

VALUTAZIONE DELLE POLITICHE NAZIONALI

**Il processo di elaborazione della
strategia nazionale sulla violenza
maschile contro le donne 2021-2023**

WP5 WP6

*Molteni L., Demurtas P.
(ottobre 2023)*

Premessa

La presente relazione illustra i risultati delle analisi che l'Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali del Consiglio Nazionale delle Ricerche ha condotto nell'ambito della valutazione in itinere del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023 (d'ora in poi, anche solo PSN o Piano) in relazione al percorso di elaborazione della strategia nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023.

Sotto il profilo metodologico, le fonti utilizzate per l'espressione dei giudizi valutativi sono sia primarie che secondarie. Le fonti primarie sono costituite dalle indagini di campo che hanno previsto un approfondimento specifico sui punti di forza e le criticità del processo di programmazione del successivo PSN 2021-2023. Nello specifico, si fa riferimento a:

- interviste in profondità alle/ai referenti delle Amministrazioni statali degli interventi del Piano;
- interviste in profondità alle referenti delle politiche antiviolenza delle Regioni e Province Autonome;
- focus group e interviste in profondità che hanno coinvolto le organizzazioni femminili nazionali e le organizzazioni sindacali.

Le analisi presentate hanno ulteriormente beneficiato delle informazioni raccolte dal gruppo di ricerca di IRPPS-CNR nell'ambito dei lavori del Comitato Tecnico del Piano 2017-2020 e dell'attuale *Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica* (d'ora in poi, anche solo Osservatorio), oltre che dell'elaborazione scientifica che IRPPS-CNR ha prodotto nel corso dei due accordi sottoscritti con il Dipartimento per le Pari Opportunità, sia nell'ambito della valutazione dei Piani nazionali, sia nell'ambito delle attività di ricerca volte ad indagare le caratteristiche e le pratiche di intervento dei principali attori che sul territorio realizzano attività di prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne¹.

L'analisi secondaria è stata effettuata a partire dalle schede di monitoraggio elaborate da Formez PA e somministrate alle Amministrazioni centrali titolari degli interventi e dai verbali relativi a tavoli di lavoro, incontri e riunioni indetti dal DPO ai fini della predisposizione del PSN 2021-2023.

Il contributo fornisce innanzitutto una breve descrizione dei processi partecipati che il Dipartimento per le Pari Opportunità ha attivato per l'elaborazione del Piano Nazionale

¹ Si rappresenta che tutti i rapporti prodotti nell'ambito del progetto ViVa sono reperibili al sito internet ufficiale del progetto, all'indirizzo: <https://viva.cnr.it/>.

Strategico e del successivo Programma Operativo², per poi sintetizzare i punti di forza e le criticità rinvenuti in sede di analisi e fornire, infine, indicazioni utili per l'impostazione dei processi di elaborazione della prossima strategia nazionale.

1. I processi attivati per la redazione del PSN 2021-2023 e del Programma Operativo

Il percorso di elaborazione della strategia nazionale per la prevenzione e contrasto alla violenza contro le donne per il periodo 2021-2023 viene di seguito descritto considerando i due momenti principali in cui si è articolato: dapprima, l'elaborazione di un documento strategico che, a partire da un'analisi delle criticità di contesto, esplicita valori e principi di riferimento, obiettivi generali verso cui tendere e dispositivi e processi volti a garantire la governance, il monitoraggio e la valutazione del Piano; successivamente, la programmazione operativa che, prevista dallo stesso PSN, è finalizzata a declinare i principi e gli obiettivi generali descritti nella strategia in obiettivi specifici e azioni orientate al loro conseguimento, definendo al contempo fondi, responsabilità, tempi e modalità di realizzazione. È, inoltre, compresa la descrizione del processo di costituzione, delle funzioni e dell'operatività degli organismi di governance del Piano che, stante le previsioni normative, rivestono un ruolo centrale sia nella pianificazione che nell'attuazione, monitoraggio e valutazione degli interventi.

1.1 L'elaborazione delle strategia

Nella seduta della Cabina di Regia del 2 marzo 2020, la Ministra per le pari opportunità ha annunciato l'attivazione di tavoli di lavoro operativi finalizzati a:

- dare attuazione alle indicazioni del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020, così come declinate nel correlato Programma Operativo³ del 2019;
- tradurre in azioni concrete le suggestioni e le sollecitazioni emerse a seguito di incontri informali tra il Dipartimento per le Pari Opportunità, le associazioni e le parti sociali facenti parte del Comitato Tecnico;
- pervenire quanto prima alla predisposizione di documenti di approfondimento da riportare al Comitato Tecnico nella sua composizione plenaria, sia per orientare le azioni in corso nell'ambito del Piano 2017-2020 sia per procedere con la redazione del nuovo Piano Strategico Nazionale.

I tavoli di lavoro si sono concretizzati con un anno ritardo, a causa dell'intercorsa pandemia sanitaria da Sars-Cov-2. Nel periodo 31 marzo-18 maggio 2021 sono stati realizzati 7 tavoli di lavoro, cui hanno partecipato le Amministrazioni Statali, le organizzazioni sindacali e datoriali, le organizzazioni femminili impegnate nel contrasto della violenza sulle donne e delle pratiche culturali dannose (mutilazioni genitali, matrimoni precoci e forzati), le organizzazioni/reti dedicati al trattamento di uomini autori di violenza, il Consiglio Nazionale delle Ricerche e l'Istituto Nazionale di statistica. Rimandando

² Si utilizza in questa sede il termine "Programma operativo", che nel PSN in realtà viene denominato "Piano operativo del Piano Nazionale Strategico", per comodità di esposizione e per evitare fraintendimenti tra i due documenti.

all'allegato 1 per approfondimenti, ci si limita in questa sede a rappresentare che i primi 3 tavoli di lavoro, svoltisi tra fine marzo e inizio aprile 2021, hanno riguardato le tematiche specifiche del lavoro, della sindrome di alienazione parentale (Pas) e delle linee guida nazionali sulla formazione di operatori/trici che entrano in contatto con donne vittime di violenza, mentre i successivi 4 tavoli, realizzati nel mese di maggio 2021, si sono focalizzati sulla declinazione degli interventi concreti che potevano essere attuati nel triennio di vigenza del Piano per ciascuno degli assi già previsti nella precedente strategia, in conformità con le 4 P della Convenzione di Istanbul (*Prevenzione, Protezione e sostegno, Punizione dei colpevoli, Assistenza e Promozione*).

In tutto il processo di pianificazione, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha beneficiato del supporto tecnico di Formez PA. Nell'ambito della Convenzione sottoscritta tra le parti il 26 giugno 2020 è, infatti, stata prevista una linea appositamente dedicata al supporto alla predisposizione del Piano Strategico Nazionale 2021-2023, finalizzato a garantire la rispondenza agli indirizzi del Governo e ai principi della Convenzione di Istanbul. L'azione di supporto si è concretizzata attraverso:

- a. l'analisi del fenomeno della violenza di genere nelle sue svariate forme e delle progettualità messe in campo, al fine di avere una rappresentazione completa degli interventi attuati e dei risultati raggiunti;
- b. l'organizzazione di momenti di confronto con tutti gli attori interessati alla redazione del Piano, ovvero le istituzioni e le parti sociali, con un riferimento particolare alle associazioni attive nelle politiche di contrasto alla violenza di genere a livello nazionale;
- c. il supporto agli uffici del DPO nella redazione del Piano Strategico;
- d. la redazione di una bozza del Programma Operativo del Piano Strategico.

Più specificamente, oltre a supportare il Dipartimento nella sintesi delle diverse istanze emerse nel corso dei tavoli di lavoro che hanno coinvolto gli stakeholders delle politiche antiviolenza, Formez PA ha intrattenuto interlocuzioni costanti con le Amministrazioni Statali con l'obiettivo di verificare lo stato di attuazione degli interventi realizzati sul precedente Piano 2017-2020 e la loro eventuale prosecuzione nel successivo periodo 2021-2023. A questo scopo, Formez PA ha innanzitutto elaborato e trasmesso alle Amministrazioni statali un'apposita scheda di rilevazione nella quale ha richiesto di indicare l'intenzione o meno di proseguire i diversi interventi attuati nel periodo 2021-2023 e, se del caso, di esplicitare in quali termini i contenuti o le azioni sarebbero stati modificati. Le schede, compilate e ritrasmesse a Formez PA nel periodo marzo-giugno 2021, sono state analizzate in modo tale da isolare gli obiettivi strategici degli interventi da riportare nel Piano.

Un ulteriore passaggio ha riguardato la consultazione di Anci e del Coordinamento delle Regioni rispetto al testo del Piano e il recepimento dei suggerimenti da questi espressi per migliorare la coerenza complessiva della strategia. La strategia finale ha, pertanto, integrato i contributi delle Amministrazioni Statali, i suggerimenti espressi nei 7 tavoli di lavoro e, in sedi separate, da Anci e dal Coordinamento delle Regioni. Per ogni contributo e osservazione ricevute, Formez PA ha attivato un processo di controllo sull'intero documento e sulla verifica della coerenza tra le parti oggetto di interventi integrativi.

Una prima versione del Piano Strategico è stata condivisa nella seduta della Cabina di Regia del **20 luglio 2021**, per poi essere ulteriormente rivista sulla base delle indicazioni espresse dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nella seduta del 29

luglio³, in particolare rispetto all'aggiornamento del quadro normativo sugli orfani di femminicidio, alla considerazione delle specifiche vulnerabilità delle donne anziane e con disabilità, alla valorizzazione del ruolo dei servizi sociali e degli Ambiti territoriali nelle priorità di intervento relative all'asse Protezione e sostegno e al collegamento del monitoraggio con la rilevazione con il Sistema Informativo unitario dell'Offerta dei Servizi Sociali. Successivamente, il PSN è stato ritrasmesso alla Conferenza in data 18 ottobre 2021 e da questa diramata alle Regioni e alle Autonomie locali il 20 ottobre 2021, con contestuale fissazione di una riunione tecnica per il 27 ottobre 2021, nella quale sono stati espressi ulteriori emendamenti poi recepiti nella strategia finale.

La strategia ha, infine, ricevuto parere positivo della Conferenza Unificata in data 3 novembre 2021⁴, per essere poi approvata il **18 novembre 2021** dal Consiglio dei Ministri.

1.2 La programmazione operativa

Il PSN 2021-2023 ha previsto, al par. 4.2 "Le modalità di attuazione", l'elaborazione di un apposito Piano operativo, a carattere prettamente esecutivo, nel quale riportare tutti gli interventi e le azioni concrete volte a tradurre operativamente quando delineato nel Piano Strategico Nazionale, ovvero a definire in modo riconoscibile e chiaro gli impegni e le azioni concrete da adottare nel triennio.

Per la sua predisposizione, il Dipartimento per le Pari Opportunità ha proceduto con il supporto di Formez PA e IRPPS-CNR. Il primo, nell'ambito della già descritta Linea 1 "Supporto alla predisposizione del Piano strategico nazionale 2021-2023", ha proceduto con la redazione di una prima bozza di Programma Operativo, rilasciata il 6 aprile 2022, comprendendo sia gli interventi che le Amministrazioni Centrali intendevano proseguire dal precedente Piano 2017-2020, dedotti dalle schede di cui si è parlato, sia gli interventi innovativi proposti dai diversi stakeholders nell'ambito dei tavoli di lavoro e delle successive consultazioni. Rispetto a questi ultimi, il Programma ha precisato la necessità di condurre un'apposita analisi di fattibilità, anche attraverso il confronto con le Amministrazioni Centrali, indispensabile a delineare responsabilità nell'attuazione, competenze e stanziamenti finanziari.

Successivamente, lo scrivente Istituto, nell'ambito dell'Accordo sottoscritto con il DPO in data 11 aprile 2022 e sulla base dell'esperienza maturata nel precedente triennio⁵, ha definito un prototipo di scheda-obiettivo⁶ da sottoporre alle Amministrazioni statali per una programmazione puntuale degli interventi previsti dal Piano. La scheda ha, pertanto, avuto l'obiettivo di dettagliare tutti gli elementi utili a dare contezza delle modalità di attuazione di ciascun intervento, ovvero:

- la struttura referente per la realizzazione dell'intervento e per i relativi fondi, così

³ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 29 luglio 2021, "Prime valutazioni sulla bozza di piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023": <http://www.regioni.it/download/conferenze/641228/>

⁴ Conferenza Unificata, 3 novembre 2021, "Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023": <https://www.regioni.it/download/conferenze/643500/>

⁵ Si ricorda, infatti, che il programma esecutivo del precedente Accordo, sottoscritto in data 17.07.2017, ha previsto un apposito work package dedicato al "Contributo all'attuazione del Piano Strategico Nazionale contro la violenza maschile sulle donne 2017-2020" (WP4). Tra le diverse attività svolte, IRPPS-CNR ha coadiuvato il Dipartimento nel processo di programmazione operativa delle linee strategiche del Piano.

⁶ Nell'ambito del WP1 "Contributo all'implementazione del Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023" dell'Accordo vigente.

- come altri soggetti coinvolti;
- il periodo di realizzazione, nell'ambito della durata triennale del Piano;
 - l'eventuale sperimentazione dell'intervento in anni precedenti e, in caso positivo, l'indicazione relativa alla percentuale di avanzamento dei lavori;
 - le risorse finanziarie, articolate secondo la fonte e l'effettivo impegno;
 - le risorse umane interne ed esterne;
 - l'obiettivo generale e gli obiettivi specifici;
 - i risultati attesi;
 - le modalità di realizzazione dell'intervento, includendo fasi e tempistiche;
 - gli eventuali beneficiari dei fondi;
 - i destinatari dell'intervento e una stima del loro numero;
 - l'eventuale presenza di un sistema di monitoraggio, con riferimento alle dimensioni procedurale, finanziaria e fisica.

Il rilascio del prototipo di scheda-obiettivo è avvenuto un mese dopo l'entrata in vigore dell'Accordo di collaborazione stipulato da DPO e CNR, ovvero in data 10 maggio 2022.

Il processo di programmazione e redazione del Programma Operativo ha poi subito una battuta di arresto a causa della crisi del governo Draghi, un evento che ha prodotto un sostanziale cambio di priorità del DPO, che da quel momento ha concentrato l'attenzione sulla gestione di due importanti azioni di sistema, previste sia nella precedente strategia 2017-2020 che nella successiva e da tempo sollecitate da diversi stakeholders delle politiche anti violenza:

- la revisione dei requisiti minimi dei centri anti violenza e delle case rifugio fissati nella precedente Intesa Stato-Regioni del 27 novembre 2014⁷;
- la definizione dei requisiti minimi dei centri per autori di violenza, che risultava peraltro indispensabile per il successivo trasferimento alle Regioni⁸ dei fondi stanziati per gli esercizi finanziari 2020 e 2021 ai sensi dell'art. 26bis della Legge n. 126 del 13.10.2020⁹ e dell'art. 1 (commi 661 e 669) della legge n. 234 del 30 dicembre 2021¹⁰.

A fronte delle mutate priorità del Dipartimento, il CNR ha supportato il DPO ai fini della definizione e realizzazione dei tavoli di lavoro relativi alle due Intese, la cui approvazione è avvenuta contestualmente, in data 14.09.2022¹¹. Rimandando ai relativi

⁷ Il testo dell'Intesa è reperibile al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2015/02/18/15A01032/sg>

⁸ Trasferimento poi concretizzato con il DPCM del 26 settembre 2022 "Ripartizione delle risorse destinate al finanziamento di programmi di intervento rivolti agli uomini autori di violenza e dei centri per uomini autori di violenza - Annualità 2022" (GU Serie Generale n.38 del 15.02.2023):

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/02/15/23A00916/sg>

⁹ Ovvero, la legge di conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 104 del 14 agosto 2020, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (GU Serie Generale n.253 del 13.10.2020 - Suppl. Ordinario n. 37): <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2020/10/13/20G00145/sg>. La legge di conversione ha previsto l'incremento di 1 milione di euro del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità a decorrere dall'anno 2020 per l'istituzione e il potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti.

¹⁰ La legge di bilancio 2022 ha previsto l'incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di 2 milioni di euro per l'anno 2022 per l'istituzione e potenziamento dei centri di riabilitazione per uomini maltrattanti nonché per il loro funzionamento e per attività di monitoraggio e raccolta dati. Per tale quota, il decreto stabilisce i criteri di riparto dei fondi alle Regioni, i soggetti titolati a gestire tali centri, le modalità operative, l'obbligo di relazione da parte delle Regioni sull'utilizzo delle risorse ripartite e l'obbligo di relazione alle Camere da parte del Ministro delegato per le pari opportunità. La legge stanziava inoltre ulteriori risorse pari a 5 milioni di euro per l'anno 2022, ai fini dell'attuazione dell'articolo 26bis della legge 126/2020. Il testo della legge di bilancio è reperibile al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/12/31/21G00256/sg>.

¹¹ L'Intesa sui requisiti minimi di centri anti violenza e case rifugio è reperibile al seguente link: <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2022/seduta-del-14092022/atti/repertorio-atto-n-146cu/>, mentre quella relativa ai programmi per autori è reperibile al seguente link: <https://www.statoregioni.it/it/conferenza-stato-regioni/sedute-2022/seduta-del-14092022/atti/repertorio-atto-n-184csr/>.

deliverable per una descrizione puntuale dei processi di costruzione e condivisione di questi testi¹², ai fini della presente trattazione ci si limita a segnalare che tali attività hanno di fatto prodotto uno slittamento nel processo di perfezionamento del Programma Operativo¹³. A seguito dell'insediamento del nuovo Esecutivo e in considerazione dei ritardi accumulati, piuttosto che procedere con la stesura del Piano Operativo nella forma in cui era stato inizialmente redatto, il DPO ha identificato tre priorità di intervento su cui ha ritenuto di dover procedere speditamente in vista della scadenza del triennio di riferimento della strategia, che riguardano gli ambiti della giustizia riparativa, delle statistiche e della formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza.

1.3 La costituzione degli organismi di governance del Piano

Sempre in merito alla descrizione dei processi che hanno accompagnato l'elaborazione della strategia, è utile ricordare che la Legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (cd. legge di bilancio 2022), tra le altre novità introdotte¹⁴, ha formalizzato l'istituzione di una Cabina di regia interistituzionale e di un Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica che, previsti anche dal PSN, sono finalizzati a definire un sistema strutturato di governance tra tutti i livelli di governo. La legge rimette a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica delegata per le pari opportunità la disciplina della composizione, del funzionamento e di compiti dei due organismi.

Tali decreti sono stati adottati i primi mesi del 2022. Nello specifico, la Cabina di regia interistituzionale è stata costituita con decreto del 29 marzo 2022¹⁵. In continuità con la precedente strategia nazionale, il decreto assegna la titolarità delle funzioni di direzione, coordinamento e pianificazione delle azioni previste dal Piano Strategico al Presidente del Consiglio dei ministri o all'Autorità politica delegata per le pari opportunità. La Cabina si compone di 15 ministri¹⁶, cui si aggiungono 6 componenti designati dalla Conferenza unificata. Svolge funzioni di indirizzo politico e di raccordo strategico e funzionale tra i livelli

¹² Busi B., Demurtas P., Peroni C. (2022), *Relazione di accompagnamento al processo di definizione dei criteri minimi dei centri dedicati agli uomini autori di violenza contro le donne, contenente l'analisi dei contributi emersi nei tavoli e indicazioni operative*. Busi B., Demurtas P., Pietrobelli M. (2022), *Relazione di accompagnamento al processo di revisione dei criteri minimi dei servizi specialistici di supporto alle donne vittime di violenza previsti dall'Intesa Stato Regioni del 2014, contenente l'analisi dei contributi emersi nei tavoli e indicazioni operative*.

¹³ Si precisa, a questo proposito, che in capo allo scrivente Istituto era prevista un'attività di supervisione sull'adeguatezza della declinazione operativa delle priorità di intervento, sull'interconnessione degli interventi programmati e sull'equilibrio e la congruità delle risorse stanziare per assi e priorità di intervento (WP1). In considerazione del mutamento della strategia di intervento a cui si è fatto riferimento, quest'attività non è stata realizzata.

¹⁴ Ulteriori modifiche previste dall'art. 1 commi 149-150 della Legge di Bilancio 2022 riguardano: l'inserimento del richiamo esplicito alla Convenzione di Istanbul e la revisione degli obiettivi di intervento; la modifica della denominazione del Piano (non più Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere, ma Piano strategico nazionale contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica) e l'intervento sull'autorità adottante il Piano (il riferimento al Ministro per le pari opportunità è stato sostituito con quello al Presidente del Consiglio dei Ministri o all'Autorità politica delegata per le pari opportunità), sulle tempistiche di adozione (non più biennale, ma triennale) e sulle modalità di adozione (previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata); l'incremento finanziario del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità di 5 milioni di euro a decorrere dal 2022; la soppressione dell'obbligo di trasmissione annuale alle Camere della relazione sull'attuazione del Piano da parte del Ministro delegato per le pari opportunità.

¹⁵ Il decreto è disponibile al link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/05/13/22A02861/sg>.

¹⁶ Ovvero, i Ministri degli affari esteri e cooperazione internazionale, dell'interno, della giustizia, della difesa, dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, del lavoro e politiche sociali, dell'istruzione, dell'università e ricerca, della salute, della pubblica amministrazione e i ministri per il sud e la coesione territoriale, per le politiche giovanili, per le disabilità e per lo sport.

istituzionali coinvolti, allo scopo di garantire il coordinamento fra le azioni a livello centrale e territoriale; ha, inoltre, il compito di individuare e promuovere buone pratiche condivise, volte a favorire l'integrazione delle politiche per le finalità indicate nell'art. 5 della LN 119/2013, così come modificato dalla successiva legge di bilancio 2022. Inoltre, valuta le proposte formulate dall'Osservatorio, verifica lo stato di attuazione delle misure e degli interventi previsti nel PSN, esamina le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministeri competenti per materia e garantisce la programmazione coordinata e sinergica sia delle risorse previste dall'art. 5 della LN 119/2013 che delle altre risorse nazionali e comunitarie rese disponibili per la prevenzione e contrasto della violenza sessuale e di genere e per la protezione delle donne.

L'Osservatorio sul fenomeno della violenza nei confronti delle donne e sulla violenza domestica è stato costituito con decreto del 12 aprile 2022¹⁷ e si è insediato il 6 settembre 2022. Si compone di tre organi, ovvero il Presidente, l'assemblea e il Comitato tecnico-scientifico. In particolare, l'assemblea, cui compete l'individuazione degli orientamenti generali dell'attività dell'Osservatorio, riunisce complessivamente 41 membri designati dalle autorità pubbliche e dagli organismi, pubblici e privati, che già in passato erano presenti nel Comitato tecnico di supporto alla Cabina di Regia, ovvero da: la Conferenza delle regioni, Anci, UPI, ISTAT, IRPPS-CNR, la Conferenza dei rettori delle università italiane, le organizzazioni nazionali operanti a livello nazionale nel settore della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica, le organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative su scala nazionale, e la consigliera nazionale di parità. Inoltre, sono presenti due componenti designati dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica delegata alle pari opportunità e 14 rappresentanti designati dalle Autorità politiche componenti la Cabina di regia interistituzionale. Il Comitato Tecnico, chiamato a individuare le linee di attuazione del programma di attività dell'Osservatorio, è costituito dal Capo del Dipartimento per le pari opportunità (o da un suo delegato) e da 5 esperte di elevata e comprovata professionalità negli ambiti tematici di interesse dell'Osservatorio.

L'Osservatorio svolge:

- funzioni di monitoraggio, analisi, studio e proposta, anche finalizzati all'elaborazione e attuazione del PSN, e funzioni di supporto al Dipartimento per le pari opportunità nella predisposizione di tale Piano;
- attività di analisi e studio delle problematiche in tema di violenza nei confronti delle donne e violenza domestica, anche attraverso la realizzazione di un rapporto biennale finalizzato ad aggiornare le conoscenze sulle principali dinamiche riguardanti tale fenomeno in Italia, formulando proposte di intervento;
- funzioni di monitoraggio dell'attuazione del Piano, anche ai fini di eventuali proposte di aggiornamento degli interventi ivi previsti, nonché di valutazione dell'impatto delle politiche in tema di contrasto alla violenza maschile nei confronti delle donne, anche mediante l'individuazione delle buone pratiche realizzate;
- funzioni di coordinamento delle proprie attività di ricerca, studio e documentazione con quelle relative al Piano strategico nazionale per la parità di genere.

Alla data di stesura della presente relazione, l'Osservatorio si è riunito nelle tre sedute del 6.09.2022, del 7.02.2023 e del 18.07.2023.

¹⁷ Si veda il link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/05/13/22A02862/sg>.

2. L'effetto dei fattori di contesto sulle tempistiche di elaborazione della strategia

Prima di entrare nel merito della descrizione dei punti di forza e delle criticità del percorso di elaborazione della strategia, si ritiene indispensabile ricordare che questo è avvenuto in un biennio particolarmente critico per la vita del Paese, che ha visto il succedersi di eventi – imprevisti e imprevedibili – che hanno condizionato negativamente i processi descritti, influenzando da un lato sul ritardo nell'approvazione del documento strategico e nella costituzione e insediamento degli organismi di governance e, dall'altro, sulla mancata definizione e adozione del Piano Operativo. Ci si riferisce, in particolare, alla pandemia sanitaria da Sars-Cov-2 e alla forte instabilità politica che si è concretizzata nell'avvicendamento di tre diversi esecutivi.

La pandemia sanitaria, già a partire dal 31 gennaio 2020 (ovvero, dalla dichiarazione dello stato di emergenza assunta con delibera del Consiglio dei Ministri), e in modo più consistente dalla fine del mese di febbraio 2020, ha costretto le Amministrazioni Statali ad un impegno eccezionale per la gestione delle misure di contenimento. Il 2020, in particolare, è stato un anno caratterizzato dalla necessità di fornire risposte immediate alle esigenze dettate dalla diffusione della pandemia, ponendo in essere, anche nell'ambito della prevenzione della violenza contro le donne, interventi urgenti tesi al contenimento della pandemia e al presidio sanitario delle strutture deputate alla loro accoglienza e protezione¹⁸. Per tale ragione, come si è già osservato, l'avvio dei tavoli di lavoro funzionali alla condivisione delle linee strategiche e degli interventi del Piano, annunciato nel marzo 2020, si è concretizzato con un anno di ritardo. A questo proposito si deve sottolineare che tali tavoli sono stati realizzati in videoconferenza, una modalità di lavoro prima poco conosciuta e utilizzata e che si è progressivamente diffusa nei contesti di lavoro pubblici e privati anche su impulso dei decreti adottati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel corso dell'emergenza.

Il periodo di elaborazione del Piano è stato, inoltre, caratterizzato dal continuo avvicendamento delle forze politiche dell'Esecutivo. Più precisamente:

- nel periodo in cui la Ministra per le Pari Opportunità ha annunciato la ripresa dei lavori dei tavoli, era in carica il Governo Conte II; dopo le dimissioni rassegnate il 26 gennaio 2021, il governo è rimasto in carica per il disbrigo degli affari correnti fino al 13 febbraio 2021;
- al Governo Conte II è succeduto il Governo Draghi, rimasto in carica dal 14 febbraio 2021 al 25 settembre 2022; a partire dal 21 luglio 2022, giorno delle dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, il governo è rimasto in carica per il disbrigo degli affari correnti. Questo periodo vede l'adozione del Piano da parte del Consiglio dei Ministri e l'avvio del percorso di programmazione operativa che, tuttavia, non è stato portato a termine proprio in virtù della crisi di governo, già in atto da diversi mesi, e per la necessità di concentrarsi sulle azioni prioritarie descritte in precedenza;
- infine, in seguito alle elezioni politiche del 25 settembre 2022, a partire dal 22 ottobre 2022 è in carica il Governo Meloni.

¹⁸ Si ricorda, per completezza, che la conclusione dello stato di emergenza disposta con Decreto Legge n. 24 del 24 marzo 2022 è avvenuta il 31 marzo 2022.

Questi eventi inattesi hanno contribuito, almeno in parte, a dilatare le tempistiche di ri-costituzione degli organismi di governance del Piano, rimasti di fatto vacanti per ben 8 mesi. La Cabina di Regia, in seguito all'approvazione della strategia nazionale in data 20 luglio 2021, è stata infatti ricostituita il 29 marzo 2022 e il Comitato Tecnico, divenuto per legge "Osservatorio Nazionale", non si è più riunito dal 18 maggio 2021 fino alla data di insediamento, avvenuta nel mese di settembre 2022.

In linea generale, questi avvenimenti hanno compromesso la continuità dei processi di confronto con gli stakeholders delle politiche antiviolenza e di elaborazione della strategia e di programmazione.

3. I punti di forza dei processi attivati

Con riferimento al processo che ha condotto alla definizione della strategia nazionale, i punti di forza sono da rinvenire nel dialogo che il Dipartimento per le Pari Opportunità ha intrattenuto sia informalmente che formalmente con le Amministrazioni Centrali titolari degli interventi e con le organizzazioni della società civile attive nella prevenzione e nel contrasto della violenza.

Rispetto alle prime, la ricognizione effettuata sugli interventi realizzati/in corso di realizzazione nell'ambito della precedente programmazione ha consentito di comprendere le criticità relative alla programmazione operativa, all'attuazione e alla gestione finanziaria dei fondi, anche in relazione ai cambiamenti del quadro normativo che possono aver influito sulla realizzazione degli interventi. La strategia elaborata ha, in tal modo, acquisito un carattere di concretezza in quanto basata sugli apprendimenti maturati da ciascuna Amministrazione, a partire dai quali queste ultime hanno, in diversi casi, proposto delle azioni di miglioramento, volte a implementare l'efficacia e l'efficienza degli interventi.

Rispetto al coinvolgimento della società civile, realizzato in seno al Comitato Tecnico, il punto di forza ha riguardato la capitalizzazione delle conoscenze e dell'esperienza acquisite sul campo da soggetti che presentano particolari e differenti prospettive sul fenomeno della violenza di genere e sulle strategie che possono consentire di contrastarlo. I primi tre tavoli di lavoro si sono concentrati su aree particolarmente critiche che le organizzazioni della società civile avevano già segnalato precedentemente, in sede di Comitato Tecnico, e negli scambi informali con il Dipartimento per le Pari Opportunità; il Dipartimento, cogliendo tali sollecitazioni, ha dunque voluto approfondire tali tematiche per comprendere quali misure potevano essere attivate per risolvere tali criticità e migliorare l'efficacia degli interventi. Più in generale, tutti i tavoli di lavoro si sono configurati come sedi in cui le diverse prospettive sono state messe a confronto, in un percorso di crescita comune, per pervenire ad una conoscenza più approfondita di come il fenomeno della violenza sulle donne si manifesta nei territori e degli effetti che le misure e le progettualità adottate per contrastarlo possono determinare. Inoltre, si apprezza che la strategia finale abbia recepito gran parte delle sollecitazioni emerse dai tavoli, sia nell'assetto logico, sia nella declinazione degli interventi attuabili sui 4 assi principali di intervento.

A questo si deve aggiungere che la presenza di IRPPS-CNR e ISTAT nei tavoli di lavoro ha consentito di mettere a sistema gli esiti dei percorsi di indagine¹⁹ e dei processi di

¹⁹ Si rimanda, a questo proposito, al sito internet del progetto ViVa.

costruzione della banca dati integrata²⁰ che hanno accompagnato il precedente triennio di attuazione della strategia. In particolare, gli incontri che hanno riguardato i 4 assi di intervento della strategia sono stati articolati prevedendo un'introduzione ragionata nella quale IRPPS-CNR ha rappresentato i punti di forza e le criticità emersi sia nell'ambito delle indagini che hanno riguardato il sistema dell'offerta dei servizi di supporto e tutela delle donne vittime di violenza, sia nell'ambito delle valutazioni dei primi due Piani adottati, consentendo in tal modo un maggior ancoramento della discussione e degli interventi da proporre ai fabbisogni del contesto.

Non da ultimo, il processo di elaborazione della strategia ha beneficiato del supporto di Formez PA, un ente in house alla Presidenza del Consiglio - Dipartimento della Funzione Pubblica che ha maturato una lunga esperienza nell'ambito dell'accompagnamento e dell'assistenza tecnica alla pubblica amministrazione finalizzati al rafforzamento della capacità amministrativa e alla promozione dell'innovazione. Il contributo dell'ente si è dunque rivelato essenziale sia sotto il profilo della gestione operativa dei processi attivati, sia sotto il profilo della sintesi delle diverse istanze emerse, confluite in una strategia finale che rappresenta "un tentativo pregevole di prendere in considerazione tutte le dimensioni sulle quali occorre agire"²¹.

Sugli organismi di governance del Piano, si valorizzano innanzitutto le modifiche dell'art. 5 della LN 119/2013, che hanno inteso istituzionalizzare e stabilizzare la Cabina di Regia e l'Osservatorio quali strumenti di integrazione dei vari livelli di governo. Per quanto attiene all'organo politico, il successivo decreto di attuazione della norma pone l'accento sulle funzioni di coordinamento tra i diversi livelli di governo, di individuazione di buone pratiche volte a favorire l'integrazione delle politiche e di programmazione coordinata e sinergica delle risorse, in coerenza con le disposizioni della Convenzione di Istanbul che sollecita gli Stati aderenti a creare politiche integrate e coordinate. Per quanto attiene all'Osservatorio, il decreto di attuazione gli attribuisce un ampio ventaglio di funzioni (monitoraggio, analisi, studio e proposta, anche di temi da affrontare nella valutazione) che vanno nella direzione di migliorare l'efficacia e l'efficienza delle politiche di prevenzione e contrasto della violenza. Inoltre, l'eterogeneità di competenze dei soggetti che compongono l'assemblea consente di valorizzare i diversi punti di vista sul fenomeno e sulle misure che possono essere messe in campo per contrastarlo.

Rispetto all'operatività dell'Osservatorio, inoltre, si valorizza come punto di forza che le 3 sedute finora realizzate sono state presiedute dalla Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità. Si tratta di un aspetto importante nella misura in cui questa presenza favorisce una maggiore connessione tra l'organismo tecnico e quello politico della governance nazionale (cfr. par. 4), testimoniando al contempo una precisa volontà politica di dialogo con la società civile, il partenariato socioeconomico e le rappresentanze istituzionali designate.

²⁰ Al link: <https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne>

²¹ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 29 luglio 2021, "Prime valutazioni sulla bozza di piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2021-2023": <http://www.regioni.it/download/conferenze/641228/>

4. Le criticità

Le indagini valutative hanno contribuito ad identificare le principali criticità relative ai processi di consultazione attivati nell'ambito dell'elaborazione del PSN 2021-2023, ovvero:

1. L'avvicendamento di diversi referenti delle Amministrazioni a supporto della pianificazione, programmazione e attuazione degli interventi presenti nell'organismo tecnico di governance.

I frequenti cambiamenti di governo impongono processi di riorganizzazione degli uffici e delle risorse umane, ivi comprese quelle dedicate alla prevenzione e al contrasto della violenza contro le donne, con conseguenze negative sulla possibilità di garantire la necessaria comunanza di linguaggio, approccio, visione e riferimenti culturali e normativi. Viene infatti osservato che *“il cambiamento dei ruoli e delle figure ha un effetto assolutamente destabilizzante e precarizzante di tutto un processo che può avere i suoi momenti di debolezza, i suoi momenti di forza, ma che comunque deve essere continuo”*. Trattandosi di una materia complessa, il tempo necessario per apprendere le norme, le visioni e i linguaggi è necessariamente lungo; pertanto, sarebbe di primaria importanza assicurare la designazione di referenti che possono vantare una forte competenza in materia. A ciò si sommi che, non di rado, i nuovi incaricati sono responsabili di diversi interventi che non necessariamente attengono alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere, con ovvie conseguenze in termini di disponibilità di tempo per l'apprendimento dei necessari valori, linguaggi e competenze e per la gestione e coordinamento degli interventi. Complessivamente, secondo quanto sottolineato dalle/gli stakeholders, questi fattori finiscono per incidere negativamente su organicità, sistemicità e continuità della strategia delineata nel Piano.

2. Il cambiamento sostanziale nelle modalità di gestione dei processi di ascolto attivati entro l'organismo tecnico di governance del Piano.

Le/gli stakeholders coinvolti nelle indagini valutative osservano una progressiva riduzione nel tempo del coinvolgimento dei rappresentanti designati nell'organismo tecnico. Nel periodo di attuazione del Piano 2015-2017 e nella prima fase di attuazione del Piano 2017-2020, le riunioni plenarie dell'organismo tecnico di governance consentivano infatti un confronto tra amministrazioni centrali e società civile; inoltre, i componenti dell'organismo tecnico erano chiamati a presenziare alle sedute della Cabina di Regia, potendo così comprendere l'orientamento politico e le intenzioni programmatiche e avendo quindi la possibilità di incidere, seppure in maniera limitata, sulle scelte. A partire dalla seconda fase di attuazione del Piano 2017-2020, lo scambio è stato possibile solo all'interno di tavoli tematici realizzati in vista dell'elaborazione della nuova strategia: anche a causa dei fattori di contesto a cui si è già fatto riferimento, in primis la pandemia da Covid-19, le/gli stakeholders intervistate/i ritengono che in quella fase sia venuto a mancare il confronto sia in Cabina di Regia (con la parte politica) sia in Comitato Tecnico (in presenza dei funzionari delle Amministrazioni Centrali). Come osservato precedentemente, con specifico riferimento al triennio 2021-2023, la presenza della Ministra per la famiglia, la natalità e le pari opportunità alle sedute dell'Osservatorio ha avuto il merito di ripristinare la connessione tra parte politica e tecnica, sebbene di fatto l'organismo di supporto tecnico si sia caratterizzato per una parziale possibilità di confronto.

In primo luogo, tra i fattori che hanno influito sulle difficoltà di avviare una più approfondita interazione sulle questioni ritenute dirimenti, deve essere citata la scarsa assiduità delle riunioni e, più in generale, delle interlocuzioni informali: a questo proposito, alcune/i stakeholders utilizzano l'espressione "job on the call", per evidenziare la parzialità dei processi di ascolto delle parti sociali e della società civile, che si limita ad una "chiamata al momento del bisogno".

Tra gli ulteriori fattori che hanno limitato la possibilità di un confronto, possono essere citati l'allestimento della sala "a platea", ovvero con file parallele disposte verso il tavolo dell'autorità che presiede il meeting (al contrario, le sedute del precedente Comitato Tecnico del precedente Piano si tenevano in una sala con un tavolo e le sedie disposte in modo circolare) e la mancanza di tavoli permanenti di confronto tra i referenti delle Amministrazioni statali e le/gli stakeholders incentrati su problematiche che necessitano l'individuazione di soluzioni condivise.

3. Le lacune nella gestione del processo di elaborazione e stesura del Piano.

Con specifico riferimento alle modalità con cui è stato gestito l'intero processo di condivisione della strategia e degli interventi da attuare nel triennio 2021-2023, le/gli stakeholders evidenziano le seguenti lacune:

- a. La presenza, agli incontri, di una **platea molto ampia di soggetti**, alcuni dei quali ritenuti non sufficientemente qualificati sul tema della violenza di genere. Questa caratterizzazione degli incontri ha costretto *"a parlare del tema in modo anche molto generale, a volte generalista, senza focalizzarsi su una tematica in particolare"*, anche visto il tempo limitato messo a disposizione (ciascuno degli incontri era, infatti, di due ore). Viene ribadita, a questo proposito, la necessità di prevedere la partecipazione di personale che condivida i riferimenti valoriali di fondo, ben espressi nel Preambolo della Convenzione di Istanbul, in cui si riconosce che la violenza di genere è un fenomeno strutturale, dunque radicato in una struttura sociale fondata su una disparità di potere tra uomo e donna e su valori, pratiche e rappresentazioni sociali inique.
- b. La mancanza di percorso strutturato di aggiornamento, condivisione e scambio successivo alla chiusura dei tavoli di lavoro, che avrebbe potuto valorizzare l'impegno delle/dei partecipanti. Viene infatti evidenziato che l'unica forma di restituzione che si è operata è stata la trasmissione dei verbali degli incontri, mentre **non è stato previsto e attuato un confronto successivo né sulla strategia elaborata, né sulla programmazione operativa degli interventi**. Si tratta di un punto particolarmente importante in quanto la discontinuità nel coinvolgimento della società civile comporta la frustrazione di non vedere valorizzate e accolte le proprie istanze.
- c. Il **tardivo coinvolgimento delle Regioni e delle rappresentanze degli Enti Locali**, nonostante il ruolo cruciale che rivestono nel sistema antiviolenza italiano. Alle prime, infatti, la Carta Costituzionale assegna la titolarità della materia, dunque il ruolo cruciale di indirizzo, pianificazione, gestione e monitoraggio degli interventi di contrasto alla violenza sulle donne sui propri territori; gli Enti Locali e gli Ambiti Territoriali, inoltre, rappresentano un attore chiave in quanto è a questo livello che le politiche antiviolenza si concretizzano, all'interno delle reti territoriali antiviolenza. Il confronto con questi attori del sistema si è realizzato in una fase avanzata, quando

la strategia era già stata elaborata, poco prima della presentazione in Cabina di Regia. Nella fase di programmazione operativa del PSN non è stato attivato alcun percorso di confronto, nonostante lo stesso PSN attribuisca *“a loro, in ragione delle competenze costituzionali e/o concorrenti, anche il compito di garantire il compimento di azioni di sistema e dirette per un innalzamento generalizzato degli standard di servizio e che riequilibrino le differenze territoriali, con un apporto rilevante anche nella definizione delle azioni da programmare nel Piano operativo”*. Nel corso delle interviste valutative, è emersa la considerazione che *“le Regioni sono sempre chiamate all’ultimo, solo per esprimere un parere, quindi non siamo coinvolti per niente”*, quando invece *“ci sarebbe bisogno di un organismo empatico che chiama e coordina le Regioni, che le fa discutere, che sollecita il confronto e che guida per risolvere i problemi che emergono”*.

La lettura trasversale dei risultati delle indagini valutative ha consentito, inoltre, di mettere in evidenza che i soggetti coinvolti nelle indagini valutative – dunque, le organizzazioni di donne, le rappresentanze sindacali, le Regioni e gli enti territoriali – ritengono che **“il Piano non esiste”** e che **“il Piano, di fatto, non è stato attuato”**²². Riflettendo sui fattori che possono aver determinato una tale rappresentazione, si evidenziano le seguenti criticità:

- a. La **separazione tra la strategia e la programmazione degli interventi**. A questo proposito, è utile ricordare che tale separazione era già stata operata dal Piano 2017-2020, il quale tuttavia presentava già una descrizione degli interventi prioritari da attuare e, per gran parte di essi, l’indicazione dell’Amministrazione titolare. Il Piano 2021-2023 si presenta, al contrario, come un documento di indirizzo nel quale gli interventi sono enucleati a titolo esemplificativo. È opinione condivisa che un Piano così articolato e complesso possa essere concretizzato solo attraverso un percorso di selezione degli interventi da attuare nel triennio e che, quindi, “la mancanza del piano operativo ha reso il piano nazionale 21-23 inattuabile”.
- b. L’**incoerenza tra la strategia nazionale espressa nel PSN e le disposizioni della LN 119/2013**: la prima assume infatti una logica multiattore che prevede una responsabilità diffusa nella sua attuazione da parte di tutte le Amministrazioni centrali, regionali e locali, mentre l’art. 5 della legge 119/2013 – anche in seguito alle modifiche approvate con la legge di bilancio 2022 – prevede lo stanziamento di risorse sull’apposito “Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità”, “destinate dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall’Autorità politica delegata per le pari opportunità alle azioni a titolarità nazionale e regionale previste dal Piano”. Gli stakeholders del sistema antiviolenza poggiano dunque le loro valutazioni sulla constatazione che le risorse stanziare annualmente dalle leggi di bilancio nel suddetto fondo sono molto contenute e, quindi, non possono finanziare una strategia così complessa come quella esposta nel PSN, tanto più considerando che sia la legge

²² Su tale rappresentazione si vedano anche i seguenti contributi delle organizzazioni di donne attive nel contrasto della violenza sulle donne: Action Aid (2021), *Cronache di un’occasione mancata. Il sistema antiviolenza italiano nell’era della ripartenza*: https://actionaid-it.imgix.net/uploads/2021/11/Monitoraggio_antiviolenza_2021.pdf; Italian women’s NGOs coordinated by D.i.Re (2023), *Upcoming recommendations of the Committee of the Parties in respect of Italy*: <https://rm.coe.int/report-by-italian-women-s-ngos-on-the-recommendations-of-the-committee/1680aae279>.

di ratifica della Convenzione di Istanbul²³, sia la LN 119/2013, non prevedono ulteriori risorse umane, strumentali e finanziarie aggiuntive per l'attuazione delle misure.

- c. La **tardiva costituzione e insediamento degli organismi di governance del PSN 2021-2023**. Come si è già avuto modo di osservare, il passaggio dal precedente PSN all'attuale ha determinato una sostanziale perdita di sedi di confronto sulla programmazione e attuazione delle misure e sul loro monitoraggio e valutazione, ed è proprio tale perdita a non consentire di apprezzare gli interventi che sul Piano sono stati messi in atto. In estrema sintesi, le problematiche riportate sono le seguenti:
- l'Osservatorio Nazionale, cui il decreto attribuisce tali funzioni, le ha di fatto esercitate solo in minima parte;
 - non si conoscono gli esiti dei lavori del Comitato Tecnico istituito in seno all'Osservatorio, cui è attribuita la funzione di individuare le linee di attuazione del programma delle attività dell'Osservatorio;
 - gli incontri finora realizzati in sede di Osservatorio hanno consentito di valorizzare solo una parte degli interventi che le Amministrazioni statali coinvolte nel Piano stanno realizzando.
- d. Una più generale **mancaanza di trasparenza rispetto agli interventi programmati** a valere sulla strategia nazionale. Come si è avuto già modo di rilevare nei rapporti di valutazione finora elaborati²⁴, il problema della trasparenza ha un grosso peso sia sulla possibilità di valorizzare l'impegno del Governo in tema di contrasto e prevenzione della violenza di genere, sia sulla possibilità di valutarne l'efficacia e comprendere quali azioni correttive possono essere messe in atto per migliorarla.

Infine, si devono evidenziare due ulteriori considerazioni che sono emerse dalle indagini valutative in relazione agli effetti che le anzidette criticità determinano sia sull'assetto strategico sia sull'efficacia ed efficienza delle politiche e in relazione all'efficacia degli organismi di governance. Rispetto al primo punto, le indagini valutative hanno consentito di rilevare che le modalità di gestione dei processi di pianificazione e programmazione della strategia nazionale inducono negli stakeholders delle politiche antiviolenza una percezione di "distanza" rispetto alla strategia e agli interventi enucleati. In particolare, le/gli stakeholders evidenziano un bias di fondo, di tipo metodologico e sostanziale, rappresentato in modo eloquente dalle seguenti parole di una referente regionale: *"Sarebbe necessaria una maggiore concertazione, costruire una governance non significa semplicemente suddividersi le cose da fare, ma significa circolarità e raffronto [...] Si deve condividere un'idea programmatica e confrontarsi sulle criticità per capire come si possono risolvere. Credo che l'integrazione avrebbe senso se la pianificazione nazionale nascesse da una esigenza territoriale, non viceversa, quindi: tu raccogli le esigenze del territorio e le trasformi in un piano nazionale che tiene conto delle diverse esigenze. Ma qui mi sembra il contrario, nel senso che la pianificazione territoriale*

²³ Legge 27 giugno 2013, n. 77 "Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011" (GU Serie Generale n.152 del 01.07.2013).

²⁴ Gagliardi F., Molteni L. (2019), *Primo rapporto di valutazione sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*. Gagliardi F., Molteni L. (2021), *Relazione in itinere sul Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020*. Gagliardi F., Molteni L. (2021), *Rapporto finale di valutazione sul Piano d'azione Straordinario contro la violenza sessuale e di genere 2015-2017*.

deve tener conto di quello che ha fatto quella nazionale, c'è un'inversione, non c'è un principio effettivo di sussidiarietà. Difficile riuscire a trovare una forma di connessione e di aggancio con il livello territoriale”.

Anche le organizzazioni della società civile evidenziano che i Piani e le misure finora adottate e i processi attivati sono stati solo parzialmente in grado di creare politiche organiche e di contrastare la violenza sulle donne. Pur evidenziando un generale miglioramento ottenuto negli ultimi anni, soprattutto nell'ambito della protezione delle donne vittime di violenza, attestano che la mancanza di un confronto stabile sulla programmazione, attuazione e monitoraggio degli interventi ha, come effetto principale, quello di ridurre l'efficacia e l'incisività di tali azioni. Si porta, a questo proposito, l'esempio delle misure volte all'autonomia economica delle donne vittime di violenza, ovvero il reddito di libertà e il microcredito di libertà, la cui efficacia è stata limitata dalla mancanza di un confronto con l'associazionismo femminile rispetto alle criticità che l'assetto delle misure poteva determinare sulle donne vittime di violenza²⁵. In estrema sintesi, dunque, la concertazione e il confronto con le Regioni, gli Enti Locali e le organizzazioni della società civile designate in Osservatorio è indispensabile per avvicinare le Amministrazioni centrali alle reali esigenze delle donne vittime di violenza, che trovano espressione nei livelli loro più vicini costituiti dai centri antiviolenza e dalle case rifugio e dalle reti territoriali, e sui quali le Regioni cercano di intervenire, nei limiti delle loro competenze. Tali limiti sono definiti, in particolare, dalle competenze nelle materie che incrociano quella del contrasto alla violenza di genere e che richiedono un intervento da parte delle Amministrazioni centrali, ad esempio sui temi della giustizia, dell'istruzione o dell'organizzazione dei servizi sociali.

La seconda considerazione, relativa agli organismi di governance del Piano, si pone in continuità con le precedenti osservazioni in tema di integrazione tra le politiche. Le/gli stakeholders coinvolti rilevano, a questo proposito, un problema di dialogo su due fronti: da un lato, tra l'organo politico di governance del Piano (la Cabina di Regia) e l'organo di supporto tecnico (l'Osservatorio); dall'altro lato, tra il Governo, il Parlamento e altre commissioni designate di volta in volta su tematiche differenti. Il primo di questi problemi incontra le considerazioni finora espresse sulla difficoltà di comprendere gli orientamenti delle varie Amministrazioni Centrali e sulle conseguenze che il mancato coinvolgimento degli stakeholders può determinare sul piano dell'efficacia degli interventi. Il secondo problema mette in evidenza la presenza di diversi soggetti che si occupano del tema, con visioni a volte contrastanti: il Parlamento, deputato alla normazione, la Commissione Femminicidio, il recente Osservatorio permanente sull'efficacia delle norme in tema di violenza di genere e domestica incardinato nel Ministero della Giustizia e altri dispositivi creati di volta in volta su temi specifici. Le/gli stakeholders coinvolte/i nell'indagine apprezzano che il tema della violenza di genere abbia via via acquisito un'attenzione sempre maggiore da parte delle istituzioni, ma sottolineano che la mancanza di dialogo, confronto e integrazione tra l'Osservatorio del Piano, il Parlamento e le altre commissioni/osservatori esistenti può influire sull'efficacia degli interventi, come è avvenuto con l'adozione della legge n. 69 del 19 luglio 2019²⁶ e con l'adozione del successivo d.lgs. n. 150 del 10 ottobre

²⁵ A tal proposito si veda anche quanto esposto in Italian women's NGOs coordinated by D.i.Re (2023), *Upcoming recommendations of the Committee of the Parties in respect of Italy*: <https://rm.coe.int/report-by-italian-women-s-ngos-on-the-recommendations-of-the-committee/1680aae279>.

²⁶ Legge 19 luglio 2019, n. 69 “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*” (GU Serie Generale n.173 del 25.07.2019): <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/07/25/19G00076/sg>.

2022²⁷. Alcune/i delle/gli stakeholders hanno dunque evidenziato che gli organismi politici e tecnici di governance del Piano dovrebbero costituire una sede di confronto e discussione anche con il Parlamento e gli altri dispositivi in quanto, come evidenzia una delle intervistate, “*se è vero che la violenza è un tema strutturale, suddividere così le varie competenze non aiuta certo a combatterlo*”.

Conclusioni

Nel riflettere sul processo di elaborazione del Piano 2021-2023, il contributo ha messo in evidenza punti di forza e criticità in riferimento alla gestione dei processi partecipativi, anche in connessione con il ruolo e l’operatività degli organismi di governance. In particolare, la questione essenziale su cui gravitano le considerazioni portate riguarda la capacità di tali processi di interpretare e tradurre in una strategia nazionale le istanze che provengono dai territori, dove le politiche di fatto si concretizzano.

Nella consapevolezza che la creazione di politiche integrate e coordinate costituisce un processo particolarmente lungo e complesso – soprattutto in virtù della fisionomia che il sistema antiviolenza italiano ha assunto negli anni – e che, nel decennio che ha seguito la ratifica della Convenzione di Istanbul, l’intervento dello Stato ha consentito di raggiungere importanti risultati soprattutto nell’ambito della creazione della rete di servizi di sostegno alle donne vittime di violenza, si ritiene necessario raccomandare al Dipartimento per le Pari Opportunità, quale organo di coordinamento del Piano, un maggior investimento nella gestione di processi partecipativi inclusivi²⁸, garantendo al contempo sia la loro continuità nel tempo, sia il coinvolgimento sostanziale di tutti gli attori delle politiche antiviolenza, già rappresentati nell’ambito dell’Osservatorio Nazionale.

Sulla scorta di quanto realizzato per l’elaborazione dell’attuale strategia nazionale, il percorso di pianificazione/programmazione del prossimo Piano Nazionale può quindi beneficiare del contributo attivo e competente dell’Osservatorio. A questo proposito, sotto il profilo metodologico, si ritiene importante raccomandare che il processo di coinvolgimento sia basato su una maggiore chiarezza del mandato e che siano definiti a monte e condivisi con tale organismo:

- obiettivi e i risultati attesi del processo;
- le fasi di lavoro e le tempistiche di realizzazione;

²⁷ Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 “Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari (GU Serie Generale n.243 del 17.10.2022 - Suppl. Ordinario n. 38): <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/10/17/22G00159/sg>.

²⁸ Coerentemente con quanto raccomandato dal Grevio e dal Comitato delle Parti in riferimento al rafforzamento della cooperazione con la società civile e alla maggiore integrazione “verticale” delle politiche di contrasto della violenza sulle donne. Si vedano, a questo proposito:

- GREVIO (2020), *Rapporto di Valutazione di base. Italia*: <https://www.pariopportunita.gov.it/media/2191/primo-rapporto-grevio-sullitalia-2020.pdf>.
- Committee of the Parties, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention) (2020), *Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Italy* (IC-CP/Inf(2020)2). Adopted on 30 January 2020: <https://rm.coe.int/committee-of-the-parties-recommendations-on-italy/pdfa/16809a46bd>.
- Committee of the Parties, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention) (2023), *Conclusions on the implementation of recommendations in respect of Italy adopted by the Committee of the Parties to the Istanbul Convention* (IC-CP/Inf(2023)9). Adopted on 1 June 2023: <https://rm.coe.int/ic-cp-inf-2023-9-cop-conclusions-italy-eng/1680ab722b..>

- le modalità, gli strumenti e i metodi con cui avviene l'interazione, con la raccomandazione che questi siano pianificati in modo da:
 - a) consentire un'effettiva possibilità da parte di tutti gli attori di portare un contributo attivo alla discussione;
 - b) valorizzare il punto di vista e la prospettiva degli attori che, sui vari temi, hanno acquisito una maggiore competenza e esperienza;
 - c) includere attivamente anche la prospettiva di Regioni ed Enti Locali;
- le modalità di restituzione dei risultati raggiunti, con la raccomandazione che questi siano pianificati in modo da:
 - a) aggiornare in modo costante tutti i componenti dell'Osservatorio;
 - b) consentire a tutti gli attori che hanno partecipato ai processi di comprendere se, e in che modo, la propria prospettiva è stata valorizzata.

Inoltre, per favorire una maggiore aderenza della strategia nazionale ai fabbisogni dei territori, una reale integrazione tra le politiche e una maggiore capacità di risolvere le criticità che gli operatori/trici incontrano quotidianamente nel lavoro di sostegno e di tutela delle donne vittime di violenza, si raccomanda che il processo di pianificazione/programmazione sia impostato in maniera tale da far dialogare ciascuna delle Amministrazioni Statali competenti nelle varie politiche che incrociano quella del contrasto alla violenza sulle donne (le politiche sanitarie, le politiche sociali, del lavoro, della sicurezza, della giustizia, ecc.) con le rappresentanze dell'Osservatorio, in particolare con Regioni, Enti Locali, organizzazioni esperte nella prevenzione e contrasto della violenza²⁹ e, più in generale, con il partenariato socio-economico. A questo proposito, può essere utile la costituzione di tavoli tematici bilaterali nei quali questi attori si confrontano di volta in volta con ciascuna delle Amministrazioni statali competenti nelle diverse politiche di settore, per condividere tali criticità e le possibili strategie per il loro superamento.

²⁹ Coerentemente con l'orientamento espresso a più riprese dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Si vedano, a questo proposito:

- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 27 luglio 2017, "*Documento da rappresentare alla Commissione d'inchiesta del Senato della Repubblica sul femminicidio, in merito alle iniziative promosse dalle regioni e dalle province autonome sui temi oggetto dell'attività della commissione parlamentare*" (17/104/CR09/C8): <http://www.regioni.it/download/conferenze/530355/>.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, 6 giugno 2019, "*Posizione delle regioni da rappresentare alla commissione d'inchiesta sul femminicidio del senato della repubblica in merito ai criteri utilizzati per la ripartizione delle risorse destinate alle attività delle regioni in ordine al fenomeno della violenza di genere, con particolare riferimento ai dati relativi alle risorse riguardanti i centri anti violenza e le case rifugio*" (19/109/CR07/C8): <http://www.regioni.it/download/conferenze/598585/>.

ALLEGATO 1. I tavoli di lavoro per l'elaborazione della Strategia Nazionale 2021-2023

Tavolo di lavoro sulla redazione delle linee guida nazionali sulla formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza - 31.03.2021

Il 31 marzo 2021 si è tenuto il primo tavolo di lavoro, inerente la redazione di linee guida nazionali sulla formazione degli operatori che a diverso titolo entrano in contatto con le donne vittime di violenza, finalizzate a definire standard minimi di riferimento per le varie attività formative di settore. L'attività del gruppo di lavoro riprende un lavoro avviato nel dicembre 2018 dal Dipartimento per le Pari Opportunità e previsto nel Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 alla priorità 1.3 "Formare le operatrici e gli operatori del settore pubblico e del privato sociale". Tale attività aveva individuato alcuni elementi chiave di ciascun modulo formativo, che hanno costituito punto di partenza per la discussione del tavolo:

- Target di destinazione;
- Requisiti richiesti ai formatori, collegati ai vari contesti in cui l'attività formativa viene realizzata;
- Programmi e contenuti formativi;
- Luoghi, tempi e risorse dedicate alla formazione;
- Attività di verifica dell'efficacia della formazione erogata;
- Scambio di buone pratiche nei vari ambiti;
- Strumenti amministrativi-operativi per facilitare e organizzare al meglio la formazione (ad esempio: accordi di collaborazione tra amministrazioni e/o tra amministrazioni e soggetti privati; protocolli d'intesa).

-

Le riflessioni emerse nel corso dell'incontro hanno riguardato da un lato la complessità della tematica e l'intersectorialità tra ambiti di formazione e, dall'altro lato, la necessità di proporre standard minimi della formazione che non trascurino le specificità territoriali e le diversità culturali che caratterizzano le donne vittime di violenza e sulle quali gli/le operatori/trici sono chiamati ad intervenire. La finalità ultima delle linee guida è quella di contrastare in ogni suo aspetto la vittimizzazione secondaria, ovvero evitare che le donne che hanno subito violenza divengano anche vittime di un sistema che genera una condizione di ulteriore sofferenza, anziché di supporto concreto. Ci si attende, dunque, che le linee guida tengano conto del fatto che la formazione tocca molti settori (multidisciplinarietà), riguarda diversi livelli di governo e coinvolge diversi soggetti (istituzioni centrali, le regioni, gli enti locali ed il terzo settore).

Il tavolo evidenzia, inoltre, due ambiti che le linee guida dovranno considerare: da un lato, quello del linguaggio e della comunicazione, che esercitano un ruolo significativo nella formazione di stereotipi che rendono difficile operare il cambiamento culturale necessario per interrompere il processo che genera la violenza nei confronti delle donne; dall'altro, quello della tutela dei minori inseriti in un contesto familiare violento. Inoltre, il tavolo si attende che le linee guida comprendano la formazione nei luoghi di lavoro, sia come strumento di prevenzione della violenza e delle molestie, sia come contesto (ufficio, fabbrica,

ecc.) in cui le violenze subite possono essere intercettate. Altro elemento da considerare è quello dell'esistenza di luoghi di lavoro dove le donne sono più esposte a episodi di violenza.

Nell'ambito della prevenzione, si raccomanda inoltre di includere tra i luoghi dove svolgere le attività di formazione e informazione anche i luoghi informali della vita quotidiana, in particolare i circoli sportivi o i centri di aggregazione che vedono una prevalenza di utenti giovani.

Tavolo di lavoro sui temi della violenza nei luoghi di lavoro e dell'inserimento lavorativo delle donne vittime di violenza – 31.03.2021

Il secondo tavolo di lavoro si è tenuto il 31 marzo 2021 e si è posto l'obiettivo di condividere le azioni promosse dai partecipanti nell'ambito:

- della prevenzione e intercettazione delle molestie e della violenza sul luogo di lavoro – da includere anche nella Strategia sulla parità di genere³⁰;
- delle azioni implementate, anche a valere sui programmi operativi del Fondo Sociale Europeo, nei confronti di soggetti in condizioni di particolare vulnerabilità, fra i quali rientrano le donne vittime di violenza.

Rispetto al primo di tali temi, viene rilevata l'importanza di agire sull'emersione del problema delle molestie e del mobbing in quanto i dati evidenziano che le denunce da parte delle donne sono decisamente molto scarse, sia per ragioni di tipo psico-sociale (come la paura di perdere il proprio lavoro e il timore di ritrovarsi di fianco al molestatore), sia per ragioni oggettive che riguardano l'assenza di specifiche sanzioni e di pene adeguate. Per tale ragione, si ritiene necessario strutturare interventi che agiscano su più fronti quali, a titolo esemplificativo: la declinazione dei principi generali stabiliti dalla Convenzione OIL 190/2019³¹ in norme cogenti sia per la prevenzione sia per la punizione e la vigilanza sulle molestie e mobbing di genere; l'inserimento di queste tematiche nei contratti collettivi e aziendali nonché nelle norme sulla sicurezza del lavoro; la previsione di una formazione obbligatoria sulle molestie e sulla violenza sul luogo di lavoro, che può essere compresa nei corsi sulla sicurezza dei/delle dipendenti. Sono, quindi, evidenziati i progressi dell'Italia sotto il profilo normativo e portate alcune esemplificazioni di azioni che le università, il Cnr, gli enti gestori dei centri antiviolenza e delle case rifugio e le organizzazioni sindacali hanno intrapreso sia nell'ambito della sensibilizzazione sul tema che nell'ambito dell'emersione e del supporto alle donne che subiscono violenze nei luoghi di lavoro.

Rispetto al tema dell'empowerment lavorativo delle donne vittime di violenza, si evidenziano innanzitutto gli squilibri di genere nell'occupazione e le cause che li determinano. Tra i primi sono compresi le difficoltà nell'accesso al mercato del lavoro, la segregazione occupazionale sia verticale (ovvero, la concentrazione di donne nei livelli più bassi della gerarchia nell'ambito di una stessa occupazione) sia orizzontale (ovvero, la concentrazione di donne in un numero ristretto di professioni) e la differenza salariale. Tra

³⁰ La Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026 è stata successivamente approvata dal Consiglio dei Ministri in data 5 agosto 2021. Si veda, a questo proposito, il sito internet del Dipartimento per le Pari Opportunità ove sono descritti i processi attivati e sono presentati i documenti di riferimento: <https://www.pariopportunita.gov.it/it/politiche-e-attivita/parita-di-genere-ed-empowerment-femminile/strategia-nazionale-per-la-parita-di-genere-2021-2026/>.

³¹ La Convenzione è stata successivamente ratificata dall'Italia con Legge n.4 del 15 gennaio 2021 ed è entrata in vigore il 29 ottobre 2022.

le seconde, oltre agli stereotipi di genere che relegano le donne nell'ambito della cura, è richiamata la scarsa infrastrutturazione sociale rispetto a una serie di servizi che potrebbero favorire l'ingresso delle donne nel lavoro, creare nuovi posti di lavoro in un settore a prevalente occupazione femminile, e sostenerle nel lavoro di cura di figli e di familiari con disabilità o anziani. Oltre a portare esempi di buone pratiche realizzate sul territorio per sostenere le donne nel percorso di fuoriuscita dalla violenza, sono espresse alcune raccomandazioni che devono guidare l'impostazione degli interventi, tra le quali si cita l'importanza di considerare l'eterogeneità delle donne vittime di violenza in termini di esperienza lavorativa, di background formativo, di difficoltà di accesso al lavoro e di segregazione occupazionale determinata da caratteristiche socio-demografiche (come la nazionalità) o da altri aspetti identitari (come la condizione di disabilità).

Tavolo di lavoro sulle problematiche connesse alla teoria della Sindrome dell'alienazione parentale (PAS) – 1.04.2021

Il terzo tavolo di lavoro ha riguardato le “problematiche connesse alla teoria della Sindrome dell'alienazione parentale” (PAS) e si è tenuto il 1° aprile 2021. Partendo dal presupposto che la sindrome non è accreditata in ambito scientifico, il tavolo si è proposto di approfondirne le ricadute sulle donne vittime di violenza, al fine di contribuire all'elaborazione di interventi specifici da comprendere nella strategia nazionale. Si tratta di un tema emerso con forza soprattutto a partire dalla presentazione del disegno di legge n. 735 “Norme in materia di affido condiviso, mantenimento diretto e garanzia di bigenitorialità”, comunicato alla presidenza del Senato il 1° agosto 2018. Il tema rileva soprattutto nell'ambito delle cause di separazione e attiene ai diritti dei minori, dunque è particolarmente delicato per via delle sue ricadute sui minori e sulle relazioni genitori–figli e in quanto tocca i principi dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura.

Nel corso dell'incontro, tutti i partecipanti hanno convenuto che la PAS sia del tutto priva di basi scientifiche, trattando il tema sotto varie sfaccettature. Si è ribadita l'urgenza di lavorare nei tribunali civili e penali, soprattutto sui temi connessi al riconoscimento della violenza sulle donne, e si è convenuto che l'esito del tavolo di lavoro possa essere rappresentato da un insieme di proposte/ipotesi di azioni di diversa natura: legislativa, ove necessario, pur riconoscendo l'esistenza delle leggi in materia; diffusione di best practice; misure di soft law. Per l'elaborazione della strategia nazionale sono quindi proposte, in particolare, le seguenti azioni:

- il monitoraggio dei dati sulla diffusione del ricorso alla teoria della PAS, volto a comprendere nella geografia dei Tribunali qual è l'applicazione di questo meccanismo processuale che si dimostra lesivo per le donne e i minori;
- l'individuazione dei costi che le donne vittime di violenza devono sostenere per esercitare i loro diritti, al fine di ipotizzare un sostegno alle donne che sporgono denuncia querela per le spese non coperte dal gratuito patrocinio;
- la formazione degli operatori e operatrici, in connessione con i contenuti del tavolo di lavoro sulla formazione, quale elemento dirimente per la prevenzione, per l'esercizio pieno dei propri diritti, per un più efficace funzionamento delle Istituzioni (medici, psicologi ecc.)

Tavolo di lavoro per l'elaborazione della strategia nell'ambito della Prevenzione – 7.05.2021

Il tavolo ha avuto l'obiettivo di proporre interventi concreti volti a prevenire la violenza di genere. Le associazioni e le parti sociali hanno proposto di articolare l'asse in 3 macro aree di intervento.

La prima area comprende le attività di informazione, sensibilizzazione e prevenzione, quest'ultima articolata in primaria e secondaria. La prevenzione primaria è finalizzata ad evitare o ridurre la violenza sulle donne con interventi tesi ad incidere sulla promozione di una cultura del rispetto tra uomo e donna e sull'abbattimento degli stereotipi di genere. Gli interventi di informazione e sensibilizzazione proposti fanno riferimento a quattro ambiti prioritari, ovvero: le scuole di ogni ordine e grado; i luoghi dedicati; i media; le campagne di sensibilizzazione. La prevenzione secondaria è finalizzata ad agire su ambiti ed ambienti specifici, dove il verificarsi del fenomeno della violenza degli uomini verso le donne è correlato a maggiori fattori di rischio o dove è maggiormente diffuso. In questo ambito, sono proposte sia azioni di rafforzamento degli interventi di intercettazione della violenza, sia azioni di sostegno ai minori che assistono alle violenze perpetrate in famiglia, sia azioni specifiche rivolte agli uomini autori di violenza e al sistema di servizi in corso di costruzione.

La seconda area riguarda la formazione. In coerenza con le riflessioni emerse nel precedente tavolo di lavoro sul tema, gli interventi proposti richiamano l'importanza di un approccio multidisciplinare e interculturale nella formazione. Pur ritenendo la formazione trasversale a tutte le figure professionali che entrano in contatto con le donne vittime di violenza, si concentrano in particolare sugli operatori dei servizi sociali e delle cooperative che gestiscono gli incontri protetti, i medici (soprattutto, i MMG), i magistrati, gli ordini professionali di avvocati, psicologi, assistenti sociali, gli operatori dei centri per la famiglia, i rappresentanti dei lavoratori. Si propone, inoltre, di valorizzare e diffondere le buone pratiche realizzate sul tema.

Infine, la terza macro-area di intervento riguarda la governance, tesa a garantire la sostenibilità degli interventi di prevenzione tramite una dotazione finanziaria adeguata e il monitoraggio quali-quantitativo e la valutazione di efficacia degli interventi di prevenzione attivati sul territorio e dei loro risultati.

Tavolo di lavoro per l'elaborazione della strategia nell'ambito della Promozione e sostegno delle donne vittime di violenza e dei/le loro figli/e – 12.05.2021

I contributi delle associazioni e delle parti sociali hanno portato all'individuazione di 6 macroaree di intervento. La prima riguarda la presa in carico della donna vittima di violenza, ove sono proposti interventi di largo respiro che pongono l'accento sul dialogo e l'integrazione tra istituzioni e altri soggetti deputati all'attuazione degli interventi, sul lavoro di rete, anche tramite la stipula di accordi e protocolli di collaborazione e sulla valorizzazione dell'esperienza dei centri antiviolenza e delle case rifugio quale nodo centrale delle reti territoriali.

La seconda macroarea riguarda l'attività di monitoraggio dell'utilizzo delle risorse e, in generale, delle azioni riguardanti la protezione e il sostegno delle donne vittime di violenza

(in particolare, rispetto alla qualità del supporto fornito alle donne e alla qualità, quantità ed efficacia delle reti territoriali antiviolenza) e la loro tutela (sul fronte degli interventi che riguardano gli autori di violenza).

La terza macroarea attiene alla standardizzazione delle azioni e alla definizione di linee guida, al fine di rendere omogenea l'offerta di servizi in tutto il territorio nazionale. Ci si focalizza, dunque, sulla rivisitazione dei requisiti di centri antiviolenza e case rifugio dell'Intesa Stato-Regioni e sull'elaborazione di linee guida nazionali rivolte ai centri antiviolenza e agli enti gestori di programmi per autori di violenza, sulla formazione per il lavoro con i maltrattanti, sugli interventi delle forze dell'ordine e sull'adozione di altri strumenti volti a rendere uniformi le reti territoriali antiviolenza.

La quarta macroarea attiene l'autonomia lavorativa delle donne vittime (o potenziali vittime) di violenza e il loro empowerment economico che, oltre a comprendere interventi specifici volti alla formazione e all'inserimento delle donne nel mercato del lavoro, prevede di agire a livello più globale nel favorire le condizioni per l'accesso e l'uguaglianza delle donne, anche tramite l'infrastrutturazione di servizi di conciliazione famiglia-lavoro.

La quinta macroarea riguarda il rafforzamento della linea telefonica nazionale antiviolenza 1522 sul fronte della valutazione del rischio e dell'informazione e sensibilizzazione della popolazione.

Infine, la sesta macroarea riguarda la protezione dei minori vittime e/o testimoni di violenze, con la proposta di interventi tesi a promuovere, presso i servizi sociali, la conoscenza dei principi della Convenzione di Istanbul in funzione della presa in carico di minori vittime di violenze e a diffondere e condividere le competenze volte a prevenire la vittimizzazione secondaria e l'assistenzialismo.

Tavolo di lavoro per l'elaborazione della strategia nell'ambito della Punizione dei colpevoli – 14.05.2021

I contributi emersi dall'incontro con le associazioni e le parti sociali hanno portato all'individuazione di 3 macroaree di intervento verso le quali indirizzare le azioni dell'Asse "Perseguire e punire".

La prima riguarda la tutela delle donne vittime di violenza attraverso una efficace e rapida valutazione e gestione del rischio di letalità, reiterazione e recidiva, nella quale sono proposti interventi che riguardano la formazione delle forze dell'ordine, la valutazione degli esiti della normativa relativa alla punizione degli autori di violenza (ivi compreso il Codice Rosso), la definizione della relazione vittima/autore nei vari gradi di giustizia e nelle varie aree processuali, la definizione di misure volte a garantire l'omogeneità dei servizi su tutto il territorio nazionale, la definizione di misure volte a dare attuazione alle Linee guida per le aziende sanitarie e ospedaliere in tema di soccorso e assistenza sanitaria alle donne che subiscono violenza (DPCM 24 novembre 2017)³² e a favorire, nei presidi, il coinvolgimento delle organizzazioni antiviolenza e l'attivazione delle reti territoriali.

La seconda macroarea riguarda il miglioramento dell'efficacia dei provvedimenti giudiziari a tutela delle vittime di abusi e violenze e di delitti connessi alla violenza maschile contro le donne, articolato in tre ambiti specifici relativi all'adozione di provvedimenti tesi

³² Le linee guida sono disponibili al seguente link: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/01/30/18A00520/SG>.

all'allontanamento dell'uomo maltrattante e al superamento delle criticità degli interventi rivolti agli autori di violenza e dell'applicazione di teorie a-scientifiche quali la sindrome dell'alienazione parentale. Sono quindi proposte diverse misure, tra le quali, il potenziamento delle azioni atte a garantire alle donne la possibilità di accedere alla giustizia, la realizzazione di una mappatura dei centri per uomini maltrattanti e dei risultati finora prodotti, la formazione delle figure professionali coinvolte nei procedimenti come i CTU ed i CTP, l'estensione alla causa civile del gratuito patrocinio e l'adozione di misure volte a migliorare il collegamento tra Tribunale penale, civile e per i minorenni.

Infine, la terza macroarea propone un focus specifico sul rafforzamento della capacità di perseguire gli autori di violenza sulle donne migranti, rifugiate e richiedenti asilo, che comprende indicazioni volte a migliorare la capacità di risposta da parte delle istituzioni e dei servizi dedicati alle donne vittime di violenza tramite l'adozione di un approccio interculturale, la formazione dei professionisti, l'inserimento di mediatrici culturali in tutte le istituzioni che intervengono nel percorso di uscita dalla violenza, l'adozione di misure che rafforzino la tutela dei diritti di cittadinanza e l'accesso ai percorsi di giustizia.

Tavolo di lavoro per l'elaborazione della strategia nell'ambito dell'Assistenza e promozione – 18.05.2021

L'Asse Assistenza e promozione, secondo gli interventi proposti dalle associazioni e dalle parti sociali, dovrebbe sviluppare interventi attinenti a 3 principali macro aree: una che comprende le azioni di governance, la seconda il monitoraggio e la valutazione di specifiche aree di osservazione, la terza relativa ai requisiti generali per garantire la comunicazione istituzionale a livello centrale.

In relazione alle azioni di governance, si sollecita l'adozione di misure volte a costruire una governance strutturata e stabile degli organismi politici, delle istituzioni e delle strutture amministrative titolate a trattare la materia della violenza contro le donne, sulla base di competenze analoghe riconducibili direttamente alle pari opportunità, così da garantire unitarietà su un piano logico e linguistico ed evitare la frammentazione nell'approccio alla tematica. Inoltre, si rappresenta la necessità di rendere operativa la strategia nazionale con l'elaborazione di un Piano che parta da una dotazione finanziaria dedicata e veda il coinvolgimento delle Regioni in considerazione della loro competenza per ciò che attiene le reti territoriali antiviolenza. Rientrano in questa area la richiesta di implementare la dotazione numerica di centri antiviolenza e case rifugio e la qualità delle prestazioni erogate da questi e dai servizi generali compresi nelle reti territoriali, di attivare protocolli che regolano in maniera più stringente i rapporti tra i soggetti delle reti e di adottare misure di capacitazione amministrativa nei confronti delle Amministrazioni regionali per efficientare le procedure. Infine, si raccomanda di sostenere ogni azione utile a stimolare la conversione in legge del disegno di legge "Disposizioni in materia di statistiche in tema di violenza di genere"³³.

Nell'ambito delle azioni di monitoraggio, accanto all'implementazione di un sistema di monitoraggio unitario a livello nazionale delle strutture, delle politiche e degli interventi

³³ Successivamente approvato con Legge n. 53 del 5 maggio 2022. Qui, il testo: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/05/24/22G00062/sg>.

realizzati, si propone di attivare specifici monitoraggi su alcuni temi ritenuti rilevanti, quali: l'attività e i metodi di lavoro dalle case famiglia; le CTU del tribunale per i minorenni, anche per quantificare gli allontanamenti giustificati dalla PAS; le donne che si rivolgono al numero 1522; le mutilazioni genitali femminili e i matrimoni forzati; l'utilizzo del congedo per le vittime di violenza da parte dei CAV; gli interventi di pronto soccorso. Si sollecita, inoltre, il potenziamento della raccolta dati sul fenomeno della violenza di genere, in particolare rispetto alle azioni di assistenza alle donne che accedono al pronto soccorso e a quelle che poi intraprendono un percorso di fuoriuscita dalla violenza nell'ambito sanitario, integrandoli con richieste di soccorso rivolte alle FFOO, all'accoglienza ricevuta dai centri antiviolenza e agli esiti delle segnalazioni che arrivano per il Codice Rosso. In merito alla valutazione, sono proposti due focus: l'uno relativo ai servizi a supporto delle donne vittime di violenza e delle/dei loro figli/e, a partire dai percorsi che si attivano successivamente alla chiamata al 1522; l'altro relativo alle caratteristiche e ai risultati degli interventi in capo ai servizi sociali.

Infine, rispetto alla comunicazione istituzionale, si propone la modifica del sito internet del Dipartimento per le Pari Opportunità, creando una sezione apposita per i contenuti e le attività connesse al Piano Nazionale, e sviluppando nuovi contenuti per la campagna di comunicazione sul tema del congedo per le vittime di violenza in quanto la misura rimane poco conosciuta dalle donne.