire gli interventi da attuare e perseguire obiettivi comuni stabiliti un'agenda politica condivisa.

*"C'è un problema di agenda politica. Finché la tematica della violenza non viene posta ai primi posti dell'agenda politica di questo paese continueremo a ridirci sempre queste identiche cose. [...] Quindi dobbiamo switchare il nostro lavoro di advocacy che non è solo fare il piano in questo modo, ma dovremmo forse dire tu governo sostieni la tua ministra. [...] Però anche noi quello che dovremmo fare come società civile è quello di dire al Governo e al Parlamento di sostenere la ministra delle pari*

*opportunità, di darle importanza, di darle dei soldi, perché altrimenti tra due anni continueremo ancora dirci questo”.* (Testimone II, Intervista).

**Criticità:**

- ✓ *La mancanza di sistematicità, organicità, verifica delle politiche contro la violenza, che non consente di assicurare la prevenzione, la protezione e la punizione degli autori di violenza sulle donne, anche in virtù della disomogeneità dei sistemi di intervento regionali*

*“in particolare le disparità rispetto alla protezione [...] delle vittime di violenza. Nel senso che sono disparità che secondo me stanno ancora rimanendo a livello molto importante sia nazionale che locale. Mi viene in mente anni fa quando cercammo una casa rifugio per una donna che voleva uscire dal Lazio e abbiamo trovato moltissime case rifugio che erano con retta o a pagamento quindi anche questa gratuità che invece dovrebbe essere per tutti i CAV, tutti nazionali, secondo me è fondamentale. E l'altra cosa, l'altra disparità che trovo rispetto anche a volte all'accoglienza delle donne in diversi CAV a seconda di chi li gestisce, penso per esempio a associazioni che accolgono soltanto donne che denunciano a associazioni che per es. non accolgono donne lesbiche che hanno subito violenza dalle compagne e queste sono secondo me delle cose importanti su cui tutti i CAV e le associazioni dovrebbero trovare una coerenza, e un agire comune, perché se no è un'altra discriminazione importante, secondo me”* (Testimone 3, II focus).

L'intervento rivela la profonda e frastagliata diversità regionale in Italia, percepite come forma di discriminazione per le donne; a tal proposito come pone in evidenza la *Relazione sulla governance dei servizi antiviolenza e sul finanziamento dei centri antiviolenza e delle case rifugio della Commissione Parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere*, sarebbero prioritarie e necessarie la revisione dell'intesa Stato-Regioni del 2014 e l'istituzione di un osservatorio permanente con compiti di valutazione indipendente dell'intero sistema, di monitoraggio dell'attuazione delle azioni previste e di controllo degli standard di qualità dei servizi antiviolenza.

**Criticità:**

- ✓ *Lo scarso coinvolgimento delle amministrazioni interessate, delle associazioni delle donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza alla definizione e attuazione delle politiche contro la violenza.*

*“sì è vero, nel senso che per es. rispetto al piano che abbiamo noi con il Comune di Roma vengono toccate tutti i vari soggetti, le forze dell'ordine, il servizio sociale, e per esempio la connessione con i servizi di salute mentale è qualcosa che è molto più flebile. È qualcosa che è ancora immaginato come completamente diviso, da una parte c'è la donna con un problema a livello di salute mentale, dall'altra parte c'è una donna vittima di violenza, sono due cose diverse, non sono proprio... quindi diciamo che l'impegno è anche un po' quello di costruire delle reti perché per esempio a volte è molto molto utile potersi confrontare con vari specialisti e specialiste. Però non è pensata a monte”* (Testimone 8, II Focus)

A sostegno di un superamento dei nodi deboli del sistema antiviolenza, proprio per coinvolgere di più la rete collaborativa sembra essere uno strumento adatto per combattere questa specifica criticità di contesto.

**Criticità:**

- ✓ *La mancanza di sufficienti finanziamenti e di chiari criteri per loro la distribuzione e l'accountability, che si riflettono sulla scarsa garanzia di continuità delle misure e dei servizi per le donne*

*“la cosa che volevo approfondire di questo è quella che noi chiamiamo la logica dei bandi, cioè il fatto di superare questo sistema del bando che ti dà un tempo di uno, al massimo due anni in cui tu come cooperativa o associazione che gestisce questo CAV puoi lavorare. E questo secondo me nell'utopia possibile sarebbe che ovviamente sono le istituzioni che devono sempre farsi carico del CAV perché deve essere una cosa gestita a livello pubblico perché non è un problema delle donne o soltanto delle associazioni dei CAV e questo è vero, però riuscire a superare questa logica dei bandi secondo me è una parte importante anche per il lavoro che noi facciamo. E non averlo fatto finora, denota come le istituzioni non sanno che lavoro facciamo perché noi lavoriamo su relazioni e progettualità quindi avere la progettualità che già è definita, è una relazione che deve già essere definita entro l'anno in cui tu hai quel bando è una cosa che è un controsenso, perché non ci permette di fare un buon lavoro. In questo senso poi superare questa logica, quindi magari trovare altre forme per poter finanziare i CAV e le case rifugio sempre e soltanto però dalla parte delle amministrazioni pubbliche è una cosa insomma che agevola nel lavoro sicuramente le donne ma non vuol dire neanche snaturare le cooperative e le associazioni che ci lavorano, altrimenti chi ci lavora rimane sempre la cooperativa,*

*L'associazione, la ONG non saremo, non diventeremo mai dipendenti della Regione o del Comune di Roma ci mancherebbe altro, però potrebbe essere secondo me un modo per far venir fuori un lavoro ancora più continuativo che nell'ottica del nostro lavoro, che è soltanto l'obiettivo di aiutare le donne, sicuramente ci favorisce e ci aiuta insomma” (Testimone 3, II Focus).*

Il discorso sulla continuità dei finanziamenti è in linea con la necessità di sviluppare soluzioni a lungo termine adeguate per le organizzazioni che gestiscono centri antiviolenza e case rifugio, al fine di assicurare longevità ai servizi di protezione e supporto per le donne sopravvissute alla violenza e i/le loro figli/e, modificando le modalità con cui si può accedere a risorse finanziarie pubbliche.

**Criticità:**

✓ *Le carenze del sistema di raccolta e di elaborazione dei dati, sia da fonti istituzionali (giudiziarie, sanitarie, sociali) che non istituzionali, che consenta di migliorare la conoscenza del fenomeno e di misurare l'impatto economico della violenza contro le donne: incompletezza degli indicatori, disomogeneità territoriali nel sistema di rilevazione, scarsa integrazione delle fonti di dati, indagini con cadenza non sistematica*

*“Rispetto ai numeri di casi che annualmente sono trattati distinguibili per tribunali di competenza o provvedimenti adottati e a livello proprio numerico non sono ...non ci sono dati uniformi, abbiamo dovuto prendere diverse fonti e mettere insieme i diversi campioni e poi a livello documentale gli stessi database giuridici dei tribunali che si usano nella professione sono assolutamente inadeguati ma sono gli stessi a disposizione delle università” (Testimone 6, I Focus).*

*“[...] la questione dei dati e delle statistiche di genere che è vero che c'è stato l'accordo con Istat ma qualcosa... forse penso sia uno dei pochi campi in cui il piano ha avuto una incidenza positiva ma ancora secondo me rimane molto da fare anche molto da cambiare proprio sul tema e la problematicità della raccolta dei dati” (Testimone 1, I Focus).*

Alla luce della necessità di potenziare il sistema di raccolta dei dati, a valere dell'accordo con Istat questo aspetto sembra essere migliorato rispetto al passato.

**Criticità:**

✓ *La mancanza di un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche contro la violenza di genere*

*“un altro grande problema, è il monitoraggio. A noi serve capire ex-ante, in itinere ed ex-post che impatto hanno le politiche tutte sulla questione di genere. Quindi il monitoraggio sull'impatto di genere dovrebbe essere obbligatorio non sul piano nazionale antiviolenza ma sul programma di governo. Perché se no, noi continuiamo a non avere dati e quindi a non sapere come ad es. il bilancio di genere. Cioè va fatto. A me non interessa più il bilancio, mi interessa il bilancio di genere. Perché io devo capire col bilancio che tu hai fatto come impatta sulle donne e sugli uomini e cosa produce. Invece 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” (Testimone 2, II Focus)*

La criticità persiste perché le attività di monitoraggio non sono state realizzate e pertanto nemmeno condiviso con le operatrici del privato sociale.

## 2.4 Perseguimento degli autori di violenza

In questo ambito le criticità di contesto riguardano le politiche legate alla punizione degli autori di violenza, volte a garantire la giusta tutela alle donne e migliorare l'efficacia dei procedimenti giudiziari.

**Criticità:**

✓ *La mancanza di procedure omogenee e strutturate di valutazione, trattamento e gestione del rischio sul territorio nazionale, sia per quanto attiene la violenza di genere tout court, sia rispetto a fasce particolari della popolazione femminile (migranti, richiedenti asilo, donne con disabilità)*

*“[...] E c'è l'articolo 3 che dice: senza nessuna distinzione di sesso, razza, religione. E così andando avanti per tutto ovviamente poi declinandolo con tutte le specificità a lungo termine di quelle che sono le donne, perché le donne non sono un gruppo omogeneo, sono un gruppo pieno di differenze, quindi ci sono le donne migranti, le donne con disabilità, ci sono tantissimi gruppi ai quali*

*dobbiamo pensare. Ad esempio una cosa che abbiamo sempre detto è: noi lo sappiamo, le donne migranti che sono più ricattabili per la violenza, sono le donne che hanno un permesso di soggiorno di ricongiungimento familiare. Che cosa ci costa fare degli incontri nel momento in cui tu hai il permesso di soggiorno in cui noi gli diciamo quali sono i diritti all'interno dello Stato italiano? Provengono da 100, 200, 300 paesi diversi, hanno dei sistemi completamente diversi dal nostro, gli vogliamo dire che cosa è un loro diritto nel nostro paese, che cosa è considerato reato nel nostro paese, dove si possono rivolgere se hanno dei problemi perché se non entrano in un isolamento tale che rischiamo di non trovarli e quindi anche per fare questo, perché non facciamo i corsi di alfabetizzazione per le mamme migranti dentro le scuole pubbliche dove frequentano i loro figli (Testimone 2, II Focus).*

*“a proposito di questo mi viene in mente che un'altra parte praticamente non contemplata tra le donne che hanno subito violenza sono le donne psichiatriche, donne che hanno disagi psichiatrici non possono essere accolte nelle case rifugio perché così prevedono i regolamenti, quindi tossicodipendenti e psichiatriche sono completamente dimenticate” (Testimone 3, II Focus).*

*“ecco io per esempio credo, rispetto all'accoglienza di donne che hanno un problema di tipo psichiatrico, che rafforzare la rete coi CSM e con tutti gli enti che si occupano della salute mentale potrebbe essere un punto su cui lavorare perché come realtà del centro dove sto io queste reti le costruiamo in maniera autonoma. Metterci in contatto noi con i servizi questo chiaramente è una buona prassi però poter pensare a un modello che metta in comunicazione i vari servizi con cui una donna, magari che subisce violenza e ha un disturbo di tipo psichiatrico, si rapporta potrebbe essere un punto di partenza molto utile, anche perché significa anche promuovere un incontro di ottiche e quindi fare un lavoro migliore sia per quanto riguarda il sostegno rispetto alla violenza ma anche per quanto riguarda i percorsi psicologici, psichiatrici, psicofarmacologici che queste donne poi seguono. Ecco su questo, a volte, io ho sentito proprio che c'è un buco nero ed è molto complicato” (Testimone 8, II Focus).*

*“quello sul quale abbiamo lavorato noi in questi 3 anni sul territorio di Roma è proprio costruire una rete perché ci siamo resi conto che era una rete molto instabile e appunto legata alla persona di buona volontà che poi una volta che va via o se ne va in pensione fa cadere tutto. Un'altra cosa che abbiamo notato anche di recente lavorando molto a stretto contatto con l'ASL per la questione Covid è che molti progetti ci sono, ci sono diversi Fami che le ASL vincono e che però non vengono implementati come dovrebbero, perché noi ci troviamo adesso a pubblicizzare un Fami che è stato vinto, iniziato a gennaio, a dicembre praticamente. Quindi metà anno di questo progetto è stato sprecato perché non è stato promosso a dovere con le associazioni. Noi abbiamo fatto una tavola rotonda a luglio, dove per la prima volta siamo riuscite a coinvolgere la ASL perché ci siamo rese conto che mancava proprio un collegamento perché anche i progetti di MDM prima o poi finiscono quindi si voleva avvicinare le associazioni del terzo settore di Roma con le ASL che poi sono le dirette responsabili di ciò che riguarda salute sessuale riproduttiva e salute mentale delle donne. I progetti ci sono e i soldi sono stati anche dati alle ASL affinché si superassero questi ostacoli soprattutto per quanto riguarda la salute sessuale riproduttiva delle donne migranti e la salute mentale delle donne migranti, però appunto non c'è poi...non se per poca capacità o volontà una promozione idonea di questi progetti per stimolarli anche a migliorare, perché abbiamo provato tanto ad avvicinare le donne ai servizi però poi ci sono numerose barriere che non sono neanche più solo la lingua ma proprio l'accoglienza che questi servizi offrono alle donne in generale e, ancora peggio, alle donne migranti. E quindi poi ci siamo resi conto che in realtà ci sono anche dei progetti dedicati ad hoc per le donne migranti ma in qualche modo falliscono, perché non vengono utilizzati, non si impara dagli errori, non c'è mai un evolversi affinché le cose migliorino. Infatti poi vi manderò una mail che ci è stata girata ieri per promuovere l'accesso alle donne a diversi consultori dell'ASL Roma2 perché c'è un Fami in corso però in questi 9 mesi, 12 mesi, ok che c'è stato il Covid però non sono stati raggiunti numeri di donne perché nessuno sapeva di questi progetti, come in passato non si sapeva che nei CSM di ASL Roma2 c'è la mediazione linguistica e culturale, perché nessuno l'ha detto, però c'è. Poi magari non viene...cioè se non ci sono dei progetti è chiaro che il CSM e gli psicologi e gli psichiatri nei servizi di salute mentale ancora non sono pronti molti di loro a gestire la storia di donne migranti e le problematiche che le donne migranti hanno vissuto nei loro paesi d'origine e nel viaggio. Però non crescono neanche, perché finché non le vedono le donne migranti non avranno mai la possibilità di imparare e di migliorare e questa è un enorme problematica che noi abbiamo trovato in questi 3 anni qua a Roma e che piano piano abbiamo cercato di stimolare questi servizi affinché migliorassero ma ora siamo a fine 2020 e ancora la strada è lunga” (Testimone 9, II Focus).*

Alla luce di queste considerazioni i protocolli operativi tra soggetti pubblici e del privato sociale sembrano essere un dispositivo per superare le criticità. Tuttavia sembra persistere una resistenza alla prassi procedurale e applicativa di una visione multiagenzia, piuttosto l'operatività rimane un'iniziativa individuale. Rafforzare le misure per prevenire e contrastare la violenza che colpisce le donne soggette a discriminazione intersezionale, persiste ancora come bisogno non soddisfatto.

*Criticità:*

- ✓ *La sottovalutazione della violenza contro le donne, soprattutto in sede civile, e i bassi tassi di condanna, con la conseguente impunità per gli autori di violenza, dovuta anche alla prassi di minimizzazione e giustificazione degli autori*

*“[...] lo sappiamo, il diritto da solo non è che modifica i comportamenti però certamente aiuta perché poi crea una ripetitività dei comportamenti [...] trovo bruttissima la Legge 69, c.d. Codice Rosso, non credo che abbia parti belle, però sicuramente la parte in cui consente una eventuale - che ci sia una forma di riduzione della pena, quello io trovo proprio che va a inficiare tutto il percorso di recupero dell'uomo maltrattante. L'adesione deve essere assolutamente volontaria e consapevole del fatto che si è agita un'azione violenta che poi ci sia stata una difficoltà nel riconoscere che alcuni comportamenti, aldilà del semplice schiaffo, siano violenti e questo secondo me è anche un altro limite del piano che non investiga a sufficienza due forme di violenza, quella psicologica ma ancora di più quella economica!” (Testimone 1, I Focus).*

*“troviamo anche le relazioni dei CAM nei processi penali in cui la difesa produce la relazione del CAM in cui tutto si traduce sempre in una dinamica circolare conflittuale, attenuando quindi la responsabilità come condotta illecita e inserendo sempre la logica di reazione, di reciprocità. E questo è un danno” (Testimone 6, I Focus).*

Questa criticità non è stata trattata in maniera diretta, ponendola come questione, ma qualcosa rispetto alla prassi di minimizzazione viene espressa nell'ambito della questione sensibilizzazione e formulazione di programmi per uomini maltrattanti.

## Allegato. La traccia dei focus group

### PRESENTAZIONE

1. Nell'ambito dell'accordo DPO-IRPPS è prevista la valutazione del Piano Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017. In particolare, siamo interessati ai giudizi di esperti nel settore in merito alle seguenti dimensioni:
  - d. Analisi dell'efficacia e dell'impatto rispetto agli obiettivi specifici previsti nel Piano per ognuna delle aree di intervento (sensibilizzazione, reinserimento lavorativo, educazione nelle scuole, ecc...)
    - La capacità del Piano e degli interventi realizzati di conseguire gli obiettivi prefissati, anche in relazione agli orientamenti della Convenzione di Istanbul
  - e. Analisi dell'efficienza dei meccanismi gestionali ed attuativi per la realizzazione
    - Quanto le procedure implementate hanno inciso sulla qualità dei risultati conseguiti? Quali sono stati i problemi riscontrati nell'attuazione delle azioni attuate nell'ambito di ciascuna area tematica? Sono state adottate misure correttive per far fronte alle eventuali problematiche emerse? In caso affermativo gli interventi correttivi attuati sono stati in grado di migliorare i risultati delle azioni attuate? Quali sono gli apprendimenti di natura gestionale ed organizzativa (quali buone pratiche) che possono essere dedotti dall'esperienza e riapplicati in altre aree di intervento del Piano?
    - Quanto gli interventi realizzati possono essere giudicati sostenibili ((in termini di mantenimento nel tempo dei risultati conseguiti)
  - f. Integrazione tra le politiche
    - Risultano adeguati i livelli di integrazione tra ciascuno dei due Piani e altri interventi attuati a livello territoriale a valere di altri programmi/fonti finanziarie?
2. Rispetto al nuovo Piano Strategico 2017-2020, in corso di realizzazione, le dimensioni di valutazione sono, oltre a quelle precedenti:
  - g. Analisi dei processi e dei meccanismi di realizzazione
    - Gli assetti di governance adottati per la gestione del Piano si rivelano in grado di garantire una chiara assegnazione e definizione delle funzioni?
    - Si sono riscontrate inefficienze e ritardi nell'attuazione del Piano riconducibili alla struttura organizzativa e gestionale dello stesso?
    - Il sistema di sorveglianza e di monitoraggio risulta adeguato alle necessità di completezza dei dati raccolti?
    - Sono emerse criticità (finanziarie, procedurali) sotto il profilo delle realizzazioni/risultati che si stanno ottenendo?

L'obiettivo della valutazione è, in particolare, quello di “entrare nella scatola nera delle politiche contro la violenza sulle donne” per capire cosa ha finora funzionato (e sta funzionando), quantomeno nell'approccio utilizzato dal governo nazionale al tema, e cosa invece non ha funzionato (e non sta funzionando).

Vista la mancanza di pubblicità di quanto programmato e realizzato sui due Piani, che alcuni testimoni privilegiati già intervistati hanno indicato come limite all'espressione di un giudizio corretto, abbiamo pensato di partire dalle criticità che voi stesse avete segnalato nei Rapporti Ombra per capire se i due Piani sono stati in grado di superarle oppure se, almeno da quanto risulta dal vostro osservatorio privilegiato, tali criticità persistono oppure se sono superate.

Vi giriamo le criticità che abbiamo isolato leggendo con attenzione i vostri rapporti. Vi chiediamo quindi, secondo il vostro ambito di competenza, di commentare tali criticità – che qui vedete classificate secondo gli assi di intervento della Convenzione di Istanbul – alla luce dell'obiettivo appena esposto. Ovviamente, potete indicarci anche ulteriori criticità che non sono state segnalate in questo elenco.

### LE POLITICHE PER LA PREVENZIONE DEL FENOMENO

1. La scarsa sistematicità delle campagne di sensibilizzazione contro la violenza sulle donne e la mancanza di

una valutazione di impatto e di efficacia.

2. Le insufficienti misure idonee a garantire che i mass-media (pubblicità, stampa, social network, trasmissione televisiva, ecc.) cessino qualsiasi pratica che possa costituire discriminazione nei confronti delle donne
3. La frammentarietà e la scarsa efficacia delle risposte istituzionali nell'ambito della formazione sulle forme di violenza contro le donne in prospettiva di genere di tutte le professioni rilevanti (pubblici ufficiali e professionisti del settore giudiziario, medico, sociale), di dirigenti, docenti e personale dei percorsi di istruzione di tutti gli ordini e gradi, degli operatori/professionisti inseriti nel sistema di accoglienza migranti
4. La mancanza di orientamenti comuni in materia di formazione delle/gli operatrici/tori dei centri antiviolenza, delle case rifugio e dei centri per uomini maltrattanti e di certificazione delle loro competenze.
5. La mancanza di una efficace programmazione territoriale, regolamentazione e coordinamento a livello nazionale dei centri per uomini maltrattanti, dunque di linee di indirizzo omogenee su finalità, approccio, requisiti minimi di funzionamento, modalità di collaborazione con gli altri soggetti della Rete e collegamento con l'apparato giudiziario, meccanismi di monitoraggio e valutazione dell'efficacia.

## LE POLITICHE PER LA PROTEZIONE E SOSTEGNO DELLE VITTIME

6. Le disparità regionali e locali nella disponibilità e qualità dei servizi di assistenza e protezione e nella continuità delle prestazioni offerte alle donne, anche determinate dal finanziamento parziale e/o intermittente dei centri antiviolenza
7. Lo scarso coordinamento e la mancanza di un approccio di intervento integrato tra i servizi di supporto e di protezione, specializzati e generali
8. La carenza di misure volte all'*empowerment* femminile (soprattutto in termini di autonomia lavorativa, abitativa e, e più in generale, economica) e una logica di intervento principalmente assistenziale
9. La mancanza di un sistema integrato di informazione a disposizione delle donne sui diversi tipi di servizi di supporto disponibili e sulle misure legali che possono richiedere
10. La mancanza di una cornice ampia ed armonizzata, comprensiva di procedure, linee-guida e standards chiari, per l'identificazione e l'assistenza delle persone con bisogni specifici e vulnerabilità, soprattutto le donne e le bambine rifugiate e richiedenti-asilo
11. La mancanza di riconoscimento della gravità ed entità della violenza assistita e delle sue conseguenze, con conseguente inadeguatezza dei sistemi di protezione e supporto ai bambini testimoni di violenza e dei sistemi di punizione degli autori

## LA GOVERNANCE DEL SISTEMA DI PREVENZIONE, PROTEZIONE E CONTRASTO

12. Le insufficienti risorse umane, tecniche e finanziarie destinate al sistema di governance e coordinamento delle politiche e dei programmi per l'uguaglianza di genere che possono contribuire all'avanzamento dei diritti delle donne in tutte le aree e a tutti i livelli governativi.
13. La mancanza di sufficienti finanziamenti e di chiari criteri per loro la distribuzione e l'accountability, che si riflettono sulla scarsa garanzia di continuità delle misure e dei servizi per le donne.
14. La mancanza di sistematicità, organicità, verifica delle politiche contro la violenza, che non consente di assicurare la prevenzione, la protezione e la punizione degli autori di violenza sulle donne, anche in virtù della disomogeneità dei sistemi di intervento regionali.
15. Lo scarso coinvolgimento delle amministrazioni interessate, delle associazioni delle donne impegnate nella lotta contro la violenza e dei centri antiviolenza alla definizione e attuazione delle politiche contro.

## MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

16. Le carenze del sistema di raccolta e di elaborazione dei dati, sia da fonti istituzionali (giudiziarie, sanitarie, sociali) che non istituzionali, che consenta di migliorare la conoscenza del fenomeno e di misurare l'impatto economico della violenza contro le donne: incompletezza degli indicatori, disomogeneità territoriali nel sistema di rilevazione, scarsa integrazione delle fonti di dati, indagini con cadenza non sistematica.
17. La mancanza di un sistema di monitoraggio e valutazione delle politiche contro la violenza di genere.



## LE POLITICHE LEGATE ALLA PUNIZIONE DEGLI AUTORI DI VIOLENZA

18. La mancanza di procedure omogenee e strutturate di valutazione, trattamento e gestione del rischio sul territorio nazionale, sia per quanto attiene la violenza di genere tout court, sia rispetto a fasce particolari della popolazione femminile (migranti, richiedenti asilo, donne con disabilità).
19. La sottovalutazione della violenza contro le donne, soprattutto in sede civile, e i bassi tassi di condanna, con la conseguente impunità per gli autori di violenza, dovuta anche alla prassi di minimizzazione e giustificazione degli autori

## LE CARATTERISTICHE DEL FENOMENO (opzionale)

20. La persistenza di radicati stereotipi e pregiudizi relativi al ruolo della donna nella famiglia e nella società, che perpetuano il divario di opportunità tra uomo e donna in ogni ambito di vita
21. La distorta rappresentazione delle donne e della violenza sulle donne nei media e nei social network
22. La mancanza di studi sulle cause strutturali della violenza di genere contro le donne e sulle cause del comportamento violento
23. L'elevata prevalenza della violenza di genere contro le donne e le bambine, in ogni sua forma (fisica, sessuale, psicologica ed economica, stalking, ecc...), per tutte le fasce di età (anche minorenni) e in ogni contesto di vita (famiglia, lavoro, luoghi)
24. L'aumento della gravità delle violenze subite, soprattutto in ambito familiare, e la persistenza della violenza nelle sue forme più gravi (stupri, tentati stupri e femminicidi)
25. L'incremento della diffusione della violenza sulle donne via web e social network (abusi, molestie, minacce, discriminazioni, atti persecutori, sexting, revenge porn)
26. L'esistenza di discriminazioni multiple e di inter-sezionalità basate su razza/etnia, identità di genere, condizione di disabilità, orientamento sessuale, credo religioso, età
27. L'elevata prevalenza e incidenza di fenomeni di violenza assistita, ovvero perpetrata in presenza o in danno di un/una minore, che oltre agli effetti psicologici negativi esperiti nell'immediato, aumenta il rischio di manifestare un comportamento violento da adulti
28. La sottostima dell'entità del fenomeno dovuta alla scarsa capacità di riconoscimento della violenza, alla difficoltà delle donne di parlarne e alla scarsa tendenza alla denuncia
29. L'elevato tasso di recidiva degli autori di violenza
30. La bassa proporzione di donne che subiscono violenza che si rivolge ai servizi generali e specializzati
31. La persistenza di dannose pratiche culturali e forme di coercizione che coinvolgono le donne e le bambine (mutilazioni genitali, tratta, matrimoni precoci o forzati, maternità precoci, ecc...)